

CAPÍTULO DÉCIMO

EL AGENTE DE ADUANAS

I. Introducción	307
II. Características del agente de aduanas	309
III. Naturaleza jurídica del agente de aduanas	310
IV. El agente de aduanas como colaborador de la administración	311
V. El agente de aduanas como sujeto pasivo	313
VI. La Asociación Americana de Profesionales Aduaneros (ASAPRA)	316
VII. El agente aduanal en el derecho mexicano	319
VIII. Requisitos para operar	320
IX. Área de competencia	323
X. La Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM)	327

CAPÍTULO DÉCIMO

EL AGENTE DE ADUANAS

I. INTRODUCCIÓN

La creciente celeridad y complejidad del comercio internacional han exigido, en el campo aduanero, la participación de especialistas aptos para desenvolverse con agilidad y amplios conocimientos en todos y cada uno de los trámites indispensables para el despacho aduanero de las mercaderías.

Sabido es que el particular puede solicitar el despacho aduanero de sus mercaderías, personalmente o a través de un mandatario; sin embargo, ambos carecen de los debidos conocimientos y práctica en el complejo sistema del comercio exterior, representado por una serie de normas legales, reglamentarias y administrativas sobre nomenclaturas, valor, tributación aduanera, cuotas compensatorias, regulaciones no arancelarias, cupos arancelarios, tipos de cambios, preferencias arancelarias, regímenes aduaneros especiales, etcétera.

En la práctica, ha sucedido entonces que el particular ha debido recurrir a profesionales y/o técnicos aduaneros que dominando las normas y procedimientos de importación, exportación y otros, se encuentran en condiciones de representar a terceros en el despacho aduanero de sus mercaderías.

Esta causa de obligatoriedad de comparecer ante las aduanas a través de terceros se ha debido no sólo al desconocimiento del interesado en las normas y trámites aduaneros, pudiendo incurrir en errores que pueden configurar desde simples infracciones reglamentarias o administrativas, hasta delitos de contrabando o fraude aduanero, sino, especialmente, en la imperiosa necesidad de obtener el más rápido despacho de sus mercade-

rías que se encuentran en los depósitos aduaneros, gravadas con fuertes tasas de almacenaje y que pueden resultar en definitiva más onerosas que los derechos o impuestos que adeudan las mercancías.

Los agentes de aduanas surgen hoy en día no con aquellas limitadas funciones de presentar los documentos necesarios para el despacho de las mercaderías de sus mandantes; el campo de sus actuaciones se ha ampliado no sólo ante diversos organismos que tienen relación directa o indirectamente con el comercio internacional, sino también en la asesoría profesional que deben prestar antes, durante y después del despacho.

En cuanto a la definición de los agentes de aduana, el *Glosario de términos aduaneros de ALALC* nos lo define como sigue:

DESPACHANTE DE ADUANAS, AGENTE DE ADUANAS, AGENTE GENERAL DE ADUANAS, AGENTE ADUANAL, AGENTE AFIANZADO DE ADUANAS, AGENTE ESPECIAL DE ADUANAS, COMISIONISTA DE ADUANAS: Persona autorizada por la aduana o habilitada ante ésta por la autoridad competente, para despachar mercaderías por cuenta ajena.¹²⁵

En cuanto a las funciones desempeñadas por los agentes de aduanas, la definición parece limitarlas al despacho de las mercaderías, en circunstancias que, como lo expresamos y fundamentaremos en su oportunidad, las funciones de hoy en día se llevan a cabo antes de las tramitaciones aduaneras, durante las tramitaciones y luego del despacho, y no sólo ante la aduana, sino también ante todos los entes públicos o privados que directa o indirectamente tengan relación con el comercio internacional.

Por otro lado, la definición nada nos dice respecto a la naturaleza jurídica del agente de aduanas, pudiendo interpretarse, tal como lo expresamos, que puede tratarse de un mandatario cuyas relaciones con su mandante se enmarcarían dentro del contrato de mandato contemplado en el Código Civil.

