



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS
PÚBLICAS**

**“LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
SUSPENSIÓN DEL REGISTRO DEL PADRÓN DE
IMPORTADORES”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO

PRESENTA

MARCO ANTONIO ROSETE SAAVEDRA

ASESORA DE TESIS:

LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

¿Quién a la tumba bajó y ha visto lo que hay más allá?

¡GOCEMOS HOY DE LA VIDA!

¿Qué quién el sol de mañana verá?

Marcos Saavedra García

Dios mío Gracias por todo.

A la memoria de mi abuelo:

Marcos Saavedra García

Gracias abuelito por compartir tu vida a mi lado, por ser mi Padre en todos los ámbitos de la palabra; gracias por enseñarme tu enorme sabiduría y el respeto a uno mismo y hacia los demás, te amo abuelito y siempre existirás en mis recuerdos.

A la memoria de mi primo:

Roberto Rodríguez Saavedra

Gracias primo por ser un eje fundamental en mi vida, porque con tus vivencias aprendí a esforzarme en la vida y a querer a mi familia, ahora que estas con Dios, te pido humildemente nos protejas y veles por nosotros.

A mi madre:

Margarita Saavedra Medina

Gracias mamá por la vida que me diste, gracias por ser una gran mujer y quererme con todas tus fuerzas, gracias por educarme con gran sabiduría, gracias por todo, te amo.

A mi tía:

Rosa Saavedra Medina

Gracias tía por ser mi segunda madre, por brindarme todo tu cariño, por estar presente en todos los momentos de mi vida, por tu educación recibida y por ser una gran mujer, te amo.

A mis tíos:

Isabel Saavedra Medina y Jair
Marín García

Gracias por todo el apoyo incondicional recibido, por su amor brindado y por la confianza que me han otorgado.

A mis tíos:

Silvia Saavedra Medina y
Juan Alberto Vázquez

Gracias por brindarme su cariño y su apoyo en todo momento.

A mis tíos:

Rosaura Garza y Virginio
Saavedra Medina

Gracias por confiar siempre en mí y por recibir constantemente su apoyo.

A mis tíos:

Catalina Saavedra, Marcos Saavedra, Federico Saavedra, Gregorio Saavedra, Alberto Saavedra y Arturo Saavedra

A mis primos:

Zaira, Áyax, Alonso, Soraida, Briseida, Juan Alberto y Mireya

Gracias porque han sido mis hermanos cediéndome su cariño en todo momento.

A la Licenciada:

Blanca Alicia Mendoza Vera

Gracias por brindarme su confianza, su amistad y apoyo en mi carrera profesional.

A mis amigos que estando presentes y ausentes en toda mi vida, gracias por ofrecerme su cariño.

A Roxana, gracias por existir en mi vida, Te amo.

A la Facultad de Derecho y a todos mis profesores de carrera que han contribuido a mi formación profesional.

Gracias a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO que me ha abierto sus puertas de estudio, para aprovechar todos sus recursos materiales y humanos y gracias por ser mi segunda casa donde he aprendido lo bonito de la vida.

ÍNDICE

Introducción.....	4
--------------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

Las Importaciones en México

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros.....	7
1.1 Regímenes Definitivos.....	9
a) Régimen de Importación Definitiva.....	10
b) Régimen de Exportación Definitiva.....	14
2. Regímenes Temporales.....	16
2.1. Temporales de Importación.....	17
a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.....	18
b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.....	22
2.2. Temporales de Exportación.....	29
a) Para retornar al país en el mismo estado.....	30
b) Para elaboración, transformación o reparación.....	31
3. Régimen de Depósito Fiscal.....	32
4. Régimen de Tránsito de Mercancías.....	36
a) Tránsito Interno.....	38
b) Tránsito Internacional.....	41
5. Elaboración, transformación o reparación en recibo fiscalizado.....	44
6. Recinto fiscalizado estratégico.....	46
7. Determinación de requisitos para importar.....	52
8. Regulaciones arancelarias.....	53
9. Restricciones no arancelarias.....	59
10. Condiciones del importador o exportador.....	63
11. Documentos básicos del importador.....	67
12. Registro de importadores.....	70

CAPÍTULO SEGUNDO

Las autoridades aduaneras

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal.....	82
2. Las Autoridades Aduaneras.....	91
2.1. Definición de Autoridad.....	92
2.2. Estructura orgánica aduanera.....	94
3. Facultades de las autoridades aduaneras.....	95
3.1. Facultades del Ejecutivo Federal.....	96
3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	101
a) Organización del Servicio de Administración Tributaria.....	113
b) Administración General de Aduanas.....	118

CAPÍTULO TERCERO

Facultades de comprobación en materia aduanera

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera.....	126
2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.....	129
3. Facultad de Glosa.....	131
4. Despacho aduanero.....	132
5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera.....	139
6. Reconocimiento aduanero.....	141
7. Segundo Reconocimiento aduanero.....	143
8. Verificación de mercancías en transporte.....	145
9. Revisión de gabinete.....	148
10. Visita Domiciliaria.....	151

CAPÍTULO CUARTO

La Suspensión en el Padrón de Importadores

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras.....	161
2. Concepto de Medidas Cautelares.....	169
2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación.....	171
2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera.....	181
3. Concepto del Padrón de Importadores.....	191
3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores.....	192
3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores.....	198
4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores.....	211
Conclusiones.....	255
Bibliografía.....	272

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizo la Constitucionalidad de la Suspensión del Registro en el Padrón de Importadores a que alude la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y al artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, de ahí su título.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en cuanto a que la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores establecida en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior es Constitucional, tema de nuestro estudio.

Para analizar el tema citado y poder concluir si las normas que contiene la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, en relación con el Registro del Padrón de Importadores; específicamente la relativa a la Suspensión del mismo, se ha dividido este trabajo en cuatro capítulos.

En efecto, en el **Capítulo Primero** denominado "Las importaciones en México", se analiza el concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros, los cuales son de suma importancia, ya que quienes quedan sujetos a los mismos tienen que estar inscritos en el Registro del Padrón de Importadores.

De esta forma, en este capítulo se mencionan los requisitos, condiciones y registros del importador, así como sus documentos básicos para que sus importaciones cumplan con la norma aduanera aplicable y con esto llevar una correcta introducción de mercancías al territorio mexicano.

En el **Capítulo Segundo**, se analiza el tema de las autoridades aduaneras que ejercen su administración sobre las actividades que se desarrollan en la relación jurídica aduanera con los importadores o exportadores; por tanto, este capítulo se titula "Las autoridades aduaneras", y estudia la estructura y organización de la Administración Pública Federal, para así hacer mención de las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en la materia y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria y su Administración General de Aduanas.

De todas las autoridades, se señalan sus funciones y potestades, ya que realizan actos administrativos basándose en las jerarquías que las leyes les han conferido.

En el **Capítulo Tercero** denominado "Facultades de comprobación en materia aduanera", se abordará el tema de los actos de verificación que ejercen las autoridades en materia del cumplimiento de sus delegaciones por los contribuyentes.

El estudio de dichas facultades comprende los de glosa, despacho aduanero, reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero, verificación de mercancías en transporte, revisión de gabinete y la visita domiciliaria, cuya práctica puede culminar con la emisión de un acto de autoridad y el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

En el **Capítulo Cuarto** titulado "La Suspensión en el Padrón de Importadores", se analiza la Constitucionalidad de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 con base en su contenido, en su relación con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, que es el que le da origen y las Tesis que tienen vinculo con la materia, las cuales ha emitido hasta ahora el Poder Judicial de la Federación.

Es necesario acudir a los conceptos de infracciones y sanciones aduaneras, para así señalar lo que se entiende por medidas cautelares, su distinción con el Código Fiscal de la Federación y en la materia aduanera; luego entonces, en éste capítulo se desarrolla el concepto del Padrón de Importadores, la inscripción en el mismo, la suspensión que la genera y las autoridades competentes para desarrollar dicha suspensión.

Se señala la norma jurídica aplicable al caso concreto que establece la Suspensión del Padrón de Importadores y se desentraña el sentido de las expresiones que utiliza el legislador respecto a la inscripción en dicho Padrón y las expresiones que utiliza el Jefe del Servicio de Administración Tributaria al crear la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, al regular la suspensión de dicho Padrón por causales de infracción a la norma jurídica.

Es decir, se interpretan las normas jurídicas así como las jurisprudencias generadas por el Poder Judicial de la Federación, correspondientes a la

constitucionalidad de la suspensión del Padrón de Importadores; para así utilizar una interpretación gramatical y lógica, con el fin de extender el espíritu de la ley, aplicando también razonamientos por analogía y con esto comprender el porqué de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores prevista en el caso concreto "la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010", que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera.

El Autor.

CAPÍTULO PRIMERO

Las Importaciones en México

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros. 1.1. Regímenes Definitivos. a) Régimen de Importación Definitiva. b) Régimen de Exportación Definitiva. 2. Regímenes Temporales. 2.1. Temporales de Importación. a) Para retornar al extranjero en el mismo estado. b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. 2.2. Temporales de Exportación. a) Para retornar al país en el mismo estado. b) Para elaboración, transformación o reparación. 3. Régimen de Depósito Fiscal. 4. Régimen de Tránsito de Mercancías. a) Tránsito Interno. b) Tránsito Internacional. 5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado. 6. Recinto fiscalizado estratégico. 7. Determinación de requisitos para importar. 8. Regulaciones arancelarias. 9. Restricciones no arancelarias. 10. Condiciones del importador o exportador. 11. Documentos básicos del importador. 12. Registro de importadores.

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros

En nuestro país las importaciones son de gran relevancia, tanto desde el punto de vista económico, como jurídico, pues se sujetan a diversos regímenes, de cuyo cumplimiento depende que se considere que las mercancías están importadas legalmente. Zepeda Salinas¹ define al régimen aduanero como el estado fiscal-aduanero que guardan las mercancías al ingresar al territorio nacional, estado que determinará las formalidades y requisitos a que deban sujetarse las mercancías internadas y que podrá ser asignado dependiendo del sujeto que las introduzca al territorio nacional.

Sin embargo, esta definición queda corta porque Zepeda Salinas no toma en cuenta las mercancías que salen del territorio mexicano, por tanto, he considerado acudir para complementar dicha definición a Rohde Ponce², quien considera que un régimen aduanero determina el conjunto de obligaciones legales que deberá satisfacer la mercancía para su introducción al país o su salida del mismo; el tipo y duración de su estadía en el territorio nacional o fuera de él.

¹ Zepeda Salinas, Erick R, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, 2a. ed. México, ISEF, 2002, p. 23.

² Rohde Ponce, Andrés, *Derecho aduanero mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2005, t. I, p. 167.

En el sistema legal mexicano, el artículo 90 de la Ley Aduanera hace referencia a los elementos de mercancías y destino tratándose del régimen aduanero, al disponer:

- ARTICULO 90.** Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:
- A.** Definitivos.
 - I.** De importación.
 - II.** De exportación.
 - B.** Temporales.
 - I.** De importación.
 - a)** Para retornar al extranjero en el mismo estado.
 - b)** Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.
 - II.** De exportación.
 - a)** Para retornar al país en el mismo estado.
 - b)** Para elaboración, transformación o reparación.
 - C.** Depósito Fiscal.
 - D.** Tránsito de mercancías.
 - I.** Interno.
 - II.** Internacional.
 - E.** Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
 - F.** Recinto fiscalizado estratégico.

Considero, por tanto, que un régimen aduanero es el destino o reglamentación a la cual se va a sujetar una mercancía que entre o salga del territorio nacional.

Carvajal Contreras³ nos explica que de conformidad con el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos,⁴ el régimen aduanero es el tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación. Asimismo señala que Opazo Ramos dice que los regímenes aduaneros están constituidos por los tratamientos legales y reglamentarios que la aduana dé a las mercancías, de acuerdo con la naturaleza y objetivos de las distintas destinaciones aduaneras conocidas.

Ahora bien, todas las mercancías que ingresen o salgan de México deben destinarse a un régimen aduanero, establecido por el contribuyente, de

³ Citado por Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 16a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 429.

⁴ En 1980 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Por lo que el acuerdo de la Asociación Latinoamericana de Integración fue firmado el 11 de agosto de 1980 en Montevideo, y entró en vigor el 18 de marzo de 1981 tras la ratificación de México, Argentina, Perú y Uruguay. La Republica de Cuba se convirtió en miembro de la ALADI el 26 de agosto del 1999. Véase Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010, p.286.

acuerdo con la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero.⁵

Para que se pueda designar un régimen aduanero al importador o al exportador, Silva Juárez⁶ nos explica que es obligación del agente o apoderado aduanal señalar en el pedimento⁷ el régimen aduanero al que se destinan las mercancías. Además, debe verificar y hacer constar, bajo protesta de decir verdad, que se han cumplido con todas las obligaciones y formalidades del régimen aduanero al que se destinan las mercancías.

Expone el autor que la designación del régimen aduanero se hace a través del pedimento pagado. Mientras el pedimento no esté pagado y validado no hay régimen aduanero.

Luego entonces indica Silva Juárez que una vez que las mercancías que ingresan a depósito ante la aduana no tienen régimen aduanero, ya que se ingresan a recinto fiscal o fiscalizado con el objeto de que el importador pueda coleccionar información y documentos, entre ellos el pedimento, para destinarlas a un régimen aduanero. Es el paso previo antes de ingresarlas a territorio nacional o bien retornarlas; es decir, están sin régimen aduanero y se consideran que legalmente no han sido ni importadas ni exportadas.

Precisado el concepto de régimen aduanero, hago referencia a continuación a sus especies o clasificación.

1.1. Regímenes Definitivos

Los regímenes definitivos son aquellos que se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior (impuesto general de importación e impuesto general de exportación) y en su caso de cuotas compensatorias, así como al

⁵ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, importando y exportando, concepto de Regímenes Aduaneros:

http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_10052.html
(Consultado el 4 de septiembre de 2011).

⁶ Silva Juárez, Ernesto, *Ley aduanera comentada*, México, PACJ, 2006, pp.589 y 591.

⁷ Documento que ampara la entrada o salida de mercancías del país en el cual se precisa el importador o exportador, el proveedor, descripción detallada de las mercancías, valor cantidades, origen, arancel, régimen por la que se destinará la mercancía, nombre y número de patente del agente aduanal, aduana por la que se tramita, entre otros.

Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Glosario, Concepto de Pedimento, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6500.html
(Consultado el 4 de septiembre de 2011).

cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para su despacho.⁸

El régimen aduanero definitivo se divide en régimen de importación definitiva y régimen de exportación definitiva.

a) Régimen de Importación Definitiva

El Régimen de Importación Definitiva conforme lo define el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, al establecer que es la acción de introducir en un territorio aduanero una mercancía cualquiera.⁹

Por su parte, la Ley Aduanera en su artículo 96 señala que:

ARTICULO 96. Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

En relación con el artículo anterior Silva Juárez¹⁰ considera que la entrada de mercancías no es cualquier ingreso, sino que deben introducirse las mercancías por lugar autorizado, por ejemplo, por aduana.

Aunque las mercancías lleguen a recinto fiscal o fiscalizado, y éste se encuentre en territorio nacional, desde el punto de vista de la legislación aduanera las mercancías no han entrado al país, lo cual significa que permanecen en depósito ante la aduana.

Las mercancías deben ser de procedencia extranjera. Procedencia no es origen; es decir, deben venir de afuera, aunque sean originarias de México. Pueden permanecer en México por tiempo ilimitado, no tiene restricción en cuanto al tiempo.

Sin embargo Carvajal Contreras¹¹ considera que existen diferencias entre nuestra ley y la de los organismos internacionales, ya que para las legislaciones de otros países la importación definitiva es el hecho material de introducir mercancías a un territorio aduanero, sin embargo para nuestra legislación, el punto clave es la "permanencia por tiempo ilimitado", es decir, es el acto de nacionalización de las mercancías y su introducción a la libre

⁸ Artículo 95 de la Ley Aduanera.

⁹ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 438.

¹⁰ Citado por, Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp. 603 y 604.

¹¹ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 438.

circulación de los bienes, para ser usados o consumidos en el territorio nacional. La nacionalización de las mercancías sólo se da cuando se han liquidado los impuestos y cumplido los requisitos previos que las disposiciones legales exigen para este régimen definitivo, quedando las mercancías a la libre disposición de sus propietarios.

Witker y Pereznieta,¹² afirman que la importación es una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo el pago de los derechos de aduana y de su importe de divisas extranjeras o en divisas nacionales transferibles. De esta definición se desprenden dos elementos esenciales de toda importación: a) introducir productos o mercancías del exterior, y b) destinación al consumo interno. La destinación al consumo es un sistema aduanero que se aplica a las mercancías extranjeras antes de ser comercializadas en un mercado determinado, para lo cual es requisito indispensable el pago de los derechos de aduana. Por tanto, incluye como condición esencial el pago de derecho de aduana y el cumplimiento de las formalidades a que está subordinada dicha operación.

Trejo Vargas,¹³ considera que las mercancías extranjeras una vez que son desaduanadas con el cumplimiento de los requisitos y las formalidades exigidas, pasan a ser nacionalizadas.

Considera el autor que este régimen se caracteriza por lo siguiente:

- Se pagan los impuestos, derecho y cuotas compensatorias, aplicables.
- Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Se permite el retorno al extranjero de las mercancías importadas para ser sustituidas por otras de la misma clase.
- Se puede hacer uso del procedimiento de revisión, en origen de las mercancías, siempre que se cuente con el registro del despacho de mercancías de las empresas.
- Bajo este régimen podrán regularizarse espontáneamente las mercancías extranjeras ilegales en el país, siempre que sea procedente.

¹² Witker, Jorge y Pereznieta, Leonel, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1976. P. 89.

¹³ Trejo Vargas, Pedro, *El sistema aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, 2a. ed., México, Tax, 2006, pp. 289-291.

- Adicionalmente, bajo el régimen de importación definitiva se observa las siguientes modalidades, mismas que podrán requerir la presentación de un documento distinto al pedimento tales como:
 - a) Importaciones al amparo de una franquicia o exención
 - b) Importaciones de pasajeros internacionales
 - c) Pequeñas importaciones (despacho simplificado).
 - d) Importaciones realizadas por empresas de mensajería y paquetería.
 - e) Importaciones por vía postal
 - f) Reexpediciones
 - g) Importaciones a la región o franja fronteriza
 - h) Importaciones con revisión en origen
 - i) Importaciones con pago en cuentas aduaneras y cuentas aduaneras de garantía
 - j) Regulaciones de mercancías de comercio exterior.
 - k) Importación definitiva de vehículos automotores usados.

La legislación aduanera establece la posibilidad de regularizar las mercancías que no hayan sido sometidas a las formalidades del despacho, siempre que se realice el pago de contribuciones y de cuotas compensatorias en su caso y se efectuó el cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias; excepto, tratándose de bienes que hayan ingresado bajo régimen de importación temporal o que de la omisión hayan sido detectadas por la autoridad.

El fundamento legal para la regularización de mercancías de procedencia extranjera lo encontramos en el artículo 101, y para mercancías importadas temporalmente por empresas certificadas en el artículo 100-A, ambos de la Ley Aduanera.

Si una vez importada la mercancía, el importador se da cuenta de que la misma se encuentra defectuosa o es de especificaciones distintas a las convenidas con que le solicitó a su proveedor, la Ley Aduanera da solución a este problema al importador para que la mercancía retorne al extranjero y subsane los errores detectados. Es decir, la Ley otorga este beneficio para que

se agilice la importación en el territorio nacional estableciendo términos y condiciones para el mismo.¹⁴

Hay autores como Carvajal Contreras¹⁵ que nos explican esta situación y sostienen que las mercancías que se hubieran importado en definitiva, si resultaran defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, la autoridad aduanera previa comprobación, aceptará su retorno al extranjero sin el pago de los impuestos a la exportación, siempre y cuando la solicitud de retorno sea hecha dentro de los tres meses siguientes, contados a partir de la fecha en que se hubiera realizado el despacho o de seis meses en el caso de maquinaria y equipo.

El retorno tiene por objeto sustituir las mercancías por otras de la misma clase y cantidad, que subsane los defectos o vicios mencionados.

Las mercancías sustituidas deberán ser introducidas al país en un plazo de seis meses, que se contará desde la fecha del retorno de las mercancías defectuosas, de especificaciones distintas y pagarán en su caso impuestos, sólo la diferencia que pudiera existir. Si las mercancías son introducidas vencido el plazo de seis meses o no son equivalentes a las que sustituyen, causarán el impuesto de importación y se impondrán las sanciones que correspondan.¹⁶

Por otro lado, hay una modalidad respecto a la importación definitiva que se denomina "*Importación definitiva mediante revisión en el lugar de origen*", en la que básicamente las obligaciones recaen sobre el importador, liberando al agente o apoderado aduanal de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias; por lo que en el artículo 98 de la Ley Aduanera en sus fracciones I y II establece:

ARTÍCULO 98. Las empresas podrán importar mercancías mediante el procedimiento de revisión en origen. Este procedimiento consiste en lo siguiente:

I. El importador verifica y asume como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos sobre las mercancías que le proporcione su proveedor, necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, mismos que deberá manifestar al agente o apoderado aduanal que realice el despacho.

¹⁴ Artículo 97 primer párrafo de la Ley Aduanera.

¹⁵ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 439.

¹⁶ Artículo 97 penúltimo párrafo de la Ley Aduanera.

II. El agente o apoderado aduanal que realice el despacho de las mercancías queda liberado de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el documento por medio del cual le fueron manifestados dichos datos.

Los artículos 98 de la Ley Aduanera, y 130, 131, 133 y 134 de su Reglamento, establecen que en este procedimiento el importador y el agente aduanal trabajan con la información de los documentos, sin realizar reconocimiento previo de las mercancías que envía el exportador, para hacer más rápido el procedimiento aduanero: el agente aduanal elabora el pedimento únicamente con la información documental, lo paga y justo cuando las mercancías llegan a México, se modulan.¹⁷

Tratándose de la "*La importación definitiva*" deben tomarse en cuenta todos los elementos que se encuentran en la Ley Aduanera, básicamente no se debe dejar de lado la naturaleza del por qué las mercancías se importan al territorio mexicano, pues ello implica que esos bienes tengan un destino, siendo el uso o el consumo, no importando la temporalidad de "definitivo o ilimitado", por lo que pueden consumirse inmediatamente o por un largo tiempo.