Por ello, en su oportunidad definimos a esos profesionales de la manera siguiente:

Agente de aduanas es aquel profesional, cuyos conocimientos en legislación aduanera, y del comercio exterior lo habilitan, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la Ley de Aduanas y sus reglamentos,

¹²⁵ *Glosario de términos aduaneros de ALALC-ALADI* (mimeo.), Montevideo, 1983.

para prestar servicios a terceros, como gestor habitual, en toda clase de trámites, operaciones y regímenes aduaneros y en todas las fases, actos y consecuencias del despacho.¹²⁶

II. CARACTERÍSTICAS DEL AGENTE DE ADUANAS

Llamamos la atención respecto a cuatro elementos tipificadores que a nuestro criterio caracterizan a los agentes de aduanas: su profesionalización; representación de terceros; habitualidad de sus funciones, y actuación en el despacho aduanero de las mercaderías.

Desde diversos ángulos podemos analizar esta característica tipificadora de los agentes. En efecto, queremos significar que tratase de una persona natural que ejerce una profesión u oficio remunerado; que debe contar con un título o reconocimiento oficial que lo habilite para ejercer sus funciones; que como todo profesional debe estar colegiado o inscrito en una asociación de técnicos o profesionales; que para optar el título o patente y su colegiación, debe acreditar ante las autoridades que correspondan, contar con los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria, la solvencia económica para ofrecer sus servicios a terceros, y finalmente, que de la función de agente de aduanas haga su profesión u oficio habitual.

Una de las características más tipificadoras del agente de aduanas es que siempre éste debe actuar en representación de terceros, por cuenta ajena, jamás por cuenta propia, ya que en esta calidad intervienen los dueños, destinatarios, remitentes o porteadores de las mercaderías y los consignatarios y/o consignantes, respecto de las mercaderías que por cuenta propia importen consignadas a su nombre o a su orden en los conocimientos de embarque, cartas de porte o guías aéreas, o remiten o consignan por cuenta propia.

Al hablar de la profesionalización del agente de aduanas, adelantamos que la función que éstos desempeñan ha de constituir su profesión u oficio habitual.

Quien ocasionalmente interviene por cuenta de terceros en el despacho aduanero de las mercaderías no se transforma por ese solo hecho en agen-

¹²⁶ Con la desregulación del comercio exterior, el agente aduanal debe transformar su papel tradicional por menos servicios de asesoría a las empresas.

te de aduanas, así como quien compra o vende ocasionalmente, a pesar de realizar un acto de comercio, no se transforma en comerciante.

Si bien es cierto hoy en día el campo de acción del agente de aduanas se ha ampliado en la medida en que los trámites del comercio exterior cada vez se presentan más complejos y enmarañados, no es menos cierto que como característica tipificadora de estos profesionales, resulta la que ellos siempre deberán intervenir, dentro de sus funciones, en el despacho aduanero de las mercaderías. El agente podrá asesorar, ser intermediario entre el importador y el fabricante o industrial extranjero, financiar la importación de su cliente, etcétera, pero sin perjuicio de esas funciones, tendrá que representar a su cliente en el despacho aduanero de las mercaderías.¹²⁷

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL AGENTE DE ADUANAS

Las legislaciones aduaneras latinoamericanas poco nos ayudan para detectar la naturaleza jurídica del agente de aduanas. En efecto, si atendemos a la denominación que les es dada, nos encontramos con calificaciones tales como comisionista, mandatario, profesional, comerciante, auxiliar de la administración, intermediario entre la administración, el comercio y la industria, colaboradores del comercio, e incluso, para algunos efectos, funcionario público.¹²⁸

La doctrina tributario-aduanera, por su parte, se ha limitado al estudio del agente de aduanas como responsable del tributo aduanero, pudiendo adelantar que todos están contestes en calificarlo como responsable subsidiario del impuesto aduanero.

Por tanto, no podemos sino coincidir con don Antonio Márquez y Márquez, quien sobre el particular ha dicho:

Una de las figuras de máximo relieve en la gestión del gravamen aduanero, es la del agente de aduanas. Sin embargo, el estudio de esta institución aduanera, como ha sucedido con muchas otras, no ha sido objeto por parte de la doctrina de la consideración que su importancia requiere. La figura

¹²⁷ Entre las nuevas funciones hay que destacar la experiencia mexicana en la cual los agentes aduanales han creado empresas para administrar recintos fiscalizados al amparo del artículo 8 de la Ley Aduanera.

¹²⁸ Anabalón, Carlos, *Apuntes de clase, curso iberoamericano de legislación aduanera*, México-OEA, Dirección General de Aduanas, noviembre de 1993.

del agente de aduanas ha evolucionado en el tiempo y esta mutación socioeconómica se ha recogido en una serie de disposiciones de la más variada índole, mezcladas entre sí, que han creado confusión en el entendimiento de la objetividad que ha venido a regular.¹²⁹

IV. EL AGENTE DE ADUANAS COMO COLABORADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Sobre el particular, Antonio Márquez y Márquez¹³⁰ dice:

En derecho administrativo, dentro de la llamada actividad administrativa de coacción, y entre las prestaciones de hacer, figuran las prestaciones de actividad o servicio que suponen un hacer obligatorio a cargo del administrado. Se trata de cubrir, con ello, aquella parte de la teoría de los medios personales al servicio de la administración que, por uno u otro motivo, no puede o no debe resolverse mediante el sistema de funcionarios profesionales. Algunas de estas prestaciones a cargo de particulares suelen convertir a los obligados en órganos auxiliares de la administración por tiempo determinado, durante el cual la prestación se realiza con regularidad.

Conforme a lo anterior, Antonio Márquez encuadra la actividad de los agentes de aduanas entre los deberes profesionales de colaboración, los que define como aquellos que por razón de profesión u oficio se imponen en beneficio del interés público a determinados administrados.

Precisando más aún las actividades de los agentes, nos dice que ellas encajan dentro de las llamadas actividades privadas de interés público, ya que las necesidades públicas “[...] no se satisfacen sólo mediante la actividad de prestación a cargo de entidades administrativas, sino que también cumplen aquella finalidad las prestaciones imputables a la actividad privada”.

Agrega que:

[...] el interés público de estas actividades privadas se hace patente y el Estado termina por convertirlas en objeto de su atención, sometiéndolas a una reglamentación administrativa especial. A pesar de tal reglamentación, la actividad regulada continúa siendo privada, pero la persona o entidad que

¹²⁹ En México no hay estudios sistemáticos sobre la naturaleza jurídica del agente de aduanas.

¹³⁰ Márquez y Márquez, Antonio, *op. cit.*

la produce cae en un tipo de dependencia en relación con la administración que la acerca de hecho al estatuto de quienes gestionan auténticos servicios públicos.

En definitiva, la actividad del agente de aduanas está destinada al interés público, y esta implicación o afectación justifica, en principio, la intervención administrativa por vía reglamentaria. Pero al quedar dicha actividad sometida a la necesidad de una autorización administrativa previa, la administración suele aprovechar esta circunstancia para imponer al particular autorizado una serie de cargos y obligaciones positivas en cuanto a la forma del ejercicio de su actividad.

Este grado de intervencionismo administrativo se ha justificado en la doctrina mediante la idea del servicio público impropio o virtual. En este sentido, De Laubadire observa que, en ciertas condiciones, las autoridades administrativas, cuando son llamadas a autorizar a los particulares el ejercicio de ciertas actividades, pueden subordinar su autorización a obligaciones de servicio público, transformando así, en cierta medida, una actividad privada en servicio público. Son dos las condiciones que se exigen en tales casos: en primer lugar, es preciso que la actividad en cuestión esté sometida a un régimen de autorización previa; en segundo lugar, se exige que presente un carácter de interés general, es decir, que constituya un servicio público virtual.

Por su parte, Alvarado Fernández Suárez sobre la supuesta calidad del agente de aduanas como colaborador de la administración, nos dice:

Los colaboradores de la administración no son sino funcionarios de hecho, es decir, particulares que en circunstancias excepcionales y sin título alguno, asumen espontáneamente el desempeño de funciones públicas, o quien ejerciendo funciones públicas propias de un oficio o cargo público, le falta algún requisito fundamental para hacer de él un funcionario *de jure*.