Por ello, basta con que el importador se ajuste a la Ley Aduanera, a su Reglamento y cuando le beneficie a la Miscelánea Fiscal, para que su importación sea exitosa y no tenga que perder tiempo en los Recintos Fiscales o Recintos Fiscalizados¹⁸ esperando que la mercancía sea despachada, esto, en el mejor de los casos.

b) Régimen de Exportación Definitiva

Después de explicar cómo se efectúan las importaciones en México y los lineamientos que marca la Ley Aduanera, procederé a hacer un esbozo de las

¹⁷ Citado por, Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p.609.

¹⁸ Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización así como el despacho aduanero de las mismas.

Los recintos fiscalizados son aquellos lugares en donde el Servicio de Administración Tributaria concesiona a los particulares para que presten servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales o colindantes. Silva Juárez, Ernesto, *Esquema del procedimiento aduanero*, México, PACJ, 2007, p. 131.

exportaciones definitivas que se realizan al amparo de las salidas de las mercancías del territorio nacional.¹⁹

De conformidad con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, la exportación es la acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercancía.²⁰

Al respecto el artículo 102 de la Ley Aduanera dice lo siguiente:

ARTICULO 102. El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Autores como Silva Juárez,²¹ dicen que no es cualquier salida; deben extraerse las mercancías por lugar autorizado, como es la aduana, por tanto, las mercancías pueden ser de procedencia nacional o extranjera, el hecho base es que se extraen del territorio nacional. Carvajal Contreras²² dice que al abandonar el territorio nacional las mercancías exportadas en definitiva van a dejar de ser nacionales o nacionalizadas,²³ para estar sujetas a las disposiciones y formalidades del país de destino.

Llevada a cabo la exportación, ésta podrá retornar sin el pago del impuesto general de importación, a condición de que no haya sido objeto de modificaciones en el extranjero ni haya transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional; excepcionalmente las autoridades aduaneras

¹⁹ El territorio nacional comprende conforme a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 42 lo siguiente:

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos e los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Y para el artículo 8 del Código Fiscal de la Federación lo siguiente:

Artículo 8. Para efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

²⁰ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, 2011, p.441.

²¹ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p. 644.

²² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.442.

²³ Mercancías nacionales son las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas. Mercancías nacionalizadas son las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país. *Ibidem*, p.363.

podrán autorizar la prórroga de ese plazo cuando existan causas debidamente justificadas y se formule la solicitud respectiva por parte del interesado con anterioridad al vencimiento del mismo e inclusive el exportador tendrá el derecho a la devolución de pago de su impuesto de exportación cuando el adquirente las hubiera devuelto por defectuosas o por especificaciones diferentes.²⁴

Este régimen está sujeto al pago de diversas contribuciones. Zepeda Salinas²⁵ expone que el régimen de exportación definitiva puede estar sujeto al pago de las siguientes contribuciones en el caso de enajenación de mercancías con destino al extranjero:

- Impuesto al valor agregado (IVA)
- Impuesto especial sobre producción y servicios (IESPS)
- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)
- Derecho de trámite aduanero

Silva Juárez²⁶ recoge la idea de que en el caso de los impuestos a pagar, el 80 % de las mercancías que se clasifican en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación están gravadas con tasa 0%, con el fin de promover las exportaciones. Todos los demás impuestos deben calcularse y pagarse.

México ha tenido la necesidad de ir adecuando sus leyes para que las exportaciones se encuentren debidamente reguladas y así se agilicen de forma dinámica, incentivando cada vez más una política comercial. Aún así, se debe poner mayor esfuerzo jurídico para no descuidar las situaciones nacionales, como lo es entre muchos otros, la recaudación de las contribuciones y mucho más importante no vulnerar los derechos y las garantías individuales tanto como del importador y del exportador.

2. Regímenes Temporales

Otra de las especies o clasificación del Régimen Aduanero es la relativa a los Regímenes Temporales de Importación y de Exportación, los que tienen en común como regla general, que no hay obligación de pago de contribuciones,

²⁴ Artículo 103 de la Ley Aduanera.

²⁵ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, p. 37.

²⁶ Silva Juárez, Ernesto, *op.cit.*, nota 6, p.645.

ni cuotas compensatorias, pero sí del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

El Régimen Temporal se divide en:

Importación:

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado y
- b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

Exportación:

- a) Para retornar al país en el mismo estado y
- b) Para elaboración, transformación o reparación.

En el siguiente punto a tratar se mencionara el Régimen de Importaciones Temporales.

2.1. Temporales de Importación

Silva Juárez,²⁷ considera que un alto porcentaje del comercio exterior de México se basa en las importaciones temporales y que por esto su regulación es muy diversa, pues se establece tanto en la Ley Aduanera, su reglamento, decretos, reglas y circulares.

De acuerdo al Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, la importación temporal o admisión temporal, es el régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportadas en un plazo específico, sea en el mismo estado, o después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinada.²⁸

Trejo Vargas,²⁹ respecto el régimen temporal de importación, afirma que se divide en dos tipos: 1) Para retornar al extranjero en el mismo estado y 2) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. El autor establece las siguientes reglas comunes para estas dos clases de regímenes:

²⁷ *Ibidem*, p.653

²⁸ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.442.

²⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 292 y 293.

a) Existe una suspensión en el pago de impuestos, ya que éstos no se pagan ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de: 1) Importaciones al amparo de un programa de diferimiento o devolución de aranceles, conforme a los tratados internacionales suscritos por México y sus Reglas de Operación (por ejemplo, conforme al artículo 303 del TLCAN); 2) En el caso de transferencia o enajenación de mercancías con cambio de régimen a definitivo en los casos autorizados: 3) Cambio de régimen a importación definitiva y 4) En la importación temporal de bienes de maquinaria y equipo, efectuado por maquiladoras y empresas con programa autorizado de la Secretaría de Economía.

b) Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

c) La propiedad o el uso de las mercancías no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, salvo entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados y empresas de comercio exterior con registro de la Secretaría de Economía, siempre que se cumplan los requisitos exigidos (cambio de régimen de temporal a definitivo).

Si bien es cierto, que el régimen temporal de importación no pagará los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, se debe cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias, y las formalidades de despacho de las mercancías.

a) Para retornar a extranjero en el mismo estado

Por lo que se refiere al régimen de importación "Para retornar al extranjero en el mismo estado", el artículo 106 de la Ley Aduanera, establece que consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:

- Un mes: Remolques y semirremolques incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional

las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

- Seis meses en los siguientes casos:

a) Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos.

b) Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país.

c) Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.

d) Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.

e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses. En estos casos, los seis meses se computarán en entradas y salidas múltiples efectuadas dentro del periodo de doce meses contados a partir de la primera entrada. Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero. Cuando sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas, invariablemente deberá viajar a bordo el importador del vehículo.

- Un año:

a) Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.

b) Las destinadas a eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, así como por universidades o

entidades privadas, autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

c) Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero. En este caso el plazo establecido se podrá ampliar por un año más.

d) Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México.

e) Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

- Plazo Calidad Migratoria incluyendo prórroga en los siguientes casos:

a) Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país con calidad de inmigrantes rentistas o de no inmigrantes, excepto tratándose de refugiados y asilados políticos, siempre que se trate de un solo vehículo.

Los vehículos que importen turistas y visitantes locales, incluso que no sean de su propiedad y se trate de un solo vehículo.

Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando éstos no sean extranjeros, por un extranjero que tenga alguna de las calidades migratorias a que se refiere este inciso, o por un nacional, siempre que en este último caso, viaje a bordo del mismo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo y podrán efectuar entradas y salidas múltiples.

b) Los menajes de casa³⁰ de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos que señale el Reglamento de la Ley Aduanera.

- Diez años:

³⁰ El menaje de casa, consiste en las siguientes mercancías usadas: el ajuar y bienes muebles de una casa, que sirven exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, ropa, libros, libreros, obras de arte o científicas, que no constituyan colecciones completas para la instalación de exposiciones o galerías de arte, los instrumentos científicos de profesionistas, así como las herramientas de obreros y artesanos, siempre que sean indispensables para el desarrollo de la profesión, arte u oficio. Los instrumentos científicos y las herramientas no pueden constituir equipos completos para la instalación de laboratorios, consultorios o talleres. Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p.90.

- a) Contenedores.
- b) Aviones y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros, siempre que, en este último caso, proporcionen, en febrero de cada año y en medios magnéticos, la información que señale mediante reglas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Embarcaciones dedicadas al transporte de pasajeros, de carga y a la pesca comercial, las embarcaciones especiales y los artefactos navales, así como las de recreo y deportivas que sean lanchas, yates o veleros turísticos de más de cuatro y medio metros de eslora, incluyendo los remolques para su transporte, siempre que cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

Las lanchas, yates o veleros turísticos a que se refiere este inciso, podrán ser objeto de explotación comercial, siempre que se registren ante una marina turística.

- d) Las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento. Las casas rodantes podrán ser conducidas o transportadas en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que sean residentes permanentes en el extranjero o por cualquier otra persona cuando viaje a bordo el importador.

- e) Carros de ferrocarril.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente, deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, en caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.³¹

Se permite la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de los bienes importados temporalmente, siempre que se incorporen a los mismos y no sean para automóviles o camiones.

En este régimen, como se señaló anteriormente, las mercancías deben regresar al extranjero en los tiempos que marca la ley; de no cumplir con estos

³¹ Último párrafo del artículo 106 de la Ley Aduanera.

términos, las mercancías estarán ilegalmente en el país, lo que se clasifica como infracción leve e implica la imposición de una sanción de carácter económico, por lo que es importante que el importar bajo el Régimen de Importación Temporal para retornar al extranjero en el mismo estado, tenga clara la finalidad específica de las mercancías a importar temporalmente para así establecerlas en el pedimento y por ende cuidar los términos establecidos en la Ley Aduanera para no caer en las infracciones establecidas en la ley y en su reglamento.

b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación

Tratándose del Régimen "Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación", es importante analizar el antecedente de la "*industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación*", ya que en el año de 1985 México inició un proceso gradual de apertura comercial de su economía, cuya profundización se acentuó a partir de 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que formó parte de una estrategia para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico.

Los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) eran los principales instrumentos con que contaba el Gobierno Federal para el fomento a las exportaciones.

En julio de 2006, las empresas con programas Maquila y PITEX ocupaban el 54 por ciento del personal de la industria manufacturera, el cual contribuían con el 65.3 por ciento de las exportaciones totales del país y el 82 por ciento de las exportaciones manufactureras. Tradicionalmente la balanza de los esquemas Maquila y PITEX presentaban un superávit, lo que había incidido positivamente en la balanza comercial de México.

En sus orígenes de estos decretos que regulan la operación de los programas Maquila y PITEX tenían objetivos distintos y estaban destinados a promover sectores empresariales diferentes, a partir de 2001, derivado de los compromisos de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América

del Norte y con el objeto de que las empresas que cuentan con un programa pudieran continuar realizando sus operaciones en condiciones competitivas, ambos esquemas convergieron en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias.

Ante la convergencia de ambos esquemas, fue necesario eliminar las diferencias "artificiales" que había entre uno y el otro y consolidarlos en un solo instrumento, con lo que se generaron ahorros para el Gobierno Federal al administrar y fiscalizar un esquema único; por tanto, se otorgará trato igualitario a las empresas en términos del impuesto al valor agregado y garantizará a las maquiladoras neutralidad fiscal en términos del impuesto sobre la renta; y se reducirá el número de trámites ante el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Luego entonces se modificó el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1998 y sus reformas publicadas en el mismo órgano informativo el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003.³²

Con estas modificaciones el 1 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación*", que entró en vigor el 13 de noviembre de 2006,³³ mismo que incorporó las disposiciones de ambos programas para crear uno solo, que en adelante se identifica como IMMEX.

En relación con lo anterior, el artículo 108 de la Ley Aduanera establece lo siguiente:

ARTICULO 108. Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**,³⁴ podrán efectuar

³² Antecedentes históricos obtenidos del "Considerando del Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Noviembre de 2006.

³³ Última reforma al "Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 2010.

³⁴ Las palabras en negritas son mías. Es de hacerse notar que el 30 de noviembre del 2000, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Gobernación, un Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y

la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría mediante reglas.

La importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción I, incisos a), b) y c) de este artículo, se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
- b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
- c) Envases y empaques.
- d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos:

- a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.
- c) Equipo para el desarrollo administrativo.

En los casos en que residentes en el país les enajenen productos a las maquiladoras y empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como a las empresas de comercio exterior que cuenten con registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación

Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca.

En lo que corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre muchos otros artículos se reformó el artículo 26; en donde cambian de denominación a la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial** para quedar como la **Secretaría de Economía**, lo curioso es que desde el 2000 hasta la fecha no se le ha cambiado el nombre a esta Secretaría y eso que ha tenido constantes reformas la Ley Aduanera, las más recientes reformas son en lo que respecta a cantidades y multas actualizadas por Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior con fecha 3 de agosto de 2011.

definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cuente con constancia de exportación.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Las empresas IMMEX tienen por objeto fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación.

La Secretaría de Economía podrá autorizar a las personas morales residentes en territorio nacional a que se refiere la fracción II del artículo 9 del Código Fiscal de la Federación,³⁵ que tributen de conformidad con el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, un solo Programa, que puede incluir las modalidades de:

- I.- Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;
- II.- Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- III.- Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría determine, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente el Programa, y

³⁵ **Artículo 9o.-** Se consideran residentes en territorio nacional:

II. Las personas morales que hayan establecido en México la administración principal del negocio o su sede de dirección efectiva.

Salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas de nacionalidad mexicana, son residentes en territorio nacional.

Las personas físicas o morales que dejen de ser residentes en México de conformidad con este Código, deberán presentar un aviso ante las autoridades fiscales, a más tardar dentro de los 15 días inmediatos anteriores a aquél en el que suceda el cambio de residencia fiscal.

V.- Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.³⁶

Las empresas con Programa IMMEX podrán efectuar la importación temporal de las siguientes mercancías para llevar a cabo los procesos de operación de manufactura y podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I.- Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
- b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
- c) Envases y empaques.
- d) Etiquetas y folletos.

II.- Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III.- Por la vigencia del Programa, en los siguientes casos:

- a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas al proceso productivo.
- b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.
- c) Equipo para el desarrollo administrativo.³⁷

A las empresas con Programa IMMEX se les exige de inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos a que se refiere el artículo 59, fracción IV, de la Ley, excepto que se trate de la importación de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional.³⁸

³⁶ Artículo 3 del Decreto IMMEX.

³⁷ Artículo 4 del Decreto IMMEX.

³⁸ Artículo 6 bis del Decreto IMMEX.

Para que una persona moral con Programa IMMEX tenga autorización por parte de la Secretaría de Economía, tendrá que cumplir con lo siguiente:

I. El interesado deberá presentar su solicitud ante la Secretaría en los formatos que ésta establezca, especificando:

- a) Datos generales de la empresa, incluyendo los correspondientes a los socios y/o accionistas y representante legal.
- b) Descripción detallada del proceso productivo o servicio que incluya la capacidad instalada de la planta para procesar las mercancías a importar o para realizar el servicio objeto del Programa y el porcentaje de esa capacidad efectivamente utilizada.
- c) La clasificación arancelaria de las mercancías a importar temporalmente y del producto final a exportar al amparo del Programa, que correspondan conforme a la Tarifa.
- d) La descripción comercial de las mercancías a importar temporalmente al amparo de su Programa.
- e) El sector productivo a que pertenece la empresa.
- f) El compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total.

II. El interesado deberá anexar a la solicitud lo siguiente:

- a) Testimonio o copia certificada de la escritura en que conste el contrato de sociedad y, en su caso, de sus modificaciones al sistema de administración e integración accionario en el que aparezcan los datos de la inscripción ante el Registro Público que corresponda.
- b) Copia del documento que acredite legalmente la posesión del inmueble en donde pretenda llevarse a cabo la operación del Programa, en el que se indique la ubicación del inmueble, adjuntando fotografías del mismo.
- c) Contrato de maquila, de compraventa, órdenes de compra o pedidos en firme, que acrediten la existencia del proyecto de exportación.
- d) La información adicional que determine la Secretaría de Economía.³⁹

³⁹ Artículo 11 del Decreto IMMEX.

Quienes importen temporalmente mercancías al amparo de un Programa IMMEX, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, el artículo 63-A de la Ley Aduanera y en la forma en que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Para determinar dicho impuesto, se podrá optar por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- I.- La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;
- II.- La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- III.- La que establecen los Programas de Promoción Sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.⁴⁰

El artículo 63-A de la Ley Aduanera, establece la obligación de pagar los impuestos al comercio exterior que correspondan:

ARTICULO 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.

La empresa con Programa IMMEX deberá presentar un reporte anual de forma electrónica a la Secretaría de Economía respecto del total de las ventas y de las exportaciones, correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de mayo, conforme lo establezca la Secretaría de Economía mediante Acuerdo. Para la presentación de dicho reporte, la Secretaría de Economía realizará la verificación inmediata.

Cuando dicho reporte no se presente dentro del plazo establecido se suspenderá el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa en tanto no se subsane esta omisión.⁴¹

Carvajal Contreras,⁴² dice que la propiedad o el uso de mercancías importadas temporalmente, no podrán ser objeto de transferencia o enajenación excepto entre empresas IMMEX. Es decir, estas empresas podrán

⁴⁰ Artículo 14 del Decreto IMMEX.

⁴¹ Artículo 25 del Decreto IMMEX.

⁴² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp. 445 y 446.

transferir o enajenar a otras empresas iguales para que lleven a cabo los procesos industriales e incluso lleven a cabo el retorno de las mercancías correspondientes, siempre que formulen pedimento por conducto de agente o apoderado y cumplan con los requisitos reglamentarios. Solamente en caso excepcional; y mediante el cumplimiento de condiciones de control, los procesos industriales podrán llevarse a cabo por persona diferente a una empresa IMMEX.

2.2. Temporales de Exportación

Como se ha señalado en el apartado dos de este capítulo, además de los Regímenes Aduanales Temporales de Importación (Para retornar al extranjero en el mismo estado y Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación); se prevé en nuestra legislación el *Régimen de Exportación Temporal*.

De acuerdo con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, es el régimen aduanero destinado a facilitar la reimportación total o parcialmente, libre de derechos e impuestos a la importación de mercaderías exportadas con suspensión, si fuera el caso, de los derechos e impuestos a la exportación. Se puede exigir que las mercaderías sean exportadas con un fin definido y reimportadas dentro de un plazo determinado.⁴³

Los Regímenes Temporales de Exportación, pueden ser para: 1) Para retornar al país en el mismo estado y 2) Para elaboración, transformación o reparación. Al amparo de estos se puede exportar temporalmente mercancías nacionales o nacionalizadas.

Las reglas comunes para ambos regímenes son las siguientes:

- a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- b) Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.⁴⁴

⁴³ Citado por, *ibidem*, p. 446.

⁴⁴ Artículo 113 de la Ley Aduanera.

- c) Los contribuyentes podrán cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva, cumpliendo con los requisitos que establezcan la legislación aduanera.
- d) Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo se deberá pagar, en su caso, el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.⁴⁵

a) Para retornar al país en el mismo estado

Tratándose del Régimen de Exportación Temporal "*para retornar al país en el mismo estado*", el artículo 115 de la Ley Aduanera dice:

ARTICULO 115. Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.

El artículo 116 de la Ley Aduanera señala los plazos por los cuales se autoriza la salida del territorio nacional de las mercancías que señala el artículo 115 de dicha ley; al ser los siguientes:

- I. Hasta por tres meses, las de remolques y semirremolques, incluyendo aquellos diseñados y utilizados exclusivamente para el transporte de contenedores.
- II. Hasta por seis meses, en los siguientes casos:
 - a) Las de envases de mercancías.
 - b) Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero.
 - c) Las de muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías.
 - d) Las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país.
- III. Hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos.

⁴⁵ Artículo 114 de la Ley Aduanera.

IV. Por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Economía y por las mercancías que en las mismas se señalen, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de Economía. En estos casos la Secretaría de Economía podrá autorizar que la obligación de retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

Se permiten prórrogas a los plazos mediante rectificación al pedimento de exportación temporal antes del vencimiento del plazo respectivo. En caso de que se requiera un plazo adicional, se deberá solicitar autorización de conformidad con los requisitos que señale la Secretaría de Economía mediante reglas.

En el pedimento se señalará la finalidad a que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar donde cumplirán la citada finalidad y mantendrán las propias mercancías.

En los demás casos, no se requerirá pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pero se deberá presentar la forma oficial que mediante reglas señale la Secretaría de Economía.

Serán necesarias la presentación del pedimento y la utilización de los servicios de agente o apoderado aduanal para la exportación temporal, cuando se presente otro documento con el mismo fin previsto en algún tratado internacional del que México sea parte. La Secretaría de Economía establecerá mediante reglas, los casos y condiciones en que procederá la utilización de ese documento, de conformidad con lo dispuesto en dicho tratado internacional.

b) Para elaboración, transformación o reparación

El régimen denominado de las Exportaciones Temporales, "*para elaboración, transformación o reparación*", es aplicable para aquellas mercancías parcialmente elaboradas en nuestro territorio, pero que no se pueden terminar de procesar en nuestro país y se tienen que exportar para concluir con estos procesos.

Como es notorio, internamente hace falta el impulso económico para que en México se elaboren, transformen o reparen mercancías, sin la necesidad de exportarlas. De todos necesitamos y México no es la excepción, pero necesita ser cada vez más independiente en este sentido.

Ley Aduanera autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación elaboración o reparación hasta por dos años. Este plazo puede ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal, o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor.⁴⁶

Silva Juárez,⁴⁷ dice que la exportación temporal de mercancías en el mismo estado debe ser con una finalidad específica, misma que debe aclararse en el correspondiente pedimento de exportación. Por otra parte, no deben ser modificadas y así deben retornarse. Si fueron modificadas, el regreso a México, se deben pagar contribuciones, como el impuesto general de importación.

3. Régimen de Depósito Fiscal

Otro de los Regímenes establecidos en la Ley Aduanera es el Régimen de Depósito Fiscal. En relación con él, el autor Carvajal Contreras,⁴⁸ menciona dos puntos de partida para definirlo. Al efecto, empieza con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, que señala que es el régimen aduanero en virtud del cual las mercancías importadas son almacenadas bajo control de la aduana, en un lugar designado a ese efecto (depósito de aduanas), sin pago de los derechos e impuestos.