Según el autor, la situación descrita no corresponde a la de los agentes de aduanas, pues para ellos

[...] no se cumplen los supuestos del funcionario de hecho, ni aun en aquellas concepciones más amplias que consideran como tal a la persona que sin haber sido regularmente nombrada para una función pública, ejerce de hecho ésta, realizando los actos de la misma o aquel que aunque no sea

legalmente funcionario está, sin embargo, en posesión y ejercicio de un cargo.

V. EL AGENTE DE ADUANAS COMO SUJETO PASIVO

El Modelo de Código Tributario para América Latina en su artículo 22 define al sujeto pasivo de la obligación tributaria como: “[...] la persona obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o de responsable”.

Los contribuyentes han sido definidos por el artículo 24, párrafo 1, como: “[...] las personas respecto de las cuales se verifica el hecho generador de la obligación tributaria”.

Finalmente, los responsables han sido definidos por el artículo 27, como aquellas personas que “[...] sin tener el carácter de contribuyentes deben, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éstos”.

Berliri nos entrega el siguiente concepto de sujeto pasivo: “[...] esta categoría comprende no sólo a los deudores impositivos, sino también todos aquellos que están obligados a cualquier prestación frente al sujeto activo”.¹³¹

Por su parte, el profesor Dino Jarch sobre el contribuyente nos entrega el siguiente concepto: “[...] sería aquel obligado al pago del impuesto, que es a quien le resulte directamente atribuible el hecho imponible; paga su deuda propia, porque verificó el hecho imponible”.¹³²

El mismo autor, sobre el responsable, nos dice: “[...] no es deudor de deuda propia, puesto que a su respecto no se verifica el hecho imponible, aunque de alguna manera está vinculada por él”.

Con base en las conceptualizaciones de sujeto pasivo precedentemente expuestas, no nos cabe duda alguna que el agente de aduanas es sujeto pasivo de la obligación tributaria aduanera.

En efecto, si bien es cierto que el hecho imponible no se verifica a su respecto, está evidentemente vinculado muy estrechamente con él. Del cumplimiento de la serie de prestaciones tributarias a que se encuentra obligado el agente de aduanas sobresale aquella de presentar la declara-

¹³¹ Berliri, *op. cit.*

¹³² Jarach, Dino, *op. cit.*

ción arancelaria o pedimento, que, según hemos visto, la doctrina ha calificado como principio de una operación de autoliquidación o autoimposición, y en virtud de la cual se otorga a la administración aduanera los elementos necesarios para la cuantificación o liquidación de la deuda tributaria.

Evidentemente, su calidad de sujeto pasivo no lo es bajo el carácter de contribuyente, ya que a su respecto no se verificó el hecho imponible. Sobre este particular, Antonio Márquez y Márquez nos entrega la siguiente opinión de Lampreave:

si el sujeto pasivo de la obligación tributaria (se refiere al llamado contribuyente) es la persona que asume la posición deudora por verificar el hecho imponible, es evidente que el sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria aduanera de importación es el importador, es decir, la persona que, a su nombre y por su cuenta propia (nunca actúa así el agente de aduanas), introduce la mercancía extranjera en el territorio nacional aduanero para su integración en la economía nacional. En definitiva, es sujeto pasivo aquel que a su nombre y por su cuenta verifica el hecho imponible de la importación, es decir, el importador en sentido estricto.

Quedando establecido que el agente de aduanas no es contribuyente, nos resta sólo examinar la única otra calidad en que puede encontrarse sujeto a la relación jurídico-tributaria aduanera, es decir, como responsable.

Sobre esta calidad, transcribiremos a continuación algunas opiniones de Giannini, Berliri y Tesoro, que Antonio Márquez y Márquez cita en su obra ya individualizada.

Así, Giannini ha expresado:

[...] que además del sujeto pasivo del impuesto, la ley tributaria declara muchas veces obligada al pago de tributo, e incluso al cumplimiento de otros deberes fiscales a personas diversas, que puede llamarse responsable del impuesto, y los motivos que inducen al legislador a extender la obligación tributaria a personas que, por no encontrarse con el presupuesto del tributo en la relación preestablecida, no revisten la figura de sujetos pasivos del impuesto, son de carácter meramente fiscal y responden a la necesidad de hacer más fácil y más segura la recaudación del tributo.¹³³

¹³³ Giannini, *op. cit.*

Berliri, por su parte, ha dicho:

[...] todos los autores que se han detenido a estudiar los sujetos pasivos de la obligación tributaria han puesto de relieve que, al lado de aquel que debe el tributo sin posibilidad de resarcirse y del que lo debe en lugar de un tercero frente al que dispone de una acción de regreso (sustituto), existe una tercera figura del sujeto pasivo: aquel que debe el impuesto junto a (no en lugar de) otro, del que puede resarcirse.¹³⁴

Tesoro, finalmente, define la figura del responsable del impuesto como:

[...] el titular de una obligación tributaria en vía subsidiaria, a quien incumbe el deber del pago y soportar la ejecución en caso de incumplimiento del deudor o del contribuyente a consecuencia de su especial relación con dichas personas o con el objeto del tributo.¹³⁵

Antonio Márquez y Márquez nos entrega los grupos fundamentales que de supuestos de hecho de la responsabilidad tributaria ha señalado el profesor Sáinz de Bujanda, e incorpora en algunos de ellos la figura de agente de aduanas:

- Presupuestos que se refieren a la especial conexión de la actividad del responsable con el hecho imponible. (El agente interviene en la operación de despacho que se origina con motivo de la importación, hecho imponible del gravamen aduanero.)
- Presupuestos en virtud de los cuales el responsable asume una obligación tributaria junto al sujeto pasivo, en mérito a un vínculo representativo de este último (el agente de aduanas representante del consignatario);
- Presupuestos que se sitúan en la esfera de los ilícitos tributarios;
- Presupuestos que sin constituir por sí mismos ingredientes constitutivos de un ilícito fiscal o elementos que directamente coadyuven a la infracción tributaria, pueden dar ocasión a que el responsable, aun siendo enteramente ajeno al hecho en que la infracción cometida por el sujeto pasivo aparezca como tal (caso de incorrección o falseamiento de los datos de las declaraciones de adeudo o de valor, de las

¹³⁴ Berliri, *op. cit.*

¹³⁵ Tesoro, *op. cit.*

facturas, documentos en cuya redacción no interviene el agente de aduanas, pero de lo que es responsable ante la aduana constituyan o no infracciones reglamentarias), y

- Presupuestos en los que el legislador decreta responsabilidad tributaria para estimular el cumplimiento de obligaciones legales de índole extrafiscal (infracciones especiales de las ordenanzas de las que también responde el agente).

VI. LA ASOCIACIÓN AMERICANA DE PROFESIONALES ADUANEROS (ASAPRA)

La Asociación Americana de Profesionales Aduaneros, ASAPRA, fue fundada en la ciudad de Viña del Mar, Chile, el 27 de noviembre de 1969, fecha en que se llevó a cabo la Primera Convención Latinoamericana de Agentes de Aduanas. Este evento se gestó en 1960, ocasión en la que la Cámara Aduanera de Chile contó con el apoyo del Centro de Despachantes de Aduana de Argentina y, posteriormente, en 1962, de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay para realizarlo. Las Cámaras Nacionales de Agentes Aduanales asistentes fueron: Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Chile.

La Asociación Americana de Profesionales Aduaneros, ASAPRA, es una corporación civil internacional, con personalidad jurídica, sin propósitos de lucro, que agrupa a todos los agentes aduanales incorporados a ella a través de sus organizaciones nacionales.

Conforme con el estatuto (artículo 5) debe entenderse que son profesionales despachantes de aduana todas aquellas personas que desarrollan actividad profesional en el desaduanamiento de mercancías, reglada y reconocida por los gobiernos y aduanas nacionales, llámense agentes aduanales, despachadores de aduana, agentes afianzados de aduana, corredores de aduana, o de cualquiera otra manera similar.

Son miembros de ASAPRA, al 15 de septiembre de 1991, los siguientes: Centro de Despachantes de Aduanas de Argentina; Cámara Nacional de Despachantes Profesionales de Aduana de Bolivia; Sindicato dos Despachantes Aduaneiros de Santos, Brasil (representa a la Federación Nacional dos Despachantes Aduaneiros); Federación Nacional de Agentes de Aduana de Colombia; Cámara de Agentes de Aduana de Costa Rica; Cámara Aduanera de Chile; Asociación de Despachadores de Aduana de

Guayaquil, Ecuador (representa a la Asociación Nacional de Despachadores de Aduana del Ecuador); Asociación de Agentes Aduaneros Autorizados de El Salvador; Corporación de Agentes Aduaneros de Guatemala; Federación Nacional de Corredores de Aduana de Honduras; Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; Cámara de Agentes Aduaneros, Almacenadores y Embarcadores de Nicaragua; Unión Nacional de Corredores de Aduana de Panamá; Centro de Despachantes de Aduana de Paraguay; Asociación de Agentes de Aduana del Perú; Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, Asociación de Agentes de Aduana, Industriales y Comerciantes de Venezuela.

Los fines de la Asociación son los siguientes:

- Estudiar los problemas vinculados al ejercicio de la actividad profesional aduanera y proponer sus soluciones.
- Unificar la acción de las entidades profesionales de los países asociados para la solución de los problemas comunes, mediante la sujeción de las medidas que considere adecuadas.
- Contribuir al perfeccionamiento técnico de los integrantes de las entidades asociadas.
- Mantener relaciones con instituciones afines, para el logro de las finalidades propuestas.
- Asumir la representación y defensa de las entidades asociadas ante situaciones que puedan afectar individual o colectivamente a sus intereses.
- Estimular, proteger y representar los intereses generales de sus asociados, con miras a prestigiar y enaltecer la función profesional, y lograr la permanencia de la misma mediante la superación técnica de aquéllos.
- Actuar en función de arbitraje y conciliación en las diferencias que surjan entre sus integrantes y mantener la cohesión de todos los países afiliados cooperando con ello a la unidad de sus miembros.
- Participar y/o colaborar con organismos internacionales, en el constante perfeccionamiento de los sistemas arancelarios y servicios aduaneros, portuarios y de transporte y demás servicios afines.
- Exaltar la práctica de los enunciados del código de ética profesional como medida de unidad y respeto mutuo.

- Velar por el mantenimiento del espíritu iberoamericanista de todos sus asociados, propugnando los principios de libertad y democracia que nos legaron nuestros antepasados, sin considerar credos políticos, religiosos y raciales.
- Alentar la libre empresa y apoyar a las organizaciones afiliadas en la defensa de los intereses comunes y el desarrollo de la actividad privada del profesional agente aduanal.
- Efectuar publicaciones técnicas de información general y de divulgación de las actividades de la asociación.
- Informar permanentemente a las entidades asociadas respecto de las actividades de la entidad.
- Realizar estudios de investigaciones sobre los problemas relacionados con la actividad aduanera en función de las necesidades zonales, con miras a agilizar el comercio internacional americano.
- En general, fomentar las iniciativas que tiendan al mejor cumplimiento de las finalidades de la asociación.

Autoridades de ASAPRA

a) Las asambleas generales, que es la más alta autoridad y está facultada para tomar cualquier resolución que considere beneficiosa para los intereses generales de la entidad, siempre que no contravenga expresamente disposiciones estatutarias.

Las mismas pueden ser ordinarias o extraordinarias, y están constituidas por los agentes de aduana miembros de las asociadas.

b) El consejo directivo, a cuyo cargo está el gobierno de la asociación, integrado por un representante de cada entidad miembro, que actúa con el título de consejero. Su presidente, que es a su vez de ASAPRA, dura dos años en el cargo, pudiendo ser reelecto.

c) La secretaría general, que es el organismo ejecutivo de la Asociación, cuyo titular es elegido, previa postulación por las asociadas, por la asamblea; dura cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelecto.

Conforme a los estatutos y a su reglamento de reuniones, el consejo directivo se reúne una vez al año; la asamblea general ordinaria, una vez; éstas se realizan dentro del contexto de sus congresos.

El país sede de la asociación es fijado por la asamblea general ordinaria conjuntamente con la elección del secretario general Sin perjuicio de

la sede, el consejo directivo puede establecer delegaciones en los países miembros que estime conveniente, cuyas representaciones pueden gestionar ante sus respectivos gobiernos el reconocimiento de la personalidad jurídica de la asociación.

VII. EL AGENTE ADUANAL EN EL DERECHO MEXICANO

Según el artículo 159 de la Ley Aduanera, el agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley.

Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:

1) Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;

Esta fracción está basada en el artículo 32 constitucional, que decía: “[...] Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto [...] así como todas las funciones de agente aduanal en la República.” En las reformas de 1997 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el requisito de ser mexicano por nacimiento se suprime para el caso de los agentes aduanales, por lo que aunque siga en la Ley Aduanera se debe considerar que ya no es necesario haber nacido en territorio nacional para poder desempeñar todas las funciones de agente aduanal.

2) No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional, ni haber sufrido la cancelación de su patente, en caso de haber sido agente aduanal;

3) Gozar de buena reputación personal;

4) No ser servidor público, excepto cargos de elección popular, ni militar en ejercicio activo;

5) No tener parentesco por consanguinidad o afinidad con el administrador de la aduana de adscripción de patente;

6) Tener título profesional o equivalente en los términos de la ley de la materia;

7) Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años;

8) Exhibir constancia de su inscripción en el registro federal de contribuyentes;

9) Examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. La patente es personal e intransferible.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá expedir, a petición del interesado, patentes de agente aduanal que legitimen a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa. Para obtener dicha patente se deberá cumplir con los requisitos a que se refiere este artículo.

El acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgue una patente, se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* por una sola vez a costa del titular de la patente respectiva, quien previamente deberá cubrir los derechos que correspondan.

Los agentes aduanales deberán registrar su patente ante la aduana de adscripción a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 187 del Reglamento de la Ley Aduanera).

VIII. REQUISITOS PARA OPERAR

El artículo 160 de la propia Ley Aduanera señala los requisitos al respecto:

1) Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate.

El requisito será exigible en los primeros veinticuatro meses en que opere como agente aduanal.

2) Proporcionar a la autoridad aduanera en la forma y periodicidad que ésta determine, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético, así como realizar los actos que le correspondan conforme a la ley en el despacho de las mercancías empleando el sistema electrónico, a partir de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo determine mediante reglas de carácter general y le asigne su número confidencial personal (artículo 38).

3) Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad, salvo en el caso del artículo 161, segundo párrafo de la Ley.

4) Manifestar a la autoridad aduanera el domicilio de su oficina principal.

El requisito anterior será en relación al lugar designado para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales; asimismo se debe dar aviso a las mismas autoridades del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades. Igual obligación tendrá en el supuesto del segundo párrafo del artículo 161 de esta ley, por cada aduana en la que esté autorizado para operar.

Cuando el agente aduanal no haya dado el aviso por escrito del cambio de su domicilio, las autoridades aduanales podrán seguir practicando las notificaciones en el domicilio manifestado y éstas surtirán sus efectos en los términos legales (artículo 186 del Reglamento de la Ley Aduanera).

5) Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo autorice u ordene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El agente aduanal podrá solicitar se le autorice a suspender el ejercicio de sus funciones a través de solicitud por escrito en donde señale las causas y el plazo de suspensión. Podrá reanudar sus actividades en cualquier momento previo aviso correspondiente por escrito.

Asimismo, el agente aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 25% de los pedimentos presentados mensualmente durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad. Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar conforme lo establecido en el segundo párrafo del artículo 161 de la Ley.

6) Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los apoderados que lo representen al promover y tramitar el despacho aduanero. El agente aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus dependientes y apoderados.

Se entenderá que el agente aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del despacho aduanero se efectúen con cualquiera de los empleados, dependientes autorizados o apoderados a que se refiere el párrafo anterior.

Asimismo, deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe, obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados y sus representantes.

7) Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico, a partir de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo determine mediante reglas de carácter general y le asigne su número confidencial personal (artículo 38).

8) Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y utilizarlo en las actividades propias de su función (artículo 38).

9) Ocuparse, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase al que, mediante reglas, determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando los agentes aduanales tengan autorización para despachar en aduanas distintas a la de su adscripción, la obligación a que se refiere esta fracción será aplicable para cada una de las aduanas en las que operen.

La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cambiar la obligación a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, autorizando, a petición de los agentes aduanales de un determinado lugar, que el servicio se proporcione en forma rotatoria o permanente para el total de las operaciones a que se refiere esta fracción por uno o varios agentes.