Por otro lado, señala el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, que es el régimen en virtud del cual las mercancías nacionales o extranjeras permanecen bajo control de la aduana, en un lugar designado o habilitado para el depósito de aduanas con suspensión del pago de los derechos e impuestos que pudieran corresponderle con ocasión de su posterior desaduanamiento.

⁴⁶ Artículo 117 de la Ley Aduanera.

⁴⁷ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p. 710.

⁴⁸ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 448.

Carvajal Contreras señala que las definiciones señaladas contienen una diferencia importante, ya que para el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el depósito sólo se puede dar con mercancías de importación; en cambio para la Asociación Latinoamericana, se puede dar tanto con mercancías nacionales para ser exportadas como con las de importación.

Por soporte, el artículo 117 de la Ley Aduanera señala que el régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias

Carvajal Contreras⁴⁹ señala como características sobresalientes de este régimen en nuestro país, las siguientes:

- a) Los impuestos quedan en suspenso hasta en tanto no se retiren las mercancías del depósito. Retiro que puede ser parcial o total.
- b) Se pueden depositar mercancías nacionales o extranjeras.
- c) El depósito sólo puede establecerse en una organización auxiliar del crédito, denominada Almacén General de Depósito.
- d) Las mercancías nacionales se entenderán exportadas definitivamente desde el momento en que se depositen.
- e) Los impuestos ad-valorem, contribuciones serán actualizadas de acuerdo a la variación cambiaria que hubiera tenido el peso frente al dólar americano, en el período de entrada al almacén y salida del mismo de las mercancías, o en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, es decir de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor. De la misma forma las cuotas compensatorias sí existen. El contribuyente deberá señalar cuál de las dos formas de actualización selecciona en el momento de realizar el depósito.
- f) El almacén otorgará una "Carta de Cupo"⁵⁰ donde se consignarán los datos del Agente o Apoderado Aduanal que promoverá el despacho. Dicha carta

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 449 y 450.

podrá ser cancelada notificando esta situación dentro de un plazo de cinco días.

g) El almacén debe avisar a la Secretaría de Hacienda, en el plazo de 20 días, si existen faltantes o sobrantes entre lo que dice el pedimento y lo que recibió. El silencio supone la conformidad.

h) Para enviar las mercancías a Depósito se debe hacer un tránsito interno.

El autor señala que con las mercancías en depósito fiscal podrá efectuarse el régimen de importación definitiva, el de exportación definitiva, el retorno de las mercancías si son extranjeras o el de reincorporarse al mercado, las que por su origen sean nacionales. Estos dos últimos casos procederán cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal. También podrán importarse temporalmente para una empresa IMMEX.

Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para:

- a) Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- b) Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.
- c) Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- d) Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales de conformidad para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura. En este caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuesto al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.

⁵⁰ La Carta de Cupo, es el documento que expide el almacén general de depósito como prueba de recibo de mercancías, documentación del contrato de depósito y título representativo de aquéllas. León Tovar, Soyla H., *Contratos mercantiles*, 4a. ed., México, OXFORD, 2008, p. 429.

Cuando la venta se haga a los pasajeros que arriben al país directamente del extranjero en puertos aéreos internacionales y dicha venta así como la entrega de las mercancías se realice en los establecimientos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, cumpliendo los requisitos de control que se establezcan mediante reglas, las mercancías no se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que se trate de las que comprenden el equipaje de pasajeros en viajes internacionales.⁵¹

Al respecto, Silva Juárez⁵² manifiesta que, el ejemplo más claro son las tiendas "Duty Free"⁵³ que se encuentran en los aeropuertos: solo para venta a pasajeros con pasaporte y boleto de vuelo internacional, porque las mercancías no pueden regresar a territorio nacional, a menos que se paguen los impuestos correspondientes.

Así mismo, Trejo Vargas,⁵⁴ explica que las mercancías que estén en depósito fiscal, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros, podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, pagándose en este último caso, las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a las muestras.

La industria de autopartes e industria automotriz con programas de maquila IMMEX, tienen todo un tratamiento en las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, (obligaciones, facilidades, reexpediciones, enajenaciones, regularización de mercancías, constancias de transferencia de mercancías, draw back,⁵⁵ reglamentación y reglamentación para pago).

⁵¹ Párrafos uno y dos de la fracción I del artículo 121 de la Ley Aduanera.

⁵² Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p.156.

⁵³ La regla 3.6.14 de la Miscelánea de Comercio Exterior para el 2007, establece que las tiendas Duty Free se ubican dentro de los aeropuertos con vuelos internacionales, en zonas donde los pasajeros que viajan al extranjero están a punto de tomar su transporte o en zonas francas donde se encuentran turistas extranjeros que están a punto de salir a sus destinos de origen. Los establecimientos son considerados almacenes para el régimen de depósito fiscal: las mercancías que se venden no han pagado los impuestos al comercio exterior porque se entiende que no se va a quedar en territorio nacional y que el pasajero internacional se va a llevar las mercancías al extranjero. Citado por, *ibidem*, p.451.

⁵⁴ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 305.

⁵⁵ El Draw Back, es la devolución del impuesto general de importación. Si una persona realiza una importación definitiva de un producto y antes de un año efectúa la exportación definitiva, en el mismo estado, puede solicitar a Economía la devolución del impuesto de

Leyva García,⁵⁶ dice que procederá la autorización de este régimen para la exposición y venta de vehículos en las franjas fronterizas y regiones fronterizas,⁵⁷ para las exposiciones internacionales temporales de mercancías y para llevar a cabo los procesos de ensamble y fabricación de vehículos, los cuales deberán ser debidamente vigilados y controlados por las autoridades aduaneras.

4. Régimen de Tránsito de Mercancías

El régimen de Tránsito de Mercancías, lo define el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, como el régimen aduanero, por el cual las mercancías que se encuentran sometidas al control aduanero son transportadas desde una aduana a otra dentro de un territorio aduanero, estén o no destinadas al extranjero.⁵⁸

El artículo 124 de la Ley Aduanera establece lo siguiente:

ARTICULO 124. El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.

Dicho régimen se divide en dos: 1) Tránsito interno (a la importación o la exportación) y 2) Tránsito internacional.

Trejo Vargas,⁵⁹ dice que el régimen de tránsito de mercancías aunque es típico y autónomo, se caracteriza por que se trata de un régimen provisional del régimen final al que se destinarán las mercancías de comercio exterior, pues una vez finalizado el primero por cumplirse las formalidades aduaneras el tránsito dejara de subsistir para dar paso al régimen final al que se destinarán

importación, siempre y cuando se cumplan los requisitos del Decreto Drawback. Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p. 450.

⁵⁶ Leyva García, Eugenio Jaime, *Importaciones y exportaciones. Tratamiento jurídico*, 2a. ed., México, ISEF, 2004, p.228.

⁵⁷ El artículo 136 de la Ley Aduanera establece lo siguiente para franja y región fronteriza:

Artículo 136. Para los efectos de esta Ley, se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.

Para Caballero Montoya, la franja fronteriza está determinada dentro de una zona de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional de nuestro país.

La denominación de zona libre ha sido modificada por la de Región Fronteriza, y se entiende por Región Fronteriza, los Estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, parte de Sonora, Franja Fronteriza Sur colindante con Guatemala y los Municipios de Comitán, Chiapas, Salina Cruz, Oaxaca, Cananea y Caborca, Son. Citado por: Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp.199 y 201.

⁵⁸ Citado por, *ibidem* p.451.

⁵⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.306.

las mercancías, ya sea en México o en el extranjero, por ejemplo: tratándose de un tránsito interno a la exportación, el régimen final será el régimen de exportación (definitiva o temporal, según se trate) de la mercancía que se despachó con un tránsito. Después de concluida la operación aduanera en su totalidad, el tránsito y la documentación con la que se amparó esta operación sólo tendrán valor para efectos estadísticos, en su caso, salvo que la aduana hubiese detectado alguna irregularidad en la operación del propio régimen de tránsito.

Expone el autor que con el régimen de tránsito de mercancías, estas se podrán desaduanizar en una aduana menos congestionada, generalmente en el interior del país, donde el propio importador, exportador o agente aduanal, tenga personal u oficinas para realizar la liberación de las mercancías, evitándose gastos innecesarios, así como el ahorro del tiempo en las filas de los módulos de carga normal del Sistema de Automatización Aduanera Integral.

Silva Juárez,⁶⁰ considera que es un régimen muy problemático, que requiere un máximo de cuidado por parte del agente aduanal y del transportista, ya que en el caso de que se pierdan las mercancías, ellos son solidariamente responsables del pago de las contribuciones.

Explica, que en la aduana de entrada o de origen se realiza un despacho provisional, es decir, las mercancías deben modularse y se presenta un pedimento de tránsito, donde solo se determinan los impuestos, solo se calculan, pero no se pagan, hasta que llegue a la aduana de despacho.

Del mismo modo, autores como Zepeda Salinas,⁶¹ argumentan que el régimen de tránsito de mercancías es el régimen o estado fiscal-aduanero que se le asignará a las mercancías que viajen de una aduana nacional a otra nacional y como consecuencia, puede estar sujeto a control fiscal, esto es que en cualquier momento las mercancías que se traslade podrán ser sujetas a verificación de mercancías en transporte, en los términos del artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁰ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp.746 y 747.

⁶¹ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, pp. 56 y 57.

a) Transito Interno

El régimen de Tránsito Interno de mercancías, se presenta, como lo señala Carvajal Contreras,⁶² cuando la aduana de entrada envía mercancías de procedencia extranjera a otra aduana, que se encargará de realizar el despacho para la legal importación de las mercancías, o bien, cuando la aduana de despacho envía mercancías nacionales o nacionalizadas a una aduana de salida, para que se encargue de cumplir con la exportación correspondiente; también como el envío de mercancías importadas temporalmente en programas de maquila y el retorno en exportación.

Ahora bien, de conformidad con la Regla 4.6.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, publicada el 29 de julio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y de conformidad con los artículos 125, fracción I y 130, fracción I de la Ley Aduanera, se considera tránsito interno o internacional, el traslado de mercancías de procedencia extranjera que se realicen de la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Monterrey, en Apodaca, Nuevo León, a la Aduana de Monterrey; de la Aduana de Nogales al Aeropuerto Internacional "Ignacio Pesqueira", en Hermosillo, Sonora, dependiente de la Aduana de Guaymas; del Aeropuerto Internacional "General Rafael Buelna", en Mazatlán, Sinaloa, a la Aduana de Mazatlán; del Aeropuerto Internacional "General Manuel Márquez de León", en La Paz, Baja California Sur, a la Sección Aduanera de Pichilingue, en La Paz, Baja California Sur; del Aeropuerto Internacional de Loreto, en Loreto, Baja California Sur, a la Sección Aduanera de Pichilingue, en La Paz, Baja California Sur; del Aeropuerto Internacional de Torreón "Francisco Sarabia", en Torreón, Coahuila, a la Aduana de Torreón; de la Aduana de Ciudad Hidalgo a la Sección Aduanera de Puerto Chiapas, o viceversa; dependiente de la Aduana de Ciudad Hidalgo, Chiapas; así como entre la Aduana de Progreso y la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Mérida denominado "Manuel Crescencio Rejón", para depósito ante la aduana o para someterla a cualquiera de los regímenes aduaneros a que se refiere el artículo 90 de la Ley, cuando cuente con autorización por parte de las aduanas referidas. En estos

⁶² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.451.

casos los tránsitos se realizarán en los términos que se señalen en la autorización correspondiente.

Añade Trejo Vargas,⁶³ que para éste régimen, solo se realiza la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias, pero si las mercancías en tránsito interno a la importación no arriban a la aduana de despacho en el plazo señalado, la determinación se considerará definitiva, en tránsito interno a la exportación o retorno al extranjero, las mercancías no se considerarán exportadas o retornadas y se deberán reintegrar los beneficios fiscales que se hubieran obtenido con motivo de la exportación.

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor, las mercancías no arriben en los plazos referidos, el agente o apoderado aduanal o el transportista, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades, de conformidad con el Reglamento de la Ley Aduanera, exponiendo las razones que impiden el arribo oportuno de las mercancías.

Los artículos 37 y 125, fracción III de la Ley Aduanera, establecen los requisitos para la exportación mediante un pedimento consolidado y también en el caso de las maquiladoras y de empresas con programas de exportación, lo cual establecen lo siguiente:

ARTICULO 37. Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado.

Tratándose de las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, también podrán optar por promover el despacho aduanero de las mercancías mediante pedimento consolidado para su importación.

ARTICULO 125. Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.

II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.

III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

⁶³ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.307.

La Regla 4.6.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de 2011, establece que tratándose de las operaciones que se lleven a cabo mediante pedimentos consolidados, conforme al artículo 37 de la Ley, el agente o apoderado aduanal que promueva el tránsito interno de mercancía importada temporalmente bajo un Programa IMMEX para su retorno al extranjero, deberá presentar la factura ante el módulo de selección automatizado, tanto en la aduana de despacho al inicio del tránsito, como en la aduana de salida, en ambos casos se deberá activar el mecanismo de selección automatizado y proceder en los términos de su resultado.

La Ley Aduanera, en su artículo 126, dice en relación con el tránsito interno para bienes de consumo final que:

ARTICULO 126. El tránsito interno para la importación de bienes de consumo final sólo procederá en los términos y con las condiciones que señale el Reglamento.

El artículo 167 del Reglamento de la Ley Aduanera, señala los requisitos en los cuales se podrá autorizar por la autoridad aduanera los bienes de consumo final, como sigue:

Artículo 167. El tránsito interno de bienes de consumo final, se podrá autorizar por la autoridad aduanera, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

I. Que se efectúe en remolques, semirremolques o contenedores transportados por ferrocarril, ya sea de estiba⁶⁴ doble o de estiba sencilla. El recorrido del convoy⁶⁵ se efectuará en tren unitario, sin escalas desde los puntos de origen a su destino, y

II. Que el importador esté inscrito en el padrón de importadores.

Para la Regla 4.6.6 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, se consideran bienes de consumo final los siguientes:

- Textiles.
- Confecciones.
- Calzado.
- Aparatos electrodomésticos.

⁶⁴ La estiba es el proceso técnico y sistemático de acomodar de forma ordenada la carga en un espacio de almacén, muelle o medio de transporte. Correa Alcalá, César Omar, *Glosario básico de términos de derecho aduanero y comercio exterior*, México, Dercoexa, 2011, p. 126.

⁶⁵ El convoy son una serie de equipos ferroviarios de arrastre, que se utilizan para realizar el traslado de mercancías de una aduana de entrada a una aduana de despacho o viceversa o, en su caso, de una aduana fronteriza a un recinto portuario o una aduana interior o Terminal interior. *ibidem*, p. 262.

- Juguetes.
- Llantas usadas.
- Plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, señaladas en el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la "Comisión Intersecretarial para el control del proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas", publicado en el DOF el 29 de marzo de 2002, o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste.
- Aparatos electrónicos.

Ya se analizó el Régimen de Tránsito Interno, con características en donde el sistema jurídico mexicano añade su esencia para regular este régimen y dar un enfoque en el sistema de derecho justo a los importadores o exportadores.

b) Tránsito Internacional

Una vez que se ha analizado el Régimen de Tránsito Interno de Mercancías, el siguiente punto a tratar, es la vertiente del Régimen de Tránsito Internacional.

Para efectos de este régimen, atenderemos a lo que dispone la Ley Aduanera en su artículo 130, que a la letra dice:

ARTÍCULO 130. - Se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.
- II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

El propósito de este régimen, comenta Silva Juárez,⁶⁶ es que las mercancías lleguen a la aduana de despacho en el extranjero, o bien lleguen a una aduana nacional, después de haber sido transportadas en territorio extranjero.

Las características de dicho régimen, por territorio nacional, en base a lo que disponen los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Aduanera; señalan los siguientes requisitos:

⁶⁶ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p.759

Solo procederá el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional en los casos y bajo las condiciones que señale la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y se deberá promoverse por conducto de agente o apoderado aduanales.

Se deberá formular un pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía.⁶⁷

Se deberá determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación y la que corresponda, tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como de las cuotas compensatorias.⁶⁸

Si las mercancías no arriban a la aduana de salida en el plazo establecido, la determinación provisional de contribuciones y de cuotas compensatorias se considerará como definitiva.⁶⁹

Cuando por razones de caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan arribar en los plazos establecidos por la ley, el agente aduanal, el transportista o la persona física o moral que efectúe el tránsito internacional de mercancías, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades aduaneras. En este caso, podrá permitirse el arribo extemporáneo de las mercancías a la aduana de salida por periodo igual al plazo máximo de traslado establecido o, que se efectúe el desistimiento al régimen en la aduana de entrada siempre que, en este último caso, se presenten físicamente las mercancías ante la aduana.⁷⁰

Serán responsables solidarios ante el fisco federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios y de las infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías: el agente aduanal, cuando acepte expresamente dicha responsabilidad, y la empresa transportista inscrita en el registro.⁷¹ Respecto a este punto en particular, el autor Silva Juárez⁷² argumenta que los tránsitos en general, no pueden hacerse con

⁶⁷ Fracción I del artículo 131 de la Ley Aduanera.

⁶⁸ Fracción II del artículo 131 de la Ley Aduanera.

⁶⁹ Artículo 132 de la Ley Aduanera.

⁷⁰ Artículo 132 segundo párrafo de la Ley Aduanera.

⁷¹ Artículo 133 de la Ley Aduanera.

⁷² Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp.764 y 771.

cualquier empresa transportista; debe estar inscrita en el padrón de empresas transportistas, y asumir expresamente la responsabilidad solidaria por el pago de los créditos fiscales, si nadie lo paga, ellos los deben pagar. Y por si eso fuera poco, para que la autoridad tenga cierto control sobre los embarques, deben realizarse por las aduanas, las rutas y los tiempos que los ordenamientos establecen.

Silva Juárez continua argumentando que en este punto, se refiere a la aduana mexicana de salida, es decir, cuando tiene que pasar por territorio extranjero es necesario hacer cuatro despachos: el de la aduana mexicana de salida, que lo hace el agente aduanal mexicano; el de la aduana extranjera de entrada, que lo hace el forwarding o agente aduanal de ese país, el de la aduana extranjera de salida, que también lo hace el forwarding, y el de la aduana mexicana de entrada, que ya lo hace el agente o apoderado aduanal mexicano.

Por tanto, el último artículo en lo que respecta el régimen de tránsito internacional de mercancías, el artículo 134 de la Ley Aduanera dice a su letra:

ARTICULO 134. El tránsito internacional por territorio extranjero deberá promoverse por conducto de agente o apoderado aduanal.

Carvajal Contreras,⁷³ considera que dos influencias han configurado este régimen aduanero en nuestro país: la latinoamericana y la europea.

Para la primera, es cuando las mercancías extranjeras se envían de un país a otro atravesando el territorio de otro u otros países intermedios. Para la segunda, no es sólo la transportación de las mercancías por territorios extranjeros, sino también la transportación en un mismo territorio aduanero de mercancías de una aduana a otra, para nacionalizarse, depositarse o exportarse.

Continúa diciendo el autor, que este régimen ha sido objeto de estudio desde que el transporte evolucionó y se desarrolló. También ha servido de preocupación para los países de gozar de libertad de tránsito para sus mercancías cuando atraviesan el territorio de otro país, sin tener que pagar impuestos, derechos o el cumplimiento de demasiadas formalidades.

⁷³ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 453.

5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

El Régimen de "Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado", considera Carvajal Contreras,⁷⁴ que es de nuevo cuño⁷⁵ en nuestro sistema legal consiste en importar mercancías que son introducidas en recintos fiscalizados para practicarse procesos industriales de elaboración, transformación o reparación para ser retornadas al extranjero.

El artículo 135 de la Ley Aduanera, establece su definición y sus lineamientos, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 135. El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.

La introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en **el artículo 63-A** de esta Ley y de las cuotas compensatorias aplicables a este régimen. El impuesto general de importación se deberá determinar al destinar las mercancías a este régimen.

En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar que dentro de los recintos fiscalizados, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación en los términos de este artículo.

Las mercancías nacionales se considerarán exportadas para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas al régimen previsto en este artículo.

Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación. Los desperdicios no retornados no causarán el citado impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Reglamento.

Cuando se retornen al extranjero los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley, se pagará el impuesto general de importación.

Por los faltantes de las mercancías destinadas al régimen previsto en este artículo, se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan.

Podrán introducirse al país a través del régimen previsto en este artículo, la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado, siempre que se pague el impuesto general de importación y se cumplan las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Máximo Carvajal Contreras considera que el régimen de "Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado es de nuevo cuño en nuestro sistema legal, pues difiere de ello, puesto que el régimen surgió con la Ley Aduanera de 1995, lo que sí es nuevo, es el segundo párrafo adicionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000 y subsecuentes.

Autores como Zepeda Salinas⁷⁶ exponen que este régimen es considerado como un "Programa de diferimiento de aranceles" por el artículo 2, fracción X, de la Ley Aduanera que a la letra dice:

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley se considera:

[...]

X. Programas de diferimiento de aranceles, los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal; y de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

En relación con el artículo anterior, el segundo párrafo del artículo 135 de la Ley Aduanera, establece que la introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación, en los casos previstos en el artículo 63-A de la misma Ley y de las cuotas compensatorias aplicables.

El artículo 63-A de la Ley Aduanera se relaciona también con el artículo 2 fracción X de la Ley Aduanera, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un **programa de diferimiento o de devolución de aranceles**, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.

En virtud de lo anterior, cuando se retornen al extranjero los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, en los casos previstos en el artículo 63-A de la misma Ley, se pagará el impuesto general de importación.

En el tercer párrafo del artículo 135, de la Ley Aduanera, se establece que en ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.

El mismo artículo 135, pero ahora en su quinto párrafo, de la Ley Aduanera, establece que las mercancías nacionales se considerarán exportadas, para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas a este régimen.

Las mermas⁷⁷ resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación; esto de

⁷⁶ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, p. 70.

conformidad con el sexto párrafo del artículo 135 de la Ley Aduanera, ya que estas son consideradas como desperdicio y por ende, no podrán ser reutilizadas para importarse o exportarse.

Los desperdicios no retornados no causarán el citado impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos, cumpliendo con las disposiciones de control que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

Por los faltantes de las mercancías destinadas a este régimen se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan y la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado pagarán el impuesto general de importación y cumplirán con las regulaciones y las restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.⁷⁸

6. Recinto fiscalizado estratégico

El último de los regímenes aduaneros establecidos en la Ley Aduanera, es el Régimen denominado "*Recinto fiscalizado estratégico*", siendo éste un régimen que nace en nuestro sistema, con el *Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se decretan otras de la Ley Aduanera del 30 de Diciembre del año 2002*; al adicionarse los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C, y 135-D a la Ley Aduanera.

Es menester señalar, que la Cámara de Diputados en sus dictámenes, mencionan que a la adición del Régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico, le trae al país grandes ventajas económicas para su desarrollo competitivo ante el propio territorio nacional y el extranjero. La exposición de motivos a la letra dice:

"Hoy podemos aseverar que esta reforma aduanera tiene como propósito fundamental, realizar adecuaciones al marco legal, para fortalecer la seguridad nacional y el control de la aduana, para apoyar e impulsar la competitividad de los usuarios del comercio exterior, así como para alcanzar mayores niveles de certeza jurídica y simplificación administrativa a favor de los particulares, dando transparencia a la actuación de la autoridad frente a los particular, y dotando también a la autoridad

⁷⁷ Las mermas son consideradas como aquellas que se consumen durante el proceso de producción o bien se pierden por desperdicio y no es posible comprobar. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, Normatividad: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10456.html (Consultado el 22 de Septiembre de 2011).

⁷⁸ Artículo 135 penúltimo párrafo de la Ley Aduanera.

de herramientas que le permitan enfocar sus recursos de manera mucho más eficiente.

En lo que a la seguridad nacional respecta, el tema que recientemente ha cobrado especial importancia, nuestro país ha adquirido compromisos internacionales de relevancia, en apoyo a la investigación y lucha contra el terrorismo, para lo cual se ha procurado la adopción de medidas que permitan reforzar la seguridad y prevenir la introducción de mercancías o personas que puedan poner en peligro la seguridad del país, con objeto de mantener una frontera segura.

En este sentido la reforma incorpora adiciones y modificaciones a la ley, para establecer la obligación a las empresas que prestan servicios internacionales de transporte área, marítimo y ferroviario, para efectuar la transmisión electrónica a las autoridades aduaneras de nuestro país, de los datos de pasajeros, tripulaciones y mercancías antes de su arribo.

Por otro lado, esta reforma también sienta un precedente importante, al incorporar nuevos esquemas en materia de fomento a la competitividad de las empresas.

El otorgar condiciones de competitividad respecto a las operaciones del comercio exterior y aduanal de la industria maquiladora, provocará que México se ubique en el panorama internacional, como un país que ofrece ventajas atractivas, que le permitan constituirse como un polo de desarrollo en Latinoamérica, aprovechando desde luego la situación geográfica, pero además de su infraestructura, mano de obra calificada, así como la red de Tratados de Libre Comercio, que permitan a las industrias y comerciantes acceder a más de 32 economías en el mundo.

Bajo la misma óptica de continuar con la conveniencia de impulsar la promoción de la inversión en proyectos que otorguen ventajas competitivas a nuestro país, se analizó la posibilidad de incorporar una reforma que permitiera, sin detrimento del control de la autoridad aduanera, que el Servicio de Administración Tributaria habilite inmuebles para que en ellos se establezcan empresas que lleven a cabo operaciones de importación y exportación de mercancía, así como procesos de elaboración, transformación, reparación y comercialización respecto de las mismas, sujeto a beneficios en materia de impuestos, cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y facilidades administrativas, para proporcionar una alternativa atractiva para las empresas que llevan a cabo dichas actividades y propiciar, para nuestro país, importantes derramas económicas, empleos y un incremento en la recaudación de impuestos.

Así se propone reformar la Ley Aduanera y crear la figura del "**recinto fiscalizado estratégico**", para establecer en nuestro país en las terminales ferroviarias, aéreas, portuarias y multimodales, centros de desarrollo económico-industriales, comerciales y de servicios en puntos estratégicos del territorio nacional para el ingreso de mercancías de comercio exterior, lo cual, además de las ventajas que ya mencionaron, constituye un hecho histórico en la clara señal a los inversionistas de que en nuestro país se están haciendo esfuerzos para simplificar, transparentar y reducir los costos de las importaciones y las exportaciones.

La creación de este nuevo régimen, propicia la posibilidad de captar, al traer a México aproximadamente mil millones de pesos en carga y resguardo que actualmente se encuentran en bodegas fuera de nuestras fronteras.

Tendiente a una real modernización la reforma permitirá la habilitación de la firma electrónica avanzada que equivaldrá a la firma autógrafa, con lo que las operaciones de comercio exterior tenderán a la eliminación paulatina en el papel como medio de comprobación fiscal.

Las reformas propuestas, están orientadas a elevar la competitividad de las empresas manufactureras, las maquiladoras de exportación y a aquellas con programas de exportación, a la vez que buscan reducir la tramitología aduanal en torno a la simplificación administrativa en la elaboración de los documentos aduanales; hacer más eficiente el tiempo de cruce de las mercancías, sin desatender la fiscalización y asignar derechos y beneficios en justa medida, con lo cual podemos decir, se propicia la simplificación del 59% del comercio exterior, lo que representa el 66% de la economía nacional.

En lo que se refiere al combate al contrabando, a través de las reformas se establece como presunción de infracción grave, a aquellas empresas que no acrediten que las mercancías importadas temporalmente no fueron retornadas al extranjero ni se destinaron a otro régimen aduanero.

La reforma también faculta a la autoridad para embargar las mercancías que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, lo cual permitirá hacer más eficiente el combate a la introducción de mercancías que afectan la planta productiva nacional. Ante los reclamos de la comunidad importadora y exportadora de nuestro país, incorporamos al texto de la ley, la responsabilidad de la autoridad por los percances que pudieran que pudiera sufrir la mercancía que esté depositada en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, el SAT deberá responder por extravíos, daño o destrucción de las mismas.

Compañeros legisladores y compañeras legisladoras: La Comisión de Hacienda y Crédito Público de esta Cámara, me ha pedido su apoyo para la aprobación de la presente reforma que ha sido votada a favor al seno de la misma y el cual, como ya les he informado, reviste un amplio consenso entre los diputados de los diferentes partidos políticos que participaron en su construcción."⁷⁹

Respecto a lo anterior, expongo que captar el ingreso de mercancías de otras naciones en nuestras fronteras para que se comercialicen, es de gran eficiencia para la economía del país, ya que la distribución de las mismas hace que haya un ciclo económico en la riqueza intrínseca en México. También es menester señalar que con esta figura jurídica, se tendrá un mayor control de las mercancías que no cumplan con las disposiciones fiscales y aduaneras que establezca la legislación nacional y por consiguiente el fisco podrá ejercer sus facultades hacendarias para controlar irregularidades.

Trejo Vargas,⁸⁰ dice que la creación del régimen de recinto fiscalizado estratégico se hizo con el fin de dar mayor competitividad a las empresas bajo los principios de simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a dichos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por el plazo de dos años o por el plazo de la autorización, tratándose de activos fijos,

⁷⁹ Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leyes Federales y del Distrito Federal, Ley Aduanera, Proceso Legislativo, Dictamen legislativo: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/> (Consultado el 18 de enero de 2012).

⁸⁰ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.311 y 312.

para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y sin estar sujetas al pago de impuestos al comercio exterior ni al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias.

El artículo 135-B de la Ley Aduanera, establece la definición de dicho régimen, que a la letra dice:

ARTICULO 135-B. El régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y se sujetará a lo siguiente:

I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley.

II. No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

III. Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.

IV. Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Para destinar las mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, se deberá tramitar el pedimento respectivo o efectuar el registro a través de medios electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, determinando las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas queden bajo este régimen, se entenderán exportadas definitivamente.

El artículo 14-D de la Ley Aduanera establece que las mercancías importadas al amparo de este régimen podrán, al igual que en el régimen de depósito fiscal, ser extraídos para su importación definitiva o temporal bajo un programa de fomento o maquila o ser retornadas al extranjero, o incluso ser importadas al régimen de depósito fiscal. Asimismo, los bienes nacionales o nacionalizados que se introduzcan al recinto fiscalizado estratégico se entenderán exportados definitivamente, en tanto que las mercancías podrán permanecer en dichos recintos hasta por dos años, en el caso de materias primas, o el plazo de depreciación en los demás casos.

Uno de los primeros requisitos es tener el uso o goce de almacenes fiscalizados ya autorizados por el Servicio de Administración Tributaria,

cumpliendo todos los requisitos que marca la Ley Aduanera; pero no podrán obtener autorización para estos efectos los administradores del recinto fiscalizado estratégico.⁸¹

Para lo anterior, es indispensable establecer el requisito que establece el artículo 14-D de la Ley Aduanera en su primer párrafo, que a la letra dice:

ARTICULO 14-D. Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y la autorización para su administración. El inmueble habilitado se denominará recinto fiscalizado estratégico.

Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación y administración de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico y la autorización para su administración. La autorización se podrá otorgar hasta por un plazo de 20 años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos dos años de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como de las obligaciones derivadas de la misma.⁸²

Para que funcione este régimen, se requiere de una autorización de habilitación y administración del recinto fiscalizado estratégico, así como para operar el régimen correspondiente.

Para concluir el estudio de este régimen, considero importante atender lo que señala el artículo 135-D de la Ley Aduanera, ya que nos da los últimos lineamientos sobre el mismo:

ARTICULO 135-D. Las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho recinto para:

- I. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- II. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.

⁸¹ Artículo 135-A de la Ley Aduanera.

⁸² Artículo 135-A párrafos dos y tres de la Ley Aduanera.

III. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.

IV. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

V. Destinarse al régimen de depósito fiscal.

Durante el plazo de vigencia del régimen, las mercancías podrán retirarse para su importación cumpliendo con las disposiciones que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Las mercancías sujetas a este régimen se podrán transferir de un inmueble ubicados dentro del recinto fiscalizado a otro ubicado dentro del mismo recinto, o a otro recinto fiscalizado habilitado en los términos del artículo 14-D de esta Ley, siempre que se cumplan con las formalidades que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación.

Las personas que hayan obtenido la autorización a que se refiere el artículo 135-A de esta Ley, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías que sean retiradas del recinto fiscalizado sin cumplir con las obligaciones y formalidades que para tales se requieran o cuando incurran en infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de las mercancías. Dicha responsabilidad comprenderá el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que en su caso se causen, y sus accesorios, así como las multas aplicables. Las personas que hayan obtenido la autorización a que se refiere el artículo 14-D de esta Ley, serán responsables solidarios en los mismos términos y condiciones.

Respecto a este artículo y de conformidad con lo que establece la Regla 4.8.7 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011,⁸³ la transferencia de mercancías se deberá tramitar por conducto de agente o apoderado aduanal el pedimento que corresponda a las operaciones de: a) Retorno al extranjero de mercancía transformada, elaborada o reparada al amparo de un Programa IMMEX y b) Retorno de mercancías extranjeras en su mismo estado, excepto cuando se trate del retorno de envases y empaques, etiquetas y folletos importados temporalmente al amparo de un Programa IMMEX, que se utilicen en la exportación de mercancía nacional.

La misma regla establece que cuando se retornen o exporten mercancías por una aduana fronteriza, marítima o aérea y dichas mercancías sean procedentes de un recinto fiscalizado estratégico ubicado en una aduana marítima o interior, las mercancías se deberán presentar en la aduana o el

⁸³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2011.

módulo de aduanas asignado al recinto fiscalizado estratégico, así como en la aduana de salida de territorio nacional, es este último caso, sólo para la confirmación del arribo de las mercancías a la aduana de salida de territorio nacional. Así mismo el traslado de las mercancías deberá ampararse con el pedimento o con el "Aviso electrónico de importación y de exportación", según corresponda y en el caso de transferencias de mercancías de un recinto fiscalizado estratégico a otro, se deberá efectuar en un plazo de veinte días naturales.

7. Determinación de requisitos para importar

La determinación de los requisitos para importar, implica atender a las normas que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Aduanera, su reglamento, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que aluden a ellas y en el caso del ordenamiento constitucional a sus bases, en donde se establecen los requisitos para que se puedan importar o exportar las mercancías.

Es importante señalar, que en este esquema legal, tratándose de mercancías que entran o salen del territorio nacional, los requisitos legalmente previstos deben ser observados y obligatoriamente cumplidos por la autoridad aduanera, para que su estricta observancia, dé seguridad jurídica a aquellas personas que desean llevar a cabo una actividad de comercio exterior.

El cumplimiento, también depende de que el sistema aduanero funcione correctamente, sin que medie queja de los importadores o exportadores y en que estos mismos cumplan la norma. De lo contrario la autoridad aduanera con base en el ordenamiento legal, impondrá las sanciones correspondientes por incurrir en infracciones establecidas en la ley.

Muchas personas físicas o morales cumplen con la norma aplicable para efectuar aquellos requisitos para importar, pero a la lupa de las mismas y con una buena defensa legal, dichas normas se contradicen una con otra, y una tras otra, porque el legislador (Poder Legislativo y/o Poder Ejecutivo, artículo 131 Constitucional), no tuvo la suficiente técnica legislativa para legislar y con

esto se llega a pensar que fue por falta de conocimientos o porque se trató de perjudicar al ciudadano.

Entre los requisitos para importar, encontramos las regulaciones y restricciones no arancelarias, cuyo cumplimiento es determinante para conocer las medidas que serán aplicables a las mercancías para la importación; por ende, todos los documentos necesarios para importar, de los cuales detallaré más adelante; se tendrán que anexarse al pedimento, debiendo estar vigentes al momento de la importación.

Si bien es cierto, que existen muchas medidas que imponen los Tratados Internacionales de los que México forma parte, es necesario enfocarnos en dos pilares de las importaciones y exportaciones que se realizan en el territorio nacional, entre ellas las regulaciones y restricciones no arancelarias, medidas que se deberán llevar a cabo para importar y exportar antes que otra cosa pase.

8. Regulaciones arancelarias

Para adentrarnos en el tema de las regulaciones y restricciones no arancelarias, pilar fundamental de las reglas que constituyen las importaciones y exportaciones en México, se tiene que analizar cómo es que la Ley de Comercio Exterior establece estas figuras jurídicas.

Martínez Vera,⁸⁴ dice que México pretende vivir en el régimen de libre empresa, donde la participación de los órganos del Estado, más que de regulación, sea de promoción de las actividades económicas; sin embargo, señala que por las debilidades de la planta productiva, en este momento la posición gubernamental es de plena participación en esas actividades, tanto como promotor, como con reglas organizativas, reguladoras, directivas y controladoras, a fin de propiciar una capitalización y modernización de la planta productiva que la torne muy competitiva en el ámbito internacional. Muestra de ello son las facultades extraordinarias que se le otorgan al Poder Ejecutivo para legislar en materia de aranceles y de restricciones y aún prohibiciones para la

⁸⁴ Martínez Vera, Rogelio, *Legislación de comercio exterior*, 3a. ed., México, Mc Graw-Hill Interamericana Editores, 2006, pp.105-108.

entrada y salida de mercancías al territorio nacional, tal como lo previene el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho la facultad concedida.

De la disposición anterior, se concluye que es facultad de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional y reglamentar o prohibir, por motivos de seguridad nacional o de policía, la circulación en el interior de la República toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, sin embargo la misma Federación, no puede establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional, el cual establece lo siguiente:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

[...]

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

[...]

En mi concepto, en referencia al segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, posibilita al Ejecutivo Federal establecer de una forma rápida con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los importadores o exportadores según dicha facultad. Desde mi punto de vista, también tiene como fin regular eficientemente al comercio

exterior. Por ende, el Ejecutivo Federal debe velar por los intereses del país; aunque en la práctica aún se encuentran muchos obstáculos en las reglas que emite el Ejecutivo y entorpecen la entrada y salida de las mercancías al territorio nacional, llegando incluso en algunos casos a ser inconstitucionales.

Es decir, estoy totalmente de acuerdo que se cuide la economía del país, facultad que se le confiere al Ejecutivo Federal para hacerlo, pero tal parece que se vela por la economía e intereses de unos cuantos y no de los 112 millones 336 mil 538 personas⁸⁵ que habitamos en México, por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pilar y base de nuestro sistema legal, establece claramente el camino que se debe respetar, pero una cosa es el deber ser y otra el ser y el Ejecutivo Federal en algunos casos no respeta ni siquiera estos dos principios.

Martínez Vera⁸⁶, dice además, que dentro de la apertura de la economía, México pretende establecer reglas claras y precisas tanto para el manejo de la política gubernamental, como para la realización de actos concretos de comercio internacional entre los particulares, propiciando con ello, una competencia más leal en el comercio exterior.

Comenta el autor que La Ley de Comercio Exterior y su reglamento, los que a decir del autor citado, contiene la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del comercio exterior, cuyos objetivos son.

- Regular y promover el comercio exterior
- Incrementar la competitividad de la economía nacional
- Propiciar el uso eficaz de los recursos productivos del país
- Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional
- Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Respecto a lo anterior Martínez Vera, expone que la interpretación y aplicación, tanto de la Ley de Comercio Exterior como de su Reglamento, corresponden al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía. Esto en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución

⁸⁵ Disponible en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Población, hogares y vivienda, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484> (Consultado el 29 de Septiembre de 2011).

⁸⁶ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 84, pp.106-108.

Política de los Estados Unidos Mexicanos y con independencia de lo previsto en el artículo 131 del mismo ordenamiento, en lo referente a las reglas del comercio exterior, a la aplicación de gravámenes arancelarios, a la conducción y manejo de negociaciones y a la coordinación y realización de actividades de comercio exterior. La Secretaría de Economía tiene a su cargo la realización de casi la totalidad de las tareas y actividades que conduzcan al logro de los fines de las políticas y acciones que sobre esta materia disponga el Ejecutivo Federal.

Las medidas arancelarias de regulación del comercio exterior, argumenta el autor Martínez Vera, que son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación, así como las referentes al régimen establecido para operar las franquicias y las preferencias arancelarias. Por su parte, las regulaciones y medidas de carácter no arancelario son aquellas que se aplican por la autoridad administrativa para proteger la economía, la seguridad o la salud del Estado, medidas que se detallan de conformidad con lo que establece el artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior, en su Título IV, denominado, "Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior" en su Capítulo Único, denominado "Aranceles".

Artículo 12.- Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Como se ha mencionado, es facultad privativa de la Federación gravar mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Por tanto, en concordancia con lo anterior, el artículo 73, fracción XXIX, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que es facultad del Congreso establecer contribuciones, sobre el comercio exterior.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

[...]

Lo anterior significa, con la salvedad anotada, que le corresponde al Órgano Legislativo Federal, el establecimiento de contribuciones como las indicadas y consecuentemente de las normas para su administración y para la regulación de los actos de importación y exportación.

Ariel Rezzoagli,⁸⁷ dice que la utilización de aranceles obedece a razones tanto recaudatorias (obtener un ingreso gubernamental) como proteccionistas (proteger a la industria nacional de la competencia de las importaciones). Se está ante un impuesto o tarifa que grava los productos transferidos de un país a otro. La aplicación de estas tarifas sobre los productos que se importan tiende a restringir su comercialización al convertirlos en menos competitivos dentro del mercado del país que importa. Hay distintos tipos: a) Arancel a la exportación y b) Arancel de tránsito, cuando se gravan los productos que entran en un país con destino a otro.

El autor señala que los más relevantes son los primeros, dado que constituyen las barreras más comúnmente empleadas en el comercio internacional con el objeto de: reducir las importaciones (y con ello, favorecer la balanza comercial del país); proteger la industria y producción nacional; obtener mayores ingresos para las arcas del Estado; y fomentar una industria incipiente (únicamente cuando dicha protección sea transitoria).

Dichos aranceles adoptan las siguientes modalidades:⁸⁸

- Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto:
- Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y
- Los demás que señale el Ejecutivo Federal.

Respecto al Arancel-cupo, Aquino Cruz,⁸⁹ indica que es también conocido como cuota arancelaria y ha sido utilizada por países limítrofes como lo es

⁸⁷ Rezzoagli, Bruno, Ariel, "*Régimen jurídico del comercio exterior*", en Patiño Manfer, Ruperto y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Régimen de comercio exterior. Temas de actualidad*, México, Porrúa, 2009, p. 195.

⁸⁸ Artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior.

nuestra situación con Estados Unidos de América, en nuestra tarifa de importaciones, solo se identifican tres productos sujetos a este tipo de arancel: leche en polvo o en pastilla, leche evaporada y queso fundido, excepto el rayado.

Aquino Cruz, expresa que en relación con lo anterior, es necesario comparar el arancel y la cuota para analizar ambas formas restrictivas en cuanto a su celeridad de aplicación y su eficacia. Desde el punto de vista del país que interpone la barrera comercial, para restringir el volumen de las importaciones, la cuota constituye un instrumento de mayor precisión y claridad que el arancel; además, ambas figuras restrictivas del comercio difieren en cuanto a sus efectos para el comercio internacional. En primer término, porque, con la salvedad del arancel que siendo tan elevado provoca en la práctica un impedimento absoluto para la importación, de ordinario no implica una limitación arbitraria al monto susceptible de importarse.

Argumenta el autor que tanto el arancel como la cuota o cupo son instrumentos de protección esgrimidos por la política comercial que producen efectos, tanto en precios, como en el ingreso y la balanza de pagos. Por ejemplo, la cuota es más inflexible por su carácter de absoluta, por que no considera a los precios y menos a la elasticidad, tanto del precio como de la demanda y su oferta. El arancel en cambio se considera más flexible.

Aquino Cruz establece que mientras el arancel puede conducir a un instrumento igualitario, sobre todo, dentro del concepto de la nación más favorecida, la cuota, en cambio, suele discriminar de acuerdo a su naturaleza y aún es posible establecer una cuota para los mayores países abastecedores del mercado importador, manteniendo sin cuota a los otros. Por otra parte, la implantación del arancel sigue un procedimiento lento, ya que, tratándose de impuesto por lo común deben imponerse por ley. No así la cuota que se impone por la vía administrativa y con frecuencia con el carácter de urgente.

Respecto a lo anterior, la cuota crea un verdadero monopolio para el que logra que se le asigne una porción de ella. Provoca, asimismo, una elevación de precios, lo que afecta al consumidor. El arancel no produce aquel efecto y sí

⁸⁹ Aquino Cruz, Daniel, *Las prácticas desleales del comercio internacional. Ley del comercio exterior comentada*, México, Editorial PAC, 1997, pp. 73-77.

significa un incremento en los precios; esto es conocido y controlado, lo que hace menos grave el procedimiento.

Ahora bien, dice el autor, en relación con el arancel estacional, como su nombre lo indica corresponde a niveles arancelarios diferentes en distintos periodos del año, aplicable a productos agrícolas, ganaderos y forestales, entre otros, por su estacionalidad. La Ley deja abierta la posibilidad para que el Ejecutivo Federal cree o instrumente otras modalidades de arancel que las necesidades de crecimiento económico y apertura comercial exijan en el momento oportuno. En el caso de México, sólo se aplica este tipo de arancel al sorgo en grano, habas de soya y aceite de cártamo.

De acuerdo con lo que sostiene Silva Juárez,⁹⁰ señala que la palabra "Regulaciones", hace referencia a las mercancías que pueden pasar, siempre y cuando cumplan los requisitos de importación; y "Arancelarias", son las que establece la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero del 2002 y consisten principalmente en los impuestos y en las condiciones técnicas que establece la tarifa para importar las mercancías.

9. Restricciones no arancelarias

A fin de distinguir las regulaciones no arancelarias de las restricciones no arancelarias el autor Trejo Vargas,⁹¹ señala que las primeras tienen como propósito salvaguardar la salud y la seguridad humana, animal y vegetal, el equilibrio ecológico y otras cuestiones relacionadas con el bienestar humano y de lo que nos rodea, es decir, se establecen como medidas de carácter de prevención de la salud y el bienestar ecológico. Mientras que las restricciones no arancelarias obstaculizan o restringen las mercancías a la importación o exportación, a fin de salvaguardar los sectores industriales del país y la economía nacional, pudiendo consistir en medidas de carácter económico o administrativas.

En esta tesitura, comenta el autor que el cumplimiento de un permiso sanitario o fitosanitario, o la prohibición a la importación o exportación de

⁹⁰ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, pp.165 y 166.

⁹¹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 57.

ciertas mercancías, tales como: huevos de tortuga, semilla de amapola, marihuana, heroína, sulfato de talio, pieles de tortuga o caguama, totoaba, peces vivos depredadores, estampas o calcomanías conocidas como "*Garbage Pail Kids*", etcétera, generalmente se consideran una regulación no arancelaria; mientras el establecimiento de cupos, cuotas compensatorias o medidas de emergencia a la importación se consideran restricciones no arancelarias.

Por su parte, Rohde Ponce,⁹² hace una clasificación amplia de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior de la manera siguiente; a) Barreras arancelarias, donde encontramos a los aranceles y tipo de cambio, b) Barreras no arancelarias, donde se incluye a: 1) las barreras paraarancelarias, tales como los ajustes tributarios en frontera, las sobretasas, los precios oficiales de importación, las cuotas compensatorias, entre otros; 2) las barreras cuantitativas, como las prohibiciones, las salvaguardas, los cupos o contingentes, los permisos o licencias previas, etcétera; y 3) las barreras cualitativas, esto es, los permisos, las autorizaciones, los requisitos de etiquetado, las Normas Oficiales Mexicanas, como **los padrones de importadores**, el marco de origen, etcétera.

Respecto a las regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación e importación, la Ley de Comercio Exterior, establece dichas medidas, las cuales se deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la Ley de Comercio Exterior.⁹³

Los "*Permisos Previos*",⁹⁴ son instrumentos expedidos por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional, se deberá llenar un formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán publicar en el **Diario Oficial de la Federación**, por tanto, en los permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el

⁹² Citado por, *Idem*.

⁹³ Artículo 17 último párrafo de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁴ Artículo 21 de la Ley de Comercio Exterior.

valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

Los "*Cupos Máximos*",⁹⁵ es el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos; por lo que también se entienden como cupos a los montos de mercancías que, dentro de un arancel-cupo, se exporten o importen a un nivel arancelario preferencial.

El Mercado de País de Origen,⁹⁶ la Secretaría de Economía, previa consulta con la Consultoría de Comercio Exterior puede exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un mercado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país. Luego entonces, cuando una mercancía sea exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia. Sin embargo, cuando la mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

Las Certificaciones,⁹⁷ la Secretaría de Economía puede certificar algunos actos de los importadores o exportadores, por ejemplo, los certificados de elegibilidad resultado de la asignación de cupos, los certificados de origen, los certificados de libre venta (SALUD) entre otros.

Las Cuotas Compensatorias,⁹⁸ son aprovechamientos a las mercancías que se van a importar, de un país específico; corresponde a la Secretaría de Economía, determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para

⁹⁵ Artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁶ Artículo 34 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁷ Artículo 20-A de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁸ Artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior.

desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional

Las Normas Oficiales Mexicanas,⁹⁹ con respecto a la importación, circulación o tránsito de mercancías están sujetas a las normas oficiales mexicanas que son regulaciones técnicas que tratan de proteger al consumidor. Las mercancías sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.¹⁰⁰

Los documentos donde se demuestre el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias deberán anexarse al pedimento, los cuales deberán estar vigentes al momento de la importación. Por tanto, el importador debe planear con anticipación sus importaciones o exportaciones, debido a que la mayoría de las regulaciones y restricciones no arancelarias deben cumplirse previamente al despacho de las mercancías.¹⁰¹

El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, deben previamente someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, integrada por el Gabinete Económico y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.¹⁰²

Las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identifican en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les

⁹⁹ De acuerdo con la Ley sobre Metrología y Normalización (3o., fracción XI), una norma es una regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades señaladas, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Las Normas Oficiales Mexicanas para efectos aduaneros son formalmente regulaciones y restricciones no arancelarias, ya que estas son el género y las segundas, son la especie de aquellas. Citado por, Trejo Vargas, Pedro. *et al.*, *Comercio exterior sin barreras 2004*, 4a. ed., México, ISEF, 2004, p. 101.

¹⁰⁰ Artículo 26 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰¹ Artículo 17-A de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰² Artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior.

corresponda conforme a la Tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación.¹⁰³

Todos los decretos que establezcan una regulación o restricción no arancelaria, deben identificar las mercancías a las que son exigibles dichos requisitos a nivel de fracción arancelaria, esto es el código del sistema armonizado con capítulo, partida, subpartida y fracción arancelaria, a ocho dígitos.¹⁰⁴

10. Condiciones del importador o exportador

Para abundar en el tema de la importación y exportación realizada en México, se dará una definición más específica de estas, por tanto, los autores Witker y Jaramillo,¹⁰⁵ consideran que la importación es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo. Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportable y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla a consumo en el interior del país.

Luego entonces, explican que la exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas del país.

Dando un enfoque general de estos dos conceptos fundamentales para introducir las condiciones de los importadores y exportadores que deben tener dentro del sistema aduanero mexicano, se procederá a dar sustento al mismo, para abrir el panorama de todas las condiciones y requisitos que necesitan los importadores y/o exportadores para que se muevan las mercancías fuera o dentro del territorio nacional.

Trejo Vargas,¹⁰⁶ dice que los importadores y exportadores, como usuarios de las aduanas, se caracterizan porque son los que tienen una relación jurídica

¹⁰³ Artículo 20 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁴ Artículo 10 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁵ Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo, *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1996, pp. 19 y 49.

¹⁰⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 164-167.

más directa con las mercancías de comercio exterior en la operación aduanera y, en consecuencia, con la aduana.

En este sentido, los importadores, personas físicas o morales (incluyendo a las entidades públicas), son los que introducen mercancías de comercio exterior al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su introducción, ya sea que la traigan consigo o las introduzcan través de un transportista empresa autorizada.

Sin embargo, continua argumentando el autor, existen ciertas excepciones en el cumplimiento de estos requisitos, como por ejemplo, en el caso de los pasajeros internacionales que lleven consigo mercancías en franquicia y las personas que efectúen importaciones a través de empresas de mensajería y paquetería y por vía postal mediante un procedimiento simplificado denominado "Pequeña importación" o con "Boleta Aduanal".

Por ende, Trejo Vargas establece las obligaciones que deben cumplir los importadores al importar mercancías al país, al clasificarlas en: a) obligaciones antes del despacho aduanero, b) obligaciones durante el despacho aduanero, y c) obligaciones después del despacho aduanero.

Respecto a las obligaciones antes del despacho aduanero, deben cumplirse por conducto del agente o apoderado aduanal respectivo:

- Realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal.
- Realizar el despacho por las aduanas autorizadas cuando por el tipo de mercancías requieran importarse por aduanas exclusivas para ello.
- Presentar un pedimento en la forma aprobada.
- Determinar el valor en aduana de las mercancías, su descripción y clasificación arancelaria, así como decir el régimen aduanero al que se sujetarán las mercancías.
- Determinar en cantidad líquida las contribuciones y cuotas compensatorias y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Las obligaciones durante el despacho aduanero, se traducen en la presentación del pedimento con un determinado régimen aduanero y la documentación aduanero correspondiente anexar al mismo ante la aduana, que demuestre el pago de los tributos correspondientes, el cumplimiento de las

regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y las formalidades exigidas para el aforo de las mercancías.

Dice el autor que las obligaciones después del despacho aduanero, se pueden distinguir en dos tipos:

a) Obligaciones con respecto de la calidad de importador registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas no se extinguen con la conclusión del despacho aduanero de las mercancías, sino que subsisten aún después del aforo de las mismas, a fin de mantener el registro de importador.

Al respecto, una de las obligaciones más importantes es la de llevar el control de inventarios en forma automatizada como reflejo de sus operaciones.

b) Obligaciones relacionadas con la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías importadas.

Esta obligación deriva de la relación jurídica entre el importador y las mercancías importadas, así como por la relación jurídica entre las mercancías importadas y un nuevo sujeto a quien el importador original le transfirió las mercancías, pudiendo tener este tercero la calidad de propietario, poseedor, tenedor o transportista de las mercancías importadas, derivado de un contrato de transporte, de compraventa, o de arrendamiento. Esta categoría se traduce en acreditar en todo momento la legal estancia de las mercancías en el territorio nacional.

En relación con este tipo de obligaciones, argumenta el autor que se tienen las siguientes:

Amparar en todo tiempo la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal y conservar en su domicilio fiscal, la documentación comprobatoria aduanera de sus operaciones por el tiempo que establezca la legislación fiscal.

Ahora bien, respecto a las exportaciones, continua argumentando Trejo Vargas, que los exportadores son las personas físicas o morales que extraen mercancías de comercio exterior del territorio nacional, cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su exportación, en su caso, ya sea que las lleve consigo o las extraiga través de un transportista o empresa autorizada.

Los exportadores a diferencia de los importadores, no están obligados a estar inscritos en el padrón para actuar como tal ante las aduanas, salvo para los efectos del artículo 19, fracción XI, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tratándose de bebidas con contenido alcohólico y cerveza; alcohol y alcohol desnaturalizado; tabacos labrados; aguas mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, entre otros, en términos del artículo 2o., fracción I, incisos A), B), C) y H), del mismo ordenamiento legal, que señala la obligación de estar inscritos en el **padrón de exportadores sectorial**, el cual está a cargo de la Administración General de Aduanas.

Las obligaciones del exportador en relación con el despacho aduanero de las mercancías, se tornan más fáciles y más sencillas para la operación aduanera en México, quedando sujeto el exportador a los requisitos exigidos por las autoridades aduaneras extranjeras del país a donde son exportadas las mercancías.

No obstante, el exportador debe cumplir para el despacho aduanero de las mercancías, con los siguientes requisitos:

Las obligaciones antes del despacho aduanero, deberán cumplir con realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal, presentar un pedimento en la forma aprobada, señalar el valor comercial de las mercancías, sus descripción y clasificación arancelaria, así como el régimen aduanero al que se destinaran y deberá determinar en cantidad líquida las contribuciones y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Las obligaciones durante el despacho aduanero, se traducen básicamente en la presentación del pedimento con un régimen aduanero y la documentación aduanera correspondiente anexa al mismo, que demuestre el pago de las contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y las formalidades exigidas para el despacho de las mercancías.

Las obligaciones después del despacho aduanero, se concentran básicamente en conservar en su domicilio fiscal la documentación

comprobatoria aduanera de sus operaciones por el plazo que establezca el Código Fiscal de la Federación.

11. Documentos básicos del importador

En los dos siguientes apartados de este trabajo, señalare los requisitos que el importador necesita para ingresar mercancías al territorio nacional, enfatizando sobre el tema de las importaciones, dado que se han encontrado irregularidades (caso específico en la suspensión en el padrón de importadores), que hacen necesario analizar todos los aspectos del registro en dicho padrón, pues hay lagunas y disposiciones que considero inconstitucionales.

Para que el importador pueda ingresar sus mercancías al territorio nacional, tiene que pasar por un despacho aduanero, entendiéndose este como 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 la Ley Aduanera, 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.¹⁰⁷

El artículo 36 de la Ley Aduanera establece que quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones.

Dicho pedimento se deberá acompañar de:

- En importación:
 - a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando el valor en

¹⁰⁷ Artículo 35 de la Ley Aduanera.

aduanas de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan.
- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de la Ley Aduanera,¹⁰⁸ cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas. La misma norma dice que en el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta información que podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el

¹⁰⁸ **Artículo 84-A.** Las cuentas aduaneras de garantía servirán para garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero que autorice el Servicio de Administración Tributaria, el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a que se refiere el artículo 86-A de la Ley Aduanera.

número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda. Sin embargo, cuando opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

Tratándose de quienes efectúen la reexpedición de mercancías se prevé la obligación de presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que debe llevar impreso el código de barras o cualquier otro medio de control que establezca mediante reglas la citada dependencia y al cual debe anexarse:

- a) Copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la franja o región fronteriza, o cuando sea persona distinta del importador, factura que reúna los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables al resto del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones sobre la materia. Si el documento original obre en poder de las autoridades aduaneras, bastará con la presentación de una copia al momento de efectuar la reexpedición.¹⁰⁹

Como es bien sabido, las personas morales o colectivas, no pueden actuar por sí mismas. De esta forma siempre necesitan de una persona que actúe en su nombre, como "*apoderado o representante legal*".¹¹⁰

El "*representante legal*", es la persona que conforme a la ley, debe actuar por el importador. El agente aduanal es el representante legal del importador,

¹⁰⁹ Artículo 39 de la Ley Aduanera.

¹¹⁰ Artículo 41 de la Ley Aduanera.

Artículo 41- Los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos:

- I.- Tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal.
- II.- Tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías.
- III. Cuando se trate del acta o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de esta Ley.

pero únicamente en el despacho aduanero y en algunos actos derivados de éste.

El "*apoderado aduanal*", es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El *apoderado aduanal* promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.¹¹¹

Como lo sostiene Trejo Vargas,¹¹² el cumplimiento de esos requisitos es de vital importancia, ya que en la medida en que se identifiquen las mercancías en los documentos aduaneros, se dará mayor certeza jurídica al importador, tenedor o poseedor de las mercancías de comercio exterior, al poder ligar plenamente la mercancía con las características y datos contenidos en la documentación aduanera respectiva que ampara su legal importación o estancia en el territorio nacional.

12. Registro de importadores

La generalidad de las personas piensa que cualquiera puede importar y exportar mercancías que quieran,¹¹³ además de que para el pasajero internacional que después de un viaje decide traer algunos obsequios para sus familiares y amigos, es fácil acostumbrarse al concepto de que todo se puede, en especial cuando las mercancías han pasado por un *semáforo fiscal en verde*,¹¹⁴ sin embargo esto no siempre es así. Es cierto que existen

¹¹¹ Artículo 168 de la Ley Aduanera.

¹¹² Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.226-231.

¹¹³ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, pp.85-101.

¹¹⁴ Corresponde al reconocimiento aduanero de las mercancías, siendo el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y/o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para llegarse de elementos objetivos. También en la Ley Aduanera existe el segundo reconocimiento, que está a cargo de las empresas privadas autorizadas por la SHCP y se efectúa por dictaminadores aduanales, a cargo de dichas empresas y también consiste en el examen de mercancías para llegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.

En este sentido el mecanismo de selección automatizado SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral), para el despacho aduanero y el reconocimiento o segundo reconocimiento, se elabora el pedimento, se presenta la mercancía ante la autoridad aduanera, (Verificador y/o Dictaminador, siendo que este último no es autoridad aduanera), se activa el mecanismo de selección automatizado y se prenden los semáforos fiscales, si corresponde a rojo, hay reconocimiento de mercancías; pero si es verde, se dice que hay desaduanamiento libre, por lo

franquicias¹¹⁵ de pasajeros, los cuales al entrar al territorio nacional, en ocasiones no necesitan mayor trámite para que las mercancías así autorizadas para este efecto puedan ingresar a México sin que haya un registro de importadores, ni mucho menos la intervención de un agente aduanal o apoderado aduanal.

Lo anterior se funda en los artículos 50 y 88 de Ley que establecen que respecto de las importaciones o exportaciones de mercancías que realicen los pasajeros cuyo valor no exceda conforme a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no será necesario utilizar el servicio de agente o apoderado aduanal.

Al efecto, los artículos 50 y 88 de la Ley Aduanera establecen:

ARTICULO 50.- Tratándose de importaciones y exportaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos establezca la Secretaría mediante reglas, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

Cuando las mercancías a que se refiere el párrafo anterior estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, tampoco será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal en los casos que señale la Secretaría mediante reglas.

Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje. Una vez presentada la declaración y efectuado el pago de las contribuciones determinadas conforme al procedimiento simplificado a que se refiere el artículo 88 de esta Ley, los pasajeros podrán optar por lo siguiente:

- I. Solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mercancías.
- II. Activar el mecanismo de selección automatizado que determine si el reconocimiento a que se refiere la fracción anterior debe practicarse.

Las empresas que presten el servicio internacional de transporte de pasajeros tendrán la obligación de proporcionarles la forma oficial de declaración señalada en este artículo.

ARTICULO 88. Los pasajeros podrán optar por determinar y pagar las contribuciones por la importación o exportación de mercancías distintas de su equipaje, mediante el procedimiento simplificado, caso en el que aplicarán el factor que publique la Secretaría, sobre el valor en aduana de las mercancías o sobre el valor comercial, según corresponda, utilizando la forma oficial aprobada por dicha dependencia. Este

que se entrega la mercancía. **Es importante aclarar que se dará detalle más adelante tanto como del Reconocimiento aduanero, como del Segundo reconocimiento*, por lo que se le pide al lector verificar el capítulo tres de esta obra.** Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.212 y 225.

¹¹⁵ Las franquicias es la libertad y exención que se concede a una persona para no pagar derechos e impuestos por las mercancías que introduce o extrae del país. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, Normatividad, Glosario: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10452.html (Consultado el 4 de Octubre de 2011)

factor se calculará considerando la tasa prevista en el artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la correspondiente a los derechos de trámite aduanero y la mayor de las cuotas de las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o de exportación, según se trate, sobre las bases gravables de las contribuciones mencionadas.

[...]

Conforme a lo anterior, la regla 3.2.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, establece que los pasajeros en viajes internacionales podrán efectuar la importación de mercancías que traigan con ellos, distintas a las de su equipaje, sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pagando una tasa global del 16%, pero que el valor de las mercancías, excluyendo la franquicia, no deberá exceder de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional.

Tratándose de equipo de cómputo, su valor sumado al de las demás mercancías no podrá exceder de 4,000 dólares o su equivalente en moneda nacional. Los pasajeros deberán contar con la factura, el comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías, sin embargo las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, no se podrán importar mediante el procedimiento señalado.

Se ha hecho mención al caso de los pasajeros que introducen mercancías al territorio nacional porque son estos quienes no necesitan mucho trámite para hacer esta actividad y porque esto es un ejemplo de cómo las importaciones en México tienen diversas variantes, pues a diferencia de éstos las personas físicas o morales que hacen de la importación su modo de vida o introducen mercancías sujetas a regímenes complejos, de los cuales se deben cumplir mayores requisitos.

El "Registro de Importadores" debe señalarse que es muy extenso, pero no se pueden dejar de lado todos y cada uno de los elementos que lo integran; Por tanto, se mencionaran en este trabajo de forma casi enunciativa, los padrones de importadores y exportadores que son, el registro de los importadores, registro que interesa abordar ya que es el pilar de la conclusión y solución que se dará en su momento para ver a detalle porqué y con fundamento en qué, la autoridad aduanera suspende del padrón a los importadores con la consiguiente afectación jurídica y económica a los mismos.

Los padrones que existen en el registro de importadores y exportadores son los siguientes:

- **Padrón de Exportadores:** Este padrón de conformidad con los artículos 2, fracción I, incisos A), B), D) y F) y 19, fracción XI, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, es aplicable a los padrones de exportación de mercancías que pagan dicho impuesto; tales como bebidas con contenido alcohólico y cerveza, Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, Tabacos labrados, Cigarros, Puros, Bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas.

Para el registro en este padrón, de conformidad con la regla 1.3.7, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, se deberá estar inscrito en el Padrón de Exportadores Sectorial, presentando original con firma autógrafa, del formato denominado "Solicitud para el Padrón de Exportadores Sectorial" y cumplir con los requisitos del Instructivo de Trámite.

- **Padrón de Transportistas:**¹¹⁶ Este padrón es aplicable a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, las cuales deben señalar su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Para obtener la inscripción en el mismo se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Presentar solicitud de inscripción por escrito, en papel membretado de la empresa, en la que especifiquen si realizarán tránsitos internos, internacionales o ambos señalando la siguiente información:

- a)** Nombre, razón o denominación social y Registro Federal de Contribuyentes de la empresa transportista;
- b)** Domicilio fiscal de la empresa transportista y el señalado para oír y recibir notificaciones en la circunscripción territorial de la aduana, así como el número telefónico, y;

¹¹⁶ Artículos 100, inciso A), 129 Y 133 de la Ley Aduanera y 170 del Reglamento de la Ley Aduanera.

c) Nombre y Registro Federal de Contribuyentes del representante legal y los datos del poder mediante el cual acredita su personalidad y sus facultades para obligar solidariamente a la empresa. A la solicitud debe anexarse:

a) Copia de la Cédula del Registro Federal de Contribuyentes y del documento con el que acrediten el domicilio fiscal de la empresa transportista, y:

b) Copia certificada del acta constitutiva de la empresa transportista, que ostente los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio que corresponda, y denuedo

2.- Tener un capital social mínimo de \$1'000,000.00.

- Padrón de Tránsitos interfronterizos:¹¹⁷ Aplica para empresas transportistas que realicen tránsitos de una frontera a otra. Para su inscripción la Administración General de Aduanas AGA podrá otorgarles el registro de empresas transportistas para llevar a cabo el tránsito de mercancías y, en su caso, para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre.

Al efecto deberán presentar solicitud en el formato denominado "Registro en el padrón de empresas transportistas de mercancía en tránsito interno y/o para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre conforme a la regla 4.6.9." y cumplir con lo previsto en el instructivo de trámite.

Las empresas transportistas interesadas en contar con registro para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre, bajo el régimen aduanero de tránsito interno, deberán presentar el formato denominado "Registro en el padrón de empresas transportistas de mercancía en tránsito interno y/o para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre".

- Padrón de Muestras:¹¹⁸ Este registro, aplica para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas.

Para obtener la inscripción deberán cumplir con lo dispuesto en el formato denominado "Solicitud para la inscripción o renovación en el registro para la

¹¹⁷ Artículos 127, fracción V, 129, fracción II, 131, fracción III y 133, fracción II de la Ley Aduanera y Regla 4.6.9 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

¹¹⁸ Artículos 45, segundo párrafo de la Ley Aduanera y 63 del Reglamento de la Ley Aduanera, así como la Regla 3.1.18, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

toma de muestras de mercancías, conforme al artículo 45 de la Ley Aduanera” y el instructivo de trámite.

En este caso el importador deberá presentar ante la autoridad aduanera promoción por escrito, a la que acompañará la muestra de la mercancía que pretenda importar.

- IMMEX (INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN):¹¹⁹ Es un decreto que se aplica para la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación, el cual sirve para la importación temporal de determinadas mercancías específicas, inscritas en un padrón de importación, en donde las empresas certificadas con el programa IMMEX, podrán efectuar dicha importación temporal, llevando a cabo los procesos de operación de manufactura, permaneciendo en el territorio mexicano temporalmente para después ser exportadas.

Por otro lado, también existen programas para beneficios fiscales y aduaneros para los importadores, tales como el DRAWBACK¹²⁰ (Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores): Siendo este un Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores que permite a los beneficiarios recuperar el impuesto general de importación causado por la importación de insumos, materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan en el mismo estado o por mercancías para su reparación o alteración.

Otro esquema de beneficio para los importadores son las Empresas Certificadas y/o Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC):¹²¹ Las cuales vigilan únicamente el cumplimiento fiscal y exigen montos mínimos de operación, mientras que el NEEC (Nuevo Esquema de Empresas Certificadas)

¹¹⁹ Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de noviembre de 2006, entrando en vigor el 13 de noviembre de 2006. La explicación del Programa IMMEX, es de conformidad con los artículos 4, 11 y 24 del presente Decreto.

¹²⁰ Disponible en: Secretaría de Economía, devolución de impuestos, Drawback: http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/Devolucion_de_Impuestos_DrawBack (Consultado el 4 de octubre de 2011)

¹²¹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, tramites: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21436.html (Consultado el 28 de enero 2011) Y de conformidad con el artículo 100-A de la Ley Aduanera y la Regla 3.8.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

es un esquema integral, que vigila el cumplimiento fiscal, aduanero y de estándares mínimos de seguridad en los procesos de las operaciones de comercio exterior de las empresas, sin importar los montos de operación.

En estos dos esquemas se aplican beneficios en los despachos aduaneros, tales como; optar por promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana; el despacho a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas; la inscripción y ampliación en los padrones de sectores específicos; considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos y las relativas a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera, reducción de multas y el cumplimiento en forma espontánea de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Las empresas certificadas deben estar constituidas conforme a la legislación mexicana, encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, haber hecho dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos cinco años, si la fecha de su constitución no es anterior a cinco años, el dictamen comprenderá los ejercicios transcurridos desde su constitución.

Asimismo deben designar a los agentes o apoderados aduanales autorizados para promover sus operaciones de comercio exterior a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, señalando su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Después de analizar los diferentes padrones del Registro de Importadores y Exportadores, los que como se ha visto se vinculan en los diversos regímenes aduaneros, es menester señalar los pasos y registros que deben seguir los importadores para realizar sus actividades dentro del territorio nacional, los cuales deben cumplir ciertos requisitos previos para actuar como tales ante la aduana y son diferentes a los establecidos para las mercancías que importan en el despacho aduanero.

Sus obligaciones para operar como importadores están establecidas en el artículo 59 de la Ley Aduanera;¹²² El cual establece que se debe llevar un

¹²² **ARTICULO 59.** Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

I. Llevar los sistemas de control de inventarios en forma automatizada, que mantengan en todo momento el registro actualizado de los datos de control de las mercancías de comercio exterior, mismos que deberán estar a disposición de la autoridad aduanera.

Quienes introduzcan mercancías bajo el régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; el régimen de depósito fiscal; o el de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, deberán llevar el sistema de control de inventarios a que se refiere el párrafo anterior, en forma automatizada.

En caso de incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción se presumirá que las mercancías que sean propiedad del contribuyente o que se encuentren bajo su posesión o custodia y las que sean enajenadas por el contribuyente a partir de las fechas de la importación, análogas o iguales a las importadas, son de procedencia extranjera.

II. Obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan conforme a la Ley de Comercio Exterior y tratados internacionales de los que México sea parte, y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran.

III. Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías, una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de esta Ley permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. El importador deberá conservar copia de dicha manifestación y obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley y proporcionarlos a las autoridades aduaneras, cuando éstas lo requieran.

Tratándose de despachos en los que intervenga un agente aduanal, igualmente deberá hacer entrega a la Administración General de Aduanas, junto a la documentación que se requiera para cumplir lo dispuesto por la fracción IV del presente artículo, el documento que compruebe el encargo conferido al o los agentes aduanales para realizar sus operaciones. Dicho documento deberá ser enviado en copia al o los agentes aduanales para su correspondiente archivo, pudiendo ser expedido para una o más operaciones o por periodos determinados. En este caso, únicamente los agentes aduanales que hayan sido encomendados, podrán tener acceso electrónico al sistema de automatización aduanera integral a cargo de la autoridad, a fin de utilizar los datos dados a conocer en el padrón por los importadores, según lo establece el artículo 40 de la presente Ley. En caso de que el agente aduanal no haya sido encomendado por un importador, pero actué como consignatario en una operación, no se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, para lo cual se faculta al Administrador de la Aduana, por la que se pretenda despachar dicha mercancía, para que bajo su estricta responsabilidad directa autorice la operación.

El importador quedará exceptuado de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, siempre y cuando adopte los medios electrónicos de seguridad para encomendar las operaciones de comercio exterior al agente aduanal que mediante reglas señale la Secretaría.

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se

sistema de control de inventarios registrado en contabilidad que cumpla con las reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Quien utilice los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación, de depósito fiscal o de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado debe llevar un sistema de control de inventarios automatizado.

Sin embargo el artículo 69 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece que los contribuyentes que importen mercancías, no estarán obligados a llevar un sistema de control de inventarios registrado en contabilidad que permita distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras, siempre que exclusivamente realicen operaciones con el público en general y cuenten para el registro de sus operaciones con máquinas registradoras de comprobación fiscal o con equipos electrónicos de registro fiscal autorizados por la Secretaría distintas a dichas máquinas, o lleven un control de inventarios con el método de detallistas.

Contar con la información, documentación y medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas establecidas conforme a la Ley de Comercio Exterior y tratados internacionales de los que México sea parte y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran. Pero de conformidad con el artículo 70 del Reglamento de la Ley Aduanera, en el caso de la importación de mercancías bajo trato arancelario preferencial al amparo de algún tratado internacional del que México sea parte, el importador conservará el original del certificado de origen válido que ampare las mercancías importadas, excepto cuando dicho documento hubiera sido emitido

encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las importaciones efectuadas por pasajeros, por empresas de mensajería y paquetería y por vía postal, cuando se efectúe el despacho de las mismas conforme al procedimiento que se establece en el artículo 88 de esta Ley.

(LO RESALTADO ES MIO)

para varios importadores, en cuyo caso, los importadores deberán conservar una copia del mismo.

Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías una manifestación escrita, bajo protesta de decir verdad, con los elementos que permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. Deberá conservar copia de dicha manifestación, obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las leyes mexicanas y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran. También debe realizar el encargo conferido, mediante el formato denominado "Encargo conferido al agente aduanal para realizar operaciones de comercio exterior y la revocación del mismo", mismo que podrá expedirlo para una o más operaciones o por períodos determinados, excepto cuando adopte los medios electrónicos de seguridad para encomendar operaciones de comercio exterior.

También se requiere para importar, estar inscritos en el padrón de importadores y si la mercancía lo requiere en el de Sectores Específicos, este último punto, es factor indispensable para que los importadores ingresen sus mercancías al territorio nacional cumplan con este requisito fundamental, pues sin él, la autoridad aduanera no permite el ingreso de dichas mercancías.

Cumplir con este requisito es de suma importancia, sin embargo, quienes cumplen con este registro, puede llegar el caso de que la autoridad aduanera los suspenda de dicho padrón, aplicando las normas correspondientes; Por ahora, no se abundara mucho en el tema, por ser estudio central de este trabajo, el cual se retomara la explicación del Padrón de Importadores, tanto su registro y su suspensión más adelante, para llegar a la conclusión, si las normas que aplica la autoridad aduanera, son constitucionales o inconstitucionales.

Luego entonces, por ahora, el Padrón de Importadores lo defino como aquel registro de las personas físicas o morales que deseen ingresar mercancía al territorio nacional, bajo el esquema de los Regímenes Aduaneros que establezca el artículo 90 de la Ley Aduanera, para que la autoridad aduanera, tenga el exacto control de los actos que sean en materia de

importaciones y verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras.

Los artículos del 71 al 79 del Reglamento de la Ley Aduanera y las "*Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010* 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, **1.3.4**, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7 y 1.3.8 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 2010; hablan del Registro del Padrón de Importadores y en su caso de la Suspensión del mismo. De estas reglas se partirá para analizar el caso específico respecto a la suspensión del registro del padrón de importadores, en el caso del considerado incumplimiento a las normas fiscales y aduaneras y por encuadran en supuestas causales de suspensión. Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 2011.

En el portal del Servicio de Administración Tributaria,¹²³ se señala que deben inscribirse en el "Padrón de Importadores" las personas que deseen introducir mercancías al país, deben estar al corriente en sus obligaciones fiscales; acreditar ante la autoridad aduanera que se está inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, entre otras que dicte la autoridad mediante reglas; que en el "Padrón de Importadores de Sectores Específicos, deben inscribirse los contribuyentes que requieran importar de manera temporal o definitiva o destinar a los regímenes de depósito fiscal, de elaboración o reparación de recinto fiscalizado y de recinto fiscalizado estratégico y que las mercancías de las fracciones arancelarias listadas en el apartado A del Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, deberán cumplir con lo establecido en el "Instructivo de trámite para inscribirse en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos".

En conclusión como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, existen en nuestro sistema legal aduanero, diversos tipos de regímenes aduaneros, los cuales, de acuerdo a las necesidades de los importadores o

¹²³ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, importando y exportando,
http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_18130.html
(Consultado el 5 de octubre de 2011).

exportadores, se deben adecuar a estos, por tanto, deben cumplir con los requisitos y obligaciones que establezca la Ley Aduanera y su Reglamento, y toda vía aún, con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para ir acorde con lo que establece el sistema legal mexicano.

El tema central de este trabajo, es ir enfocando la atención, al Registro del Padrón de Importadores y su Suspensión del mismo, por lo que me enfocare a ir explicando solo el funcionamiento de las Importaciones en México.

CAPÍTULO SEGUNDO

Las autoridades aduaneras

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal. 2. Las Autoridades Aduaneras. 2.1. Definición de Autoridad. 2.2. Estructura orgánica aduanera. 3. Facultades de las autoridades aduaneras. 3.1. Facultades del Ejecutivo Federal. 3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. a) Organización del Servicio de Administración Tributaria. b) Administración General de Aduanas.

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal

Para este capítulo, es necesario iniciar por la punta de la pirámide de la Administración Pública Federal y analizar paso a paso la estructura del Estado Mexicano en el ámbito administrativo partiendo del análisis del poder Ejecutivo Federal hasta llegar a las autoridades aduaneras que realizan actos administrativos basándose en las facultades que se les han conferido.

Respecto a la estructura y organización de la Administración Pública Federal, el autor Daniel Márquez¹²⁴ señala primeramente la base del Estado Mexicano, haciendo alusión a los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los que llevan a considerar que en términos constitucionales la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. La población es una de las partes integrantes del Estado, las otras dos son el territorio y gobierno. Por tanto, la misma Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una Federación; además, señala que el pueblo ejerce su soberanía a través de los "Poderes de la Unión", que se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los artículos constitucionales dicen:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en

¹²⁴ Márquez Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 51 y 52.

todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Comenta el autor, que atender a las funciones públicas consideradas desde el punto de vista horizontal conforman la organización ejecutiva, legislativa y judicial y que desde el punto de vista vertical constituyen la federación, los estados y los municipios.

El autor Serra Rojas,¹²⁵ señala que es necesario distinguir entre las formas de organización política y las formas de organización administrativa y que las primeras consideran al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos y las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función del gobierno y la administración y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Carrillo Flores¹²⁶, considera que en el campo de las funciones que integran el poder público, se estima que la función ejecutiva integra la llamada administración pública, que consiste en la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política. En este sentido existirá administración pública federal, estatal y municipal.

En nuestro país los artículos 90, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁷ establecen las bases de organización de

¹²⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 20a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 516.

¹²⁶ Citado por, Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.54.

¹²⁷ **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las

la administración pública federal, municipal, estatal y del Distrito Federal. A su vez, las correspondientes leyes orgánicas se ocupan de pormenorizar las bases organizativas de esta distribución de competencia vertical. Las formas de la organización administrativa, son la centralización, la desconcentración y la descentralización, las cuales poseen características específicas para lograr las metas y objetivos que se relacionan con los fines públicos.

"La *Centralización Administrativa* es una manera de estructurar a los órganos que integran la función pública, de manera jerarquizada, en la que se deposita en el órgano superior central los poderes jurídicos, económicos y políticos. Se caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas en un solo ente que se subordinan los demás integrantes de la organización. Todas las potestades derivadas de las relaciones entre los entes administrativos los concentra el órgano central y los ejerce el titular de la administración".¹²⁸

"La *Desconcentración administrativa* es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de los negocios públicos. Es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a un órgano inferior, conservando la relación de jerarquía entre ambos".¹²⁹

bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

[...]

¹²⁸ Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.54.

¹²⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, p. 57.

Argumenta Márquez Daniel,¹³⁰ que en esta forma de organización administrativa el órgano desconcentrado, como regla general carece de personalidad jurídica, puesto que está subordinado al órgano central y cuenta con una parte alícuota de la personalidad de éste. La desconcentración puede ser de carácter técnico, administrativo o por servicios, dependiendo si se crea al órgano desconcentrado para atender una situación de alta complejidad o especialización, para realizar actos de gestión de ciertos asuntos públicos o para prestar determinado servicio público como: agua, alcantarillado y demás servicios de primera necesidad para la comunidad.

"La *Descentralización administrativa* es aquella donde existe dependencia más no subordinación del organismo descentralizado hacia el órgano central. La descentralización implica otorgar al órgano descentralizado personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional, para ejercer sus tareas de orden administrativo".¹³¹

Márquez Daniel¹³² explica que puede haber descentralización política, que entraña la cesión del poder, y económica en la cual se transfieren al órgano descentralizado facultades de toma de decisiones de carácter financiero.

El autor señala que en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal hay órganos centrales, desconcentrados y descentralizados por lo que se puede considerar que la centralización, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa que coexisten en nuestro país. Además, significan la exteriorización de los entes públicos y constituyen la estructura en torno a la cual se ejecutan los actos de control. Esa estructura está regulada en diversos ordenamientos jurídicos, desde la perspectiva orgánica y funcional.

Para el estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hay que analizar que el presidente de la República cuenta con una serie de órganos auxiliares que conforman a la Administración Pública Federal. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a una ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Además, establece que

¹³⁰ Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.56.

¹³¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, p. 36.

¹³² Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, pp. 56 y 57.

esa norma distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación entre Secretarías de Estado y departamentos administrativos. Se definen las bases generales para la creación de las denominadas entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.¹³³

Por otro lado, deja a las leyes determinar las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las base generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Serra Rojas,¹³⁴ desglosa concretamente la organización de la Administración Pública Federal, pues empieza por la centralización administrativa, al establecer que es un régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Comenta dicho autor que centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios.

Desde el órgano más elevado, el Presidente de la República, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados. Los órganos superiores conducen a la

¹³³ *Ibidem*, p. 57.

¹³⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, pp.516-614.

acción administrativa mediante decretos u órdenes de servicio, o anulan los actos ilegales o contrarios al interés público.

De acuerdo a lo anterior, es menester señalar lo que establecen los artículos 1, primer párrafo y 2, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para así analizar la estructura de la Administración Pública Federal, los cuales se citan a continuación:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.
[...]

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

En las *Secretarías de Estado*, se alude a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley. Es decir, cada Secretaría de Estado formulará respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.¹³⁵

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece cuales son las Secretarías de Estado para el despacho de los asuntos administrativos del Poder Ejecutivo.

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- Secretaría de Desarrollo Social

¹³⁵ *Ibidem*, p. 614.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sigue contemplando a los Departamento Administrativos, considerándolos de igual rango que las Secretarías de Estado, pero debe hacerse notar, que en la actualidad no existe ningún Departamento Administrativo por lo que no están contemplados en la Constitución, ni en la práctica jurídica

En efecto, el artículo 92 Constitucional, señala el "Referendo Ministerial", al establecer que *"todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."* Luego entonces, este artículo ya no contempla a los Departamentos Administrativos y solo a las Secretarías de Estado y por otra parte el artículo 93 Constitucional tampoco contempla a los Departamentos Administrativos que habla respecto a las "Comparecencias ministeriales", al mencionar solo a los Secretarios de Despacho, para dar cuenta al Congreso del estado sobre dichas comparecencias que se lleguen a realizar.

En cuanto a la *Consejería Jurídica*, el autor Martínez Morales,¹³⁶ dice que es la oficina de apoyo presidencial, considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como órgano centralizado, ya que se trata del asesor jurídico del titular del ejecutivo, tarea que anteriormente realizaba el Procurador general de la República. Su base constitucional se halla en el apartado A del artículo 102 y en los artículos 4 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto a la Administración Pública Centralizada, Martínez Morales dice que aunque la Procuraduría General de la República quedó excluida de la Ley

¹³⁶ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. curso*, 5a. ed., México, OXFORD University Press, 2004, p. 59 y 63.

Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1994, esto no le quita su naturaleza de ente centralizado.

Serra Rojas,¹³⁷ sostiene que conforme al artículo 90 Constitucional, la organización de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, se denomina como aquella organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hacen referencia a la administración pública paraestatal en los siguientes términos:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

[...]

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Respecto a lo anterior, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Administración Pública Paraestatal, se consideraran como organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Conforme a los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan con precisión las características de las fracciones II y III del Artículo 3 del mismo ordenamiento.

¹³⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, pp.526 y 545.

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Para diferenciar la Centralización, la Desconcentración y Descentralización Administrativa, Serra Rojas¹³⁸ dice que la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas.

Comenta el autor que en una descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva,

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 540-546.

que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Por último, hay que señalar que en la Administración Pública Centralizada, sus atribuciones se establecen en los reglamentos internos y en cuanto a la Administración Pública Paraestatal, sus atribuciones se establecen en Estatutos Orgánicos.

Hay Órganos con autonomía constitucional, siendo Organismos Públicos Descentralizados, pero que nada tienen que ver con el Ejecutivo Federal, con la finalidad de que salgan de del poder del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo estos el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Vista la organización de la Administración Pública Federal, se pasará a explicar y estructurar ahora a las autoridades aduaneras y sus superiores tanto en el Rango Constitucional como en el legal y reglamentario.

2. Las Autoridades Aduaneras

Arturo Hernández de la Cruz,¹³⁹ dice que en nuestro país se debe especificar en las leyes y reglamentos a qué autoridades les debemos de dar el calificativo de "aduaneras" y por tanto, establecer cuáles son las competentes para realizar ciertos actos de molestia por parte de la autoridad y que el contribuyente quiera en dado caso combatir dichos actos. Luego entonces el artículo 2, fracción II de la Ley Aduanera, indica quienes se consideran autoridades aduaneras:

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley se considera:

[...]

II. Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece.

De lo anterior, se desprende que serán consideradas autoridades aduaneras a las que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca y también lo son aquellas a las que se refiere el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, al establecer en

¹³⁹ Hernández de la Cruz, Arturo, *Estudio práctico de Los PAMAS*, 5a. ed., México, ISEF, 2009, pp. 131 y 132.

el artículo 2 las unidades administrativas para el despacho de los asuntos de la competencia de la misma.

Además de las autoridades mencionadas, tienen dicho carácter las autoridades fiscales estatales y municipales que, de conformidad con lo dispuesto por los Convenios de Colaboración Administrativa que en Materia Fiscal han firmado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diversos Estados de la República y que adquieren la posibilidad de aplicar las facultades que en materia aduanera tienen las autoridades federales.

2.1. Definición de Autoridad

Se debe empezar este apartado, señalando a quiénes se consideran "autoridades", ya que son éstas las únicas que pueden emitir actos que expresan una decisión en el ejercicio de su potestad pública, que crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones. Los tribunales judiciales han emitido definiciones sobre lo que se considera como autoridad:

En apoyo a esta consideración cabe citar la tesis siguiente:

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Se reputa como autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado; alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente; por autoridad responsable, para los efectos del amparo, se entiende aquel órgano estatal, de hecho o de derecho, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones, en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia, particular y determinada, de una manera imperativa; y cuando la ley que rija a un organismo descentralizado le dé atribuciones constitutivas de actos de autoridad, los que se distinguen por sus características de imperatividad, unilateralidad, y sobre todo de coercitividad, esos organismos descentralizados se reputan como autoridades y los actos que ejecuten pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo.¹⁴⁰

Es también aplicable la tesis de jurisprudencia, la cual define quienes son autoridades en el amparo, lo cual el contenido es el siguiente:

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

¹⁴⁰ Tesis 257461, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, enero del 1969, p. 50.

posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.¹⁴¹

Argumenta Rohde Ponce,¹⁴² que se puede desprender que la autoridad es 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, por lo que resulta conveniente distinguirlas de aquellas entidades del gobierno o de la administración pública que son dependencias del sector público pero no llegan a ser en estricto sentido autoridades por carecer de los atributos mencionados.

Con estas aportaciones, se define claramente que se entiende por autoridad en el ámbito general, sin embargo el autor Rohde Ponce señala en su definición de autoridad, la conveniencia de la distinción de las autoridades del gobierno o de la administración pública, sin embargo, el autor no define claramente aquellas autoridades que pueden ser administrativas y aquellas autoridades que tienen la función de ejercer jurisdicción para resolver las controversias que se den entre el gobierno y la administración pública.

Respecto a lo anterior, el autor Rodríguez Lobato,¹⁴³ hace una distinción entre autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales, esto en el ámbito fiscal; al considerar que son autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos correspondientes de las entidades federativas y municipios.

Comenta el autor que las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras. Las primeras son las que tienen a su cargo la administración de los tributos y, por tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, la resolución de consultas, etcétera. Las segundas

¹⁴¹ Tesis 395059, *Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VI, 1995, p. 763.

¹⁴² Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 179.

¹⁴³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, OXFORD University Press, 1998, pp. 198 y 199.

son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administrativas.

Sin embargo, las autoridades jurisdiccionales son aquellas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir, tienen a su cargo dirimir las controversias entre el gobierno y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto de forma u órgano de la autoridad, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional.

Luego de analizar la definición de autoridad, es menester señalar la estructura orgánica aduanera, para así ver detalladamente, el desglose de quiénes son las autoridades aduaneras responsables de ejercer diversos actos administrativos, tanto fiscales y aduaneros.

2.2. Estructura orgánica aduanera

En el portal del Servicio de Administración Tributaria y de conformidad con los artículos 2 y 37, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la Administración General de Aduanas, con el fin de llevar a cabo las tareas que le son encomendadas por la ley, está organizada de la siguiente manera:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Regulación Aduanera.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Internacionales.
- Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera
- y las siguientes Aduanas en el país:
 - 1) Acapulco, Gro,
 - 2) Aeropuerto Int. Ciudad de México, D.F,
 - 3) Agua Prieta, Son,
 - 4) Aguascalientes, Ags,
 - 5) Altamira, Tamps,
 - 6) Cancún, Q.Roo,
 - 7) Ciudad Acuña, Coah,
 - 8) Ciudad Camargo, Tamps,
 - 9) Ciudad del Carmen, Camp,
 - 10)

Ciudad Hidalgo, Chiapas, 11) Ciudad Juárez, Chih, 12) Ciudad Miguel Alemán, Tamps, 13) Ciudad Reynosa, Tamps, 14) Chihuahua, Chih, 15) Coatzacoalcos, Ver, 16) Colombia, N.L., 17) Dos Bocas, Tab, 18) Ensenada, B.C., 19) Guadalajara, Jal, 20) Guanajuato, Gto, 21) Guaymas, Son, 22) La Paz, B.C.S., 23) Lazaro Cárdenas, Mich, 24) Manzanillo, Col., 25) Matamoros, Tamps., 26) Mazatlan, Sin, 27) Mexicali, B.C, 28) Monterrey, N.L., 29) Naco, Son, 30) Nogales, Son, 31) Nuevo Laredo, Tamps, 32) Ojinaga, Chih, 33) Pantaco, D.F, 34) Piedras Negras, Coah, 35) Puebla, Pue, 36) Puerto Palomas, Chih, 37) Puerto Progreso, Yuc, 38) Querétaro, Qro, 39) Salina Cruz, Oax, 40) San Luis Río Colorado, Son, 41) Sonoyta, Son, 42) Subteniente López, Q Roo, 43) Tampico, Tamps, 44) Tecate, B.C, 45) Tijuana, B.C, 46) Toluca, Edo. de Mex, 47) Torreon, Coah, 48) Tuxpan, Ver, 49) Veracruz, Ver.¹⁴⁴

En la Estructura Orgánica Aduanera, se tiene como objeto contribuir al crecimiento, prosperidad y competitividad del territorio mexicano, mediante una operación aduanera eficiente, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, para así, fortalecer la seguridad nacional. Hay que señalar que donde se establece esta estructura es aquel territorio donde se constituyen los ejes sobre los cuales gira el Derecho Aduanero, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

3. Facultades de las autoridades aduaneras

En un Estado de Derecho, tratándose del ejercicio de las facultades de las autoridades aduaneras rige el llamado principio de legalidad, al establecer que sólo pueden realizar aquello que les permita expresamente la Ley, en consecuencia lo demás queda prohibido. Es decir, el Estado no puede realizar actos individuales que no estén autorizados por la Ley, lo que se concluye que de la siguiente Tesis de Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.¹⁴⁵

Las facultades de las autoridades aduaneras provienen en unos casos directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en

¹⁴⁴ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, quienes somos, organigrama, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10007.html (Consultado el 24 de octubre de 2011)

¹⁴⁵ Tesis 812817, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, 1917 a 1965, p.106.

otros casos de diversas leyes, tales como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Fiscal de La Federación y la Ley Aduanera.

Sin embargo, también puede haber facultades en los reglamentos interiores o en las Reglas Generales, de las cuales estas dos no pueden por ningún motivo ir más allá de lo que dispone una Ley, ya que de ser así, deben ser declaradas inconstitucionales y por tanto, solo las autoridades aduaneras que pueden basarse en estos ordenamientos para realizar sus "actos de autoridad", mismos que deben estar fundados y motivados, para que el contribuyente tenga la certeza jurídica de que esa autoridad basa sus actuaciones en la norma jurídica.

3.1. Facultades del Ejecutivo Federal

Las facultades que el Presidente de la República Mexicana tiene en materia aduanera están conferidas directamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre estas facultades, está en *Promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes*, por tanto, se establece en la fracción I del artículo 89 constitucional, la posibilidad de ejecutar la ley y además la facultad reglamentaria de las mismas. En materia aduanera este es el fundamento constitucional del Reglamento de la Ley Aduanera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1996, en vigor.

Al efecto, el artículo 81, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es importante señalar que la jurisprudencia mexicana ha establecido clara y expresamente que esta facultad de proveer la ley en la esfera administrativa para su exacta observancia es propia y exclusiva del Presidente de la República, por lo que no es posible jurídicamente que delegue tal atribución en sus inferiores. Por tanto, he aquí una jurisprudencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación que se pronuncia al respecto de los "Reglamentos Administrativos".

Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia cuyo título y texto es el siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.¹⁴⁶

De conformidad con lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir los Reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes emanadas por el Congreso de la Unión, siendo, generales, abstractos e impersonales y de observancia obligatoria, por lo que su naturaleza jurídica de estas normas están subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan, ya que no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Esta facultad del Presidente de la República, se encuentra regida por el principio de Legalidad, del cual derivan

¹⁴⁶ Jurisprudencia 166655, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, 2009, p.1067.

los principios de Reserva de Ley y el de Subordinación Jerárquica de la misma, por tanto, la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el Congreso de la Unión.

Otra facultad del Ejecutivo Federal, es celebrar tratados internacionales, esto, de conformidad con el artículo 89 fracción X constitucional, por lo que corresponde al Presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con diversos países, de los cuales México tenga relaciones diplomáticas, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En materia aduanera, existen tratados que regulan diversos aspectos tales como facilidades a ciertas operaciones temporales o de turistas, de valoración aduanera, de codificación y designación de mercancías, asistencia y cooperación mutua.

Siguiendo con el análisis del artículo 89 constitucional, en su fracción XIII, es también facultad del Ejecutivo Federal, establecer o suprimir aduanas, al establecer que puede habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Por su parte el artículo 143 de la Ley Aduanera, establece las facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera, por lo que en su fracción I, la facultad de "Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo así como designar su ubicación y funciones".

En la Constitución, existen facultades legislativas extraordinarias; de conformidad con el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, modificar o suprimir las cuotas establecidas en las tarifas de importación y exportación y para crear otras, así como para restringir y prohibir la importación, exportación y tránsito de mercancías, dando cuenta al Congreso del uso que hubiese hecho de esta facultad cuando envíe el presupuesto fiscal del año siguiente.

Respecto a las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo Federal en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, se establecen facultades indelegables, que tienen aplicación en materia aduanera, entre ellas, la facultad de emitir reglas de carácter general. Este artículo establece lo siguiente:

Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

En efecto, conforme a dicho artículo el Ejecutivo Federal, puede mediante resoluciones de carácter general:

El Ejecutivo Federal podrá, de conformidad con la fracción I, del artículo anteriormente citado, *condonar contribuciones y accesorios*, esta facultad se refiere a que el Presidente puede ejercer esta facultad cuando se haya afectado o se pretenda impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Conceder subsidios o estímulos fiscales, esta facultad esta contemplada en la fracción III, del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto a las atribuciones establecidas en la Ley Aduanera, como ya se comento, en su artículo 143, establece las facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 143. Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Respecto a la fracción I, es facultad del Presidente de la República establecer aduanas en el Territorio Mexicano. En la actualidad existen 49 aduanas en nuestro país, las cuales se integran como sigue:

- 19 aduanas en la frontera norte
- 2 en la frontera sur
- 17 marítimas y
- 11 interiores.¹⁴⁷

Rohde Ponce,¹⁴⁸ establece que respecto a la fracción segunda del mismo artículo, se refiere a que las aduanas siendo lugares autorizados para la entrada o salida de bienes, personas y medios de transporte, ejercen control sobre la integridad del territorio nacional y por tanto, el Ejecutivo Federal tiene facultades para suspender sus servicios cuando lo considere procedente y en beneficio de la Nación.

La fracción III, es un esfuerzo tanto de autoridades aduaneras mexicanas y americanas para llevar a cabo un despacho conjunto, mismos que se iniciaron a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁴⁹

La fracción IV, se refiere a que las regiones fronterizas, al igual que la franja fronteriza, es el territorio en donde se podrá desgravar parcial o totalmente la introducción de mercancías en beneficio de sus pobladores pero, como lo hace la ley, que su establecimiento o supresión constituyen facultades expresas e indelegables del Presidente de la República.

Comenta Rohde Ponce, que todas las facultades anteriores son de naturaleza discrecional en tanto que las leyes no establecen reglas o condiciones a las cuales se deba someter el Presidente cuando pretenda

¹⁴⁷ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm (Consultado el 15 de octubre de 2011)

¹⁴⁸ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 184.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 183.

ejercitar las mismas, ni existe plazo legal dentro del cual esté obligado a ejercerlas. Por tanto, se transcribe la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, que ayuda a distinguir las facultades discrecionales de las facultades regladas.

FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.¹⁵⁰

Argumenta Rohde Ponce,¹⁵¹ que es importante distinguir entre estos dos tipos de facultades conferidas por las leyes a las autoridades, en virtud de que su ejercicio estará sujeto a diferentes controles cuando afecten la esfera jurídica de los particulares y será diversa la posibilidad de impugnación legal en contra del resultado de dicho ejercicio, pues en el caso de las facultades discrecionales sólo se admite la oposición basada en el desvío de poder en tanto que en el caso de las facultades regladas siempre se tendrá la defensa basada en la falta de fundamentación y motivación a que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se analizarán las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentes en los diferentes ordenamientos aplicables en la materia aduanera. Por ende, se puntualizará de forma concreta como es que esta Secretaría ha desarrollado múltiples funciones.

El autor Ayala Espino,¹⁵² comenta que el sistema tributario mexicano necesita, como cualquier otro, de un servicio de administración fiscal. Este comprende al conjunto de instituciones y organismos fiscales que norman y organizan, en sentido amplio, todas las actividades fiscales de gobierno federal.

¹⁵⁰ Tesis XIV.2o.44 K, *Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, 2003, p. 1063.

¹⁵¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 185.

¹⁵² Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, 2a. ed., México, Esfinge, 2001, p. 282.

La calidad y eficiencia de este servicio son elementos determinantes para el buen funcionamiento, no sólo del sistema en sí mismo, sino de todo el sector público, y aún de la economía en su conjunto.

El autor argumenta que la administración fiscal comprende, en sentido amplio, todas las actividades relacionadas con la recaudación de los ingresos públicos. Evidentemente es un elemento importante de la administración pública, porque el Estado depende de que el monto recaudado sea suficiente para financiar el gasto público. Por otro lado, una eficiente administración fiscal permitirá una recaudación más alta y a más bajos costos. La recolección de impuestos será eficiente entre menos recursos fiscales se usen para ello, y menos evasión y elusión fiscales ocurran en una economía.

En este apartado se indicarán las facultades en materia aduanera conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que esta ley las confiere en el artículo 31 fracciones XI, XII y XIII; dicho artículo y fracciones a la letra dicen:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

En términos de la fracción XI del artículo citado, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recaudar dichos ingresos públicos, muchos de los cuales se causan por la actividad aduanera. Igualmente, con fundamento en esa fracción compete a la misma Secretaría de Hacienda vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales que establezcan esas cargas tributarias, disposición que le otorga competencia para llevar a cabo las funciones de inspección y comprobación establecidas en los diversos ordenamientos fiscales.

La fracción XII del mismo artículo, atribuciones de inspección, la cual es realmente la substancial para afirmar que la materia aduanera se encuentra asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la fracción XIII, dispone que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la encargada de defender y representar los intereses fiscales de la Federación en las controversias en donde será parte; por tanto, en controversias de carácter aduanero corresponde a la misma Secretaría de Hacienda defender los intereses del Estado.

Mencionado el artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hay que puntualizar cual es la posición de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dentro de la Administración Pública Federal, ya que esta depende la Administración Pública Centralizada encomendada al Poder Ejecutivo de la Unión. Al efecto, es necesario acudir al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que en su artículo 4 establece las atribuciones del Secretario en materia aduanera, por lo que corresponde originalmente al Secretario la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, y aún en el caso de delegación de facultades, conservará la atribución de ejercer directamente las facultades que delegue.

El artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece lo siguiente:

Artículo 4o. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde originalmente al Secretario.

Para la mejor organización del trabajo, el Secretario 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.

Entre las facultades expresamente señaladas como indelegables para el Secretario de Hacienda, el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala una facultad que trasciende a la materia aduanera tema de este trabajo que está prevista en la fracción XXXIV, la cual se refiere a aquellas facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar reglas generales en materias de su competencia; dicho artículo se cita a continuación:

Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

XXXIV. Dictar las reglas de carácter general en las materias competencia de la Secretaría.

Dentro de estas facultades se encuentran las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior o Resolución Miscelánea de Comercio Exterior; las Reglas Generales para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados internacionales de los que el país sea parte y las Reglas Generales para el despacho conjunto.

Este punto a tratar es de suma importancia, porque es la fuente de las reglas generales en materia de comercio exterior que regulan en su caso a la Ley Aduanera y es de aquí, la controversia de dichas reglas que pueden ir más allá de lo que establece dicha ley.

De igual manera, así como se ha señalado las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituidas en su Reglamento Interior, se dará a conocer las atribuciones de dicha Secretaría, pero ahora establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

Rohde Ponce,¹⁵³ señala que en el Código Fiscal de la Federación que es de aplicación supletoria por mandato del artículo 1o. de la Ley Aduanera, se establecen cuatro grupos de atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales se explicaran a continuación:

1) Facultades de Verificación y comprobación: De conformidad con lo dispuesto con el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultad para:

Rectificar los errores aritméticos que descubran, puesto que la principal declaración presentada por los contribuyentes en materia aduanera es el pedimento, este puede ser subsanado por dichos errores, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda.¹⁵⁴

Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, ya que los efectos de este requerimiento es para que exhiban en su domicilio, establecimientos u oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, otros documentos e informes que se les requieran.¹⁵⁵

¹⁵³ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 186.

¹⁵⁴ Artículo 42, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

¹⁵⁵ Artículo 42, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Por ende, el objeto de la exhibición es revisar la contabilidad de los documentos y los informes del contribuyente, por lo que cualquier objeto que se aleje de lo anterior rebasa la facultad concedida. No se debe dejar de lado, el lugar de la notificación del requerimiento, esto, de conformidad con el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, que señala que será en el domicilio manifestado ante el registro federal de contribuyentes y, en su defecto, si se tratare de personas físicas, su casa habitación o el lugar donde se encuentren.

Los plazos para la exhibición de la documentación requerida por la autoridad aduanera, de conformidad con el artículo 53 del Código Fiscal de la Federación, varían dependiendo si el requerimiento se formula dentro o fuera de la visita domiciliaria.

Dentro de las facultades de comprobación y verificación, se encuentra la facultad para *Practicar visitas domiciliarias* y esta atribución de la autoridad hacendaría está sujeta a un rígido sistema constitucional y legal que busca garantizar y proteger el domicilio del contribuyente, el cual se prevé en los artículos 16 Constitucional y 42, 43, 44, 45, 46, 46-A y 47 de Código Fiscal de la Federación, que regulan detalladamente todos los pormenores de dichas visitas, como son: los requisitos de la orden de visita; el lugar en que habrá de practicarse; identificación de visitantes; designación de testigos; obligaciones de los visitados; levantamientos de actas parciales; última acta parcial y final; los requisitos constitucionales y legales que deben reunir dichas actas; el plazo para concluir las visitas y las causas de su terminación anticipada; estos puntos se analizarán a detalle más adelante.

2) Facultades de determinación, liquidación y notificación de contribuciones omitidas. Esto conforme con los artículo 42, 48, fracción III y 51 del Código Fiscal de la Federación, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conozca de hechos y omisiones que constituyan incumplimiento a las leyes fiscales tiene facultades para determinar y liquidar las contribuciones omitidas, determinación que debe estar contenida en una resolución que debe ser notificada al contribuyente para su cumplimiento voluntario o para su ejecución forzosa por la vía del procedimiento administrativo de ejecución.

3) Facultades de imposición de sanciones. Acorde con los artículos 70 y 94 del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, tiene atribuciones para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones de las leyes que establezcan contribuciones, entre las que se encuentra la Ley Aduanera, sin perjuicio de hacer efectivas las contribuciones y sus accesorios.

4) Facultades de defensa jurídica. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la defensa del interés del fisco federal en los juicios que ante los tribunales administrativos y judiciales se instauren en contra de sus actos o resoluciones. En materia de delitos fiscales, estas facultades están conferidas en los artículos 42, fracción VIII y 92 del Código Fiscal de la Federación, consistentes en allegarse en las pruebas necesarias para formular las denuncias, querellas y declaratorias de perjuicio y actuar como coadyuvante del Ministerio Público Federal, toda vez que la aplicación de las penas por los delitos fiscales compete sólo a los tribunales judiciales.

Ahora bien, las facultades conferidas por la Ley Aduanera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aparecen señaladas en el artículo 144 de dicha ley, sin embargo, no es el único artículo de la Ley Aduanera que contempla facultades a la Secretaría de Hacienda, ya que, en diversos artículos de la misma ley se consignan importantes facultades, razón para analizar todo el articulado de la ley y ver las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Hacienda.

Del mismo modo, estas atribuciones se han agrupado atendiendo el tipo de facultad.

1) Facultades relacionadas con la organización y competencia de sus dependencias. Las cuales se prevén en la fracción I, del artículo 144 de la Ley Aduanera, las cuales consisten en fijar ámbitos de competencia de las aduanas así como para crear las secciones aduaneras y establecer las bases de coordinación con otras dependencias y organismos de la administración pública y se refieren por tanto a:

Señalar la circunscripción territorial de las aduanas así como establecer y suprimir secciones aduaneras; "esta facultad desborda el mandato constitucional que reserva al Ejecutivo Federal de establecer o suprimir

aduanas, establecido en el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁵⁶

Señalar dentro de los recintos fiscales el lugar donde se ubicarán las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias; Teniendo el control y dominio del recinto fiscal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar la organización de las instalaciones del mismo, con el fin de hacer una localización óptima de sus propias oficinas y la de las demás dependencia que tienen que ver con la entrada o salida del territorio nacional de personas, mercancías y medios de transporte.¹⁵⁷

Establecer la coordinación con otras dependencias y organismos públicos que apliquen medidas de seguridad y control en los recintos fiscales así como fijar los lineamientos de las operaciones de carga, descarga, manejo y circulación de mercancías de comercio exterior dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, ejerciendo de forma exclusiva el control de vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y aduanas fronterizas. Por tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la quien establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos de la administración pública, disposición que se confirma por la fracción VIII del artículo 144 para darle a dicha Secretaria de manera exclusiva el control y vigilancia en dichos lugares, buscando asegurar la intervención coordinada de las diversas dependencias respecto a la materia aduanera.¹⁵⁸

Señalar, mediante reglas de carácter general, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías. Puede restringir el tráfico internacional de ciertas mercancías a entrar únicamente por ciertas aduanas, por lo que se puede inferir solamente que se deba para combatir la evasión fiscal por el posible contrabando de ciertos productos.¹⁵⁹

Manejar, almacenar y custodiar las mercancías en los recintos fiscales. Una de las facultades que no se encuentra enumerada en el artículo 144 de la Ley Aduanera es aquella que se contempla en el primer párrafo del artículo 14 de la misma. Ordena dicho dispositivo legal que las mencionadas actividades

¹⁵⁶ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 189-200.

¹⁵⁷ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

¹⁵⁸ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

¹⁵⁹ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

competen a las aduanas y añade el segundo párrafo del artículo 25 de la misma ley, establece que mientras las mercancías permanezcan en depósito ante la aduana se prestarán, entre otros, los servicios de almacenaje, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial. Para estos efectos, las autoridades aduaneras tomarán las medidas necesarias para la salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías.

2) Facultades de verificación y comprobación. Son facultades que consisten en verificar el cumplimiento de la ley aduanera por parte de las personas obligadas por las disposiciones legales, las cuales se mencionan a continuación:

Comprobar que las importaciones y exportaciones de mercancías y el pago de las contribuciones, cuotas compensatorias y derechos causados se realicen conforme a la ley. Esta facultad de fiscalización, que se encuentra en la fracción II del artículo 144, se puede ejercitar aplicando también supletoriamente las medidas permitidas por los artículos 42 y 48 de Código Fiscal de la Federación, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revisar pedimentos o glosa; rectificar los errores aritméticos que en ellos advierta; requerir la exhibición de documentos y la rendición de informes; practicar visitas domiciliarias y verificar físicamente bienes de importación o exportación.

Comprobar la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos o declaraciones que presenten los contribuyentes. Esta facultad consignada también en la fracción II del artículo 144 de la Ley Aduanera, de lo cual esta facultad se desprende las siguientes facultades:

Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre mercancías de importación o exportación y en su caso, sobre el uso que se haya dado a las mismas. Los documentos e informes a que se refiere esta facultad puede ser para verificar el uso que se les haya dado a las mercancías para vigilar el cumplimiento del pago del impuesto general de importación y de las cuotas compensatorias causados desde la fecha en que las mercancías fueron introducidas al territorio nacional, actualizándose el citado impuesto conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, cuando sean enajenadas o destinadas a finalidades diversas

de las que motivaron el beneficio de las franquicias, independientemente de la imposición de las sanciones que correspondan, esto de conformidad con el artículo 63 de la Ley Aduanera.

Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras, los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías. También incluye a las autoridades extranjeras como sujetos que pueden legalmente aportar informes y documentos para comprobar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.¹⁶⁰

Cerciorarse de que los agentes y apoderados aduanales cumplan en los despachos los requisitos respecto del equipo u medios magnéticos. La fracción V del artículo 144 de la Ley Aduanera, establece la facultad de revisar que los agentes aduanales cumplan los requisitos de operación previstos en las fracciones II, VII y VIII del artículo 160 de la misma ley.

Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la fracción VI del artículo 144, realizar dentro del procedimiento administrativo denominado despacho aduanero, el examen de las mercancías para verificar que los contribuyentes hayan declarado correctamente su descripción, naturaleza, origen y demás características.

Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, tal como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados.

Verificar el uso o destino de las mercancías exentas, con estímulo o franquicia. La fracción VII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, concede atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cerciorarse que estén destinadas al propósito para el que se otorgó dicho beneficio, se

¹⁶⁰ Artículo 144, fracción IV, de la Ley Aduanera.

encuentre en los lugares señalados al efecto y sean usados por personas a quienes fue concedido.

Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declaradas. El ejercicio de esta atribución, consignada en la fracción XII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, condicionada a la presencia de alguno de los siguientes supuestos: 1) que el importador no determine correctamente el valor en los términos de la sección primera del Capítulo III del Título tercero de la Ley Aduanera, 2) el importador no proporcione a la autoridad, previo requerimiento, los elementos que hayan tenido en consideración para determinar dicho valor o 3) lo determine con base en documentación o información falsa o inexacta.

3) Facultades de inspección y vigilancia. Se agrupan diversas facultades que establece el artículo 144 de la Ley Aduanera respecto a este punto.

Inspeccionar y vigilar permanentemente la tenencia, el transporte y el manejo de mercancías. En la fracción IX, del artículo 144 de la Ley Aduanera, se establece esta atribución, que puede ser ejercitada por las autoridades aduaneras en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier parte del territorio nacional.

Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, así como para determinar el origen de las mercancías. Esta facultad consignada en la fracción XX del artículo 144, tiene por objetivo distinguir las mercancías destinadas a esa región o franja de las que son enviadas al resto del país, como una medida de control debido. En cuanto a sellos para determinar el origen de dichas mercancías, esta atribución es aplicable en cuanto a las reglas de mercado para identificar aquellas que pueden ser objeto de preferencias en materia de tratados que impliquen una desgravación arancelaria y otros beneficios comerciales.

4) Facultades reglamentarias y emisión de reglas generales de observancia obligatoria. Atribuciones que contempla el artículo 144 de la Ley Aduanera.

Establecer los precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía. Prevista en la fracción XII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, garantía en la que conste el documento, para la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera,

cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

Dictaminar medidas administrativas de emergencia. La atribución podrá ser ejercitada, conforme con la fracción XIX, del artículo 144 de la Ley Aduanera, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquier otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de la Ley Aduanera con el objeto de subsanar la situación.

Expedir previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados internacionales de los que México sea parte. Establecida en la fracción XXIII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Establecer unidades de medida diferentes, para efectos de la información que deben manifestar los importadores y exportadores en los pedimentos, a las señaladas en las leyes. Esta facultad prevista en la fracción XXVII, del artículo 144 de la Ley Aduanera; respecto a este punto comenta Rohde Ponce,¹⁶¹ que el establecimiento de unidades diferentes a las señaladas en leyes que regulan la entrada y salida de mercancías gravadas por la ley de comercio exterior, implicará una modificación legislativa por dicho órgano administrativo, ya que si la autoridad cambia la unidad de medida prevista en la ley, está modificando la base gravable de los tributos y el valor unitario de las mercancías, circunstancia que provocará la inconstitucionalidad de dicha atribución y de su ejercicio.

Dictar reglas de despacho conjunto. La facultad está establecida en la fracción XXII, del artículo 144 de la Ley Aduanera y proveerá administrativamente a dicho despacho conjunto cuando el Ejecutivo Federal lo autorice en los términos del artículo 143, fracción III de la Ley Aduanera.

5) Facultades para la determinación y liquidación de créditos fiscales. Contenidas en las fracciones XIV y XV, del artículo 144 de la Ley Aduanera, que disponen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá determinar en cantidad liquida los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y los derechos omitidos, para lo cual también está facultada

¹⁶¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 197.

para establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

6) Facultades sancionadoras. La fracción XVI, del artículo 144 de la Ley Aduanera, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comprobará la comisión de infracciones e impondrá las sanciones que correspondan. En la propia ley se establecen cuales son los hechos o actos que se consideran infracciones así como también las sanciones pecuniarias aplicables a cada tipo de infracción.

7) Facultades de ejecución. Las siguientes fracciones del artículo 144 de la Ley Aduanera, establecen a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades de esta naturaleza:

Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, prevista en la fracción XVII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del fisco federal y mantener la custodia de las mismas, señalada en la fracción XVIII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Practicar el embargo precautorio, en los casos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera, contemplada en la fracción X, del artículo 144 del mismo ordenamiento.

Finalmente, también se le conceden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una serie de facultades más específicas como las contenidas en las fracciones XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX y XXXII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, las cuales son:

- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados y dictaminadores aduanales.
- Cancelar las garantías de precios estimados.
- Las conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezca la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Suspender el despacho aduanero

- Microfilmear o grabar en medios magnéticos la documentación que se le haya proporcionado.
- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores a que se refiere el artículo 144 de la Ley Aduanera. Es una facultad residual que ciertamente carece de precisión y resultaría cuestionable que un acto de autoridad se apoyara única y exclusivamente en esta atribución, es decir, por su propia naturaleza el ejercicio de esta facultad requiere necesariamente sea acompañada de cualquiera de las anteriormente citadas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene bastantes atribuciones en materia aduanera, pues ello implica que dentro de sus funciones debe regular bien la materia para que no haya lagunas jurídicas en la aplicación de sus facultades fiscalizadoras.

Por ende, es importante resaltar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrante de la Administración Pública Centralizada, debe delegar ciertas funciones a un Órgano Desconcentrado, para que las facultades estén mejor estructuradas para el manejo de la Política Fiscal y por tanto, organizarse mejor en la Fiscalización de la Materia Aduanera. Es decir, se analizaron las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los diferentes ordenamientos legales que las establece; luego entonces, se hará mención de la organización y facultades del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a) Organización del Servicio de Administración Tributaria

En virtud de la desconcentración tributaria ordenada por el artículo primero del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1o. de julio de 1997, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria y se creó el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El autor Ayala Espino,¹⁶² establece de manera sucinta la organización del Servicio de Administración Tributaria, al establecer que sus atribuciones y facultades están vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta entonces había ejercido la Subsecretaría de Ingresos; el cual tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Fue creado para contar con una organización especializada en la recaudación de los ingresos públicos tributarios, siendo una tendencia en el ámbito internacional.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece que el Servicio de Administración Tributaria tiene como misión y la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria asumió en 1997 las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

"El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiende la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, que también administra los programas especiales y los asuntos que el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia".¹⁶³

¹⁶² Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 152, pp. 289-291.

¹⁶³ *Idem.*

El Servicio de Administración Tributaria está integrado por una Junta de Gobierno, por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y por las unidades administrativas centrales.¹⁶⁴ Respecto a las unidades administrativas que conforman al Servicio de Administración Tributaria, se encuentran reguladas en el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, lo cual señala lo siguiente:

Artículo 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

Jefatura.

Unidades Administrativas Centrales:

Administración General de Aduanas:

Administración Central de Operación Aduanera.
Administración Central de Regulación Aduanera.
Administración Central de Planeación Aduanera.
Administración Central de Contabilidad y Glosa.
Administración Central de Investigación Aduanera.
Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
Administración Central de Asuntos Internacionales.

Administración General de Servicios al Contribuyente:

Administración Central de Servicios Tributarios al Contribuyente.
Administración Central de Promoción y Vigilancia del Cumplimiento.
Administración Central de Operación de Canales de Servicios.
Administración Central de Gestión de Calidad.
Administración Central de Identificación del Contribuyente.
Administración Central de Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos.
Coordinación Nacional de Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

Administración Central de Operación de la Fiscalización Nacional.
Administración Central de Análisis Técnico Fiscal.
Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal.
Administración Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal.
Administración Central de Fiscalización Estratégica.
Administración Central de Comercio Exterior.
Administración Central de Normatividad de Auditoría Fiscal Federal.
Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.

Administración General de Grandes Contribuyentes:

Administración Central de Planeación y Programación de Fiscalización a Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Normatividad de Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Normatividad Internacional.
Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.
Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero.
Administración Central de Fiscalización Internacional.
Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia.

¹⁶⁴ Lo anterior de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Artículo 8o. Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Jefe, y
- III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.

Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos.
Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior.

Administración General Jurídica:

Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales.
Administración Central de lo Contencioso.
Administración Central de Operación de Jurídica.
Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos.
Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal.
Administración Central de Asuntos Penales y Especiales.

Administración General de Recaudación:

Administración Central de Cobro Coactivo.
Administración Central de Cobro Persuasivo y Garantías.
Administración Central de Planeación y Estrategias de Cobro.
Administración Central de Notificación.
Administración Central de Programas Operativos con Entidades Federativas.
Coordinación de Apoyo Operativo de Recaudación.

Administración General de Recursos y Servicios:

Administración Central de Recursos Financieros.
Administración Central de Capital Humano.
Administración Central de Recursos Materiales.
Administración Central de Apoyo Jurídico.
Administración Central de Capacitación Fiscal.
Administración Central de Operación de Recursos y Servicios.
Administración Central de Destino de Bienes.

Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información:

Administración Central de Planeación y Programación Informática.
Administración Central de Operación y Servicios Tecnológicos.
Administración Central de Servicios de Información.
Administración Central de Transformación Tecnológica.
Administración Central de Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones.
Administración Central de Seguridad, Monitoreo y Control.

Administración General de Evaluación:

Administración Central de Coordinación Evaluatoria.
Administración Central de Análisis y Evaluación.
Administración Central de Evaluación de la Confiabilidad.
Administración Central de Evaluación de Comercio Exterior y Aduanal.
Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos.
Administración Central de Evaluación de Seguimiento.

Administración General de Planeación:

Administración Central de Desarrollo de Modelos.
Administración Central de Inteligencia Tributaria de Impuestos Internos.
Administración Central de Planeación y Evaluación de la Gestión.
Administración Central del Centro de Competencias.
Administración Central de Inteligencia Tributaria de Comercio Exterior.
Administración Central de Comunicación Institucional.

Unidades Administrativas Regionales:

Administraciones Regionales.

Administraciones Locales.

Aduanas.

El Servicio de Administración Tributaria contará con un Órgano Interno de Control que se regirá conforme al artículo 39 de este Reglamento.

Las Administraciones Generales estarán integradas por sus titulares y por Administradores Centrales, Coordinadores, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Enlaces, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, personal al servicio de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera y por los demás servidores públicos que señala este Reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

En cada circunscripción territorial, el Administrador General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información designará a un servidor público quien, con el equipo de trabajo necesario, coordinará la implementación de los sistemas, métodos, procedimientos, medidas y proyectos de la competencia de la citada Administración General.

La Administración General de Evaluación contará con nueve Coordinaciones de Evaluación, una por cada Administración General, al frente de la cual habrá un Coordinador, para ejercer respecto de la Administración General que le corresponda las facultades previstas en el artículo 32, fracciones II, III, VIII, XX y XXI de este Reglamento.

También el Servicio de Administración Tributaria ésta conformado por un presidente, que será nombrado y removido por el Presidente de la Republica. El presidente del Servicio de Administración Tributaria será el enlace entre éste y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas a este órgano desconcentrado.¹⁶⁵

Por su parte, la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, está conformada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados entre los empleados superiores de Hacienda. Entre las funciones de la Junta de Gobierno se encuentran en coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la fiscalización del país.¹⁶⁶

Por último, respecto a la organización del Servicio de Administración Tributaria, cuenta con un Servicio Fiscal de Carrera que reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional de su personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como de un esquema adecuado de remuneración y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollo de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.¹⁶⁷

El personal del Servicio de Administración Tributaria, queda agrupado en tres categorías, de las cuales las dos primeras se integran con trabajadores de

¹⁶⁵ Artículos 13 y 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁶⁶ Artículos 9 y 10 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁶⁷ Artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

confianza y la última con trabajadores de base: funcionarios fiscales de carrera, funcionarios fiscales de libre designación y empleados de base.¹⁶⁸

En cuanto a la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria, es fundamental señalarla para ver la forma en la que opera, con el fin de entender su funcionamiento de las facultades que tiene en materia aduanera.

Se dio una introducción en estos puntos de las facultades que tienen en general, el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria en materia aduanera. Luego entonces, el siguiente punto a tratar, es de una de las Unidades Administrativas Centrales del Servicio de Administración Tributaria, siendo esta la Administración General de Aduanas, la cual se encarga de ver las políticas fiscales-aduaneras que se desarrollen en el territorio nacional.

b) Administración General de Aduanas

Como ya se mencionó, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con diversas Unidades Administrativas Centrales, sin embargo, para el desarrollo de este trabajo y de la materia, solo se retomará a la Administración General de Aduanas en su ámbito general, ya que ésta cuenta con diversas administraciones centrales de las cuales ya se ha hecho mención, pero por ahora, es importante resaltar las funciones de la Administración General de Aduanas.

La Administración General de Aduanas es una unidad administrativa que depende del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de

¹⁶⁸ Artículo 16 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.¹⁶⁹

Ahora bien, de conformidad con lo que establece el artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007, se encuentran las atribuciones a cargo de esta Unidad, las cuales se detallaran a continuación:

- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, así como emitir opinión sobre los precios estimados que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración, así como establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las aduanas, tanto en normas de operación como en la aplicación de las normas fiscales y aduaneras.
- Participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros.
- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como aprobar las instalaciones que se pondrán a su disposición para el despacho aduanero de mercancías, su reconocimiento y demás actos o hechos que deriven de los mismos, según los programas de inversión que presenten los interesados,
- Emitir los acuerdos de otorgamiento de patente de agente aduanal¹⁷⁰ y de autorización de agente aduanal sustituto, de apoderado aduanal, de

¹⁶⁹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, quienes somos: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html (Consultado el 24 de octubre de 2011).

¹⁷⁰ Son agentes aduanales los individuos a quienes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza, mediante la patente respectiva, para ocuparse, por cuenta ajena, en los trámites aduanales necesarios para la importación o exportación de mercancías, y en la celebración de los contratos necesarios para hacerlas llegar a su lugar de destino. La

mandatario de agente aduanal, de dictaminador aduanero y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria automotriz terminal, únicamente para las extracciones de mercancías en depósito fiscal.

- Establecer los lineamientos que instrumenten los procedimientos para obtener la patente de agente aduanal y las autorizaciones de mandatario de agente aduanal, de agente aduanal sustituto, de apoderado aduanal o de dictaminador aduanero.
- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.
- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.
- Mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.
- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios, productores, importadores, exportadores y demás obligados, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo del ejercicio de sus facultades de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 32, exige la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser agente aduanal. El régimen jurídico de los agentes aduanales lo establecen los artículos 159, 160, 161, 162, 163, 163-A, 164, 165, 166 y 167 de la Ley Aduanera Vigente. Mantilla Molina, Roberto L, *Derecho mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 1993, p.170.

El **artículo 159** de la Ley Aduanera establece que el Agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

comprobación y hacer constar dichos hechos y omisiones en las actas u oficios correspondientes.

- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, del despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.
- Revisar los pedimentos y demás documentos exigibles por los ordenamientos legales aplicables a los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores, en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como a los agentes o apoderados aduanales, para destinar las mercancías a algún régimen aduanero; verificar los documentos requeridos y determinar las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, así como imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente.
- Fijar los lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.
- Autorizar y, en su caso, modificar, renovar, suspender o cancelar la inscripción en el Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas.
- Otorgar concesión o autorización para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior y autorizar para que dentro de los recintos fiscalizados las mercancías puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación, así como modificar o prorrogar las mismas; autorizar la prestación de los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal y, en su caso, proceder a su revocación o cancelación, según lo previsto por la legislación aplicable, y

habilitar lugares de entrada, salida o maniobras de mercancías, así como instalaciones como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera.

- Autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de su equipaje, así como que los demás actos del despacho, sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado y, en su caso, modificar, prorrogar o cancelar dichas autorizaciones.
- Determinar, conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana y el valor comercial de las mercancías.
- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera; verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.
- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes y resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte.
- Autorizar la inscripción en el registro de empresas certificadas y en el registro de almacenes generales de depósito certificados; otorgar autorizaciones para la prestación de servicios de prevalidación electrónica de datos y para la prestación de servicios necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores; modificar, prorrogar, renovar o cancelar dichas autorizaciones u ordenar la suspensión de las operaciones.

- Habilitar inmuebles para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y emitir la autorización para su administración; otorgar autorización para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, así como modificar, prorrogar o cancelar dichas autorizaciones u ordenar la suspensión de las operaciones correspondientes.
- Autorizar, modificar, prorrogar, suspender y, en su caso, cancelar la inscripción de las empresas transportistas que trasladan mercancías bajo el régimen aduanero de tránsito en el registro correspondiente y otorgar el código alfanumérico armonizado del transportista.
- Autorizar a los gobiernos extranjeros para efectuar el tránsito internacional de mercancías, en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- Autorizar la importación definitiva de mercancías clasificadas en los sectores específicos, sin que el importador esté inscrito en los padrones de importadores de sectores específicos correspondientes.
- Autorizar la prestación del servicio de consolidación de carga bajo el régimen de tránsito por vía terrestre.
- Autorizar la liberación de la garantía de tránsito interno otorgada mediante cuenta aduanera de garantía.
- *Realizar, en el ámbito de su competencia, el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos y dejar sin efectos la suspensión del registro en dichos padrones, así como habilitar a los agentes aduanales a los que se les hubiera conferido el encargo para actuar como consignatarios o mandatarios.*
- Habilitar días y horas inhábiles para el despacho aduanero.
- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, en términos de la Ley Aduanera; notificar el embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación, estancia o tenencia en el país; tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como

ordenar en los casos que proceda, el levantamiento del citado embargo y la entrega de las mercancías embargadas, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal por parte de la autoridad competente, y poner a disposición de la aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia.

- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte.
- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos.
- Recibir y requerir a los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, que exhiban y proporcionen la contabilidad, avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables, deben presentarse o conservar, catálogos y demás elementos que le permitan identificar las mercancías,
- Autorizar la exención de los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional de las mercancías que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta.
- Supervisar a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como sugerir su clasificación arancelaria de conformidad con los elementos con los que cuente la autoridad y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.
- Recaudar, directamente, por terceros o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones y aprovechamientos, incluyendo las

cuotas compensatorias, así como los productos federales, en el ámbito de su competencia.

- Coordinar los programas en materia de seguridad, en el ámbito de su competencia, y fungir como enlace con otras dependencias y con las autoridades competentes de los gobiernos extranjeros para la adopción de medidas y la implementación de programas y proyectos que en materia de seguridad, deban aplicar las autoridades aduaneras, conjuntamente con las autoridades federales, estatales o locales.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de registro de contribuyentes, para comprobar los datos que se encuentran en el Registro Federal de Contribuyentes y realizar las inscripciones y actualizaciones de los mismos por actos de autoridad, en el ámbito de su competencia.

Con estos puntos ya se analizaron las estructuras y las competencias de las autoridades que influyen en el ámbito aduanero. Se hablo de ello, pues es importante comprender el origen de las atribuciones que les van confiriendo las leyes a dichas autoridades aduaneras.

CAPÍTULO TERCERO

Facultades de comprobación en materia aduanera.

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera. 2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. 3. Facultad de Glosa. 4. Despacho aduanero. 5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera. 6. Reconocimiento aduanero. 7. Segundo Reconocimiento aduanero. 8. Verificación de mercancías en transporte. 9. Revisión de gabinete. 10. Visita Domiciliaria.

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera

Visto las facultades que tienen las autoridades aduaneras desde el punto jerárquico más elevado que es el Ejecutivo Federal, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria y sus órganos subordinados; es menester señalar que en la materia aduanera las autoridades que se encargan de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los *importadores o exportadores*, están autorizadas para hacer uso de sus facultades que el Estado les confiere para hacer cumplir las normas.

Ahora bien, las autoridades al hacer uso de las facultades de comprobación, no pueden hacerlas sin un procedimiento establecido en ley, es decir, tienen que seguir una serie de lineamientos y requisitos establecidos en ley y reglamento para que no se extralimiten y violenten las garantías individuales y derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México es parte, pues ello implica respetar los valores que tenemos por el simple hecho de ser "Seres Humanos" y ser considerados como "Personas".

En mi consideración el "Derecho" como ese conjunto de normas jurídicas, regula la *Vida*, por ende, esa vida tiene que ser respetada por todos y en este caso por las autoridades aduaneras para que cumplan con las normas aplicables a las facultades de comprobación que originan los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y a cualquier procedimiento en el que el Derecho interviene.

Para iniciar la explicación de lo que se considera como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, conocido por sus siglas (PAMA), los

autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,¹⁷¹ señalan que los procedimientos administrativos en materia aduanera pueden definirse como un conjunto de actuaciones, etapas legales, trámites y en general diversos actos de tipo administrativo que realizan las autoridades aduaneras, con la finalidad de emitir resoluciones en el marco de sus atribuciones y competencias que la Ley establece.

Los procedimientos administrativos en materia aduanera, se realizan por actos vinculados con motivo de reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o bien cuando se realicen por el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.¹⁷²

Hay autores como Arturo Hernández de la Cruz¹⁷³ que establecen que el procedimiento administrativo en materia aduanera se considera como el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia del particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretenden justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

Hernández de la Cruz establece que se trata de un procedimiento que queda contenido en la Ley Aduanera para darle potestad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y específicamente a las que en términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se consideran autoridades aduaneras las que ejercen las facultades que establece la Ley Aduanera o las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación las cuales pueden encontrarse con irregularidades que hicieran suponer que no se cubrieron los requisitos tanto arancelarios como no arancelarios que regulan la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional, o bien no se acredite que se cumplieron las formalidades que establece la legislación