En los casos a que se refiere esta fracción, el agente tendrá derecho a una contraprestación de \$80.00 por cada operación.

10) Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con las reglas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones I, V, IX y X este artículo inhabilita al agente aduanal para operar hasta por un mes.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII de este artículo inhabilita al agente aduanal para operar, hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente.

IX. ÁREA DE COMPETENCIA

El agente aduanal deberá actuar únicamente ante la aduana para la que se expidió la patente; sin embargo, podrá promover ante otras el despacho para el régimen de tránsito interno, cuando las mercancías vayan a ser o hayan sido sometidas a otro régimen aduanero en la aduana de su adscripción.

El agente aduanal podrá actuar en aduanas distintas a las de su adscripción, siempre que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de la Ley y obtenga autorización de la autoridad aduanera.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá otorgar la autorización en un plazo no mayor de dos meses.

En los casos de supresión de alguna aduana, los agentes aduanales a ella adscritos elegirán la aduana de su nueva adscripción.

En cuanto a las obligaciones del agente aduanal, el artículo 162 de la multicitada Ley Aduanera expresa:

Son obligaciones del agente aduanal:

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

2) Realizar el descargo total o parcial en un medio magnético en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

3) Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

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

5) Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de

un agente suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la empresa moral aludida.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en los casos de que ambos sean socios de una empresa dedicada a prestar servicios de comercio exterior, con anterioridad a la fecha en la que se estableció la obligación a que se refiere dicho párrafo.

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

7) Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los siguientes documentos:

- a) copia de la factura comercial;
- b) el conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso;
- c) los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de regulaciones no arancelarias;
- d) la comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda;
- e) la manifestación de valor a que se refiere el artículo 54, fracción II, de esta ley;
- f) el documento que garantice el valor declarado cuando éste sea inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de la autoridad aduanera. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados, grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

8) Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en esta ley, a que pudiera dar lugar por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mercancías que sean objeto de subvaluación.

9) Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduanales para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas.

10) Solicitar la autorización de las autoridades aduanales para poder suspender sus actividades, en los casos que prevea la ley.

El artículo 163 contempla los derechos del agente aduanal:

1) Ejercer la patente.

2) Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos.

3) Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.

4) Designar hasta tres representantes cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco representantes.

El nombramiento de representantes por parte del agente aduanal para que lo representen en los trámites de despacho de mercancías deberán hacerse del conocimiento de la autoridad aduanera ante la que opere; las revocación de los nombramientos deberá cumplir las mismas formalidades (artículo 188 del Reglamento de la Ley Aduanera).

5) Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, incluso en el caso a que se refiere el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 144.

6) Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras.

Artículo 164. El agente aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, o por el plazo que resulte en los términos de las fracciones I, IV, V y VIII de este artículo, por las siguientes causas:

1) Estar sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otro delito intencional que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal esté privado de su libertad o sujeto al procedimiento penal.

2) Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

3) Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

4) Estar sujeto a procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución,

5) Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. La suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

6) Declarar con inexactitud el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causas de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de esta ley. No se suspenderá al agente aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y el porcentaje señalado en el inciso a) de la citada fracción II del artículo 165.

No procederá la suspensión a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria. Cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

7) Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar la inexactitud de alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II del artículo 165 de esta Ley, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de esta ley, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$ 45,000.00.

8) Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso la suspensión será por el tiempo que subsiste la causa que la motivó.

En todo caso de suspensión, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

Conviene señalar que con fecha 31 de diciembre de 1998 el *Diario Oficial de la Federación* contiene un decreto que reforma los artículos 160, 162, 163, 164, 165, 166, 168 y 169 que modifican requisitos y sanciones relacionados con las funciones del agente aduanal y del apoderado aduanal, figura esta propia del derecho tributario mexicano que permite a determinadas empresas designar un apoderado para actuar sólo ante una aduana que la propia autorización se designe.

X. LA CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE AGENTES ADUANALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (CAAAREM)

Esta organización en los últimos años ha adquirido una gran relevancia y ha impulsado una permanente actualización de sus agremiados, auxiliando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tareas de implementación de las nuevas y radicales medidas que la modernización del país ha planteado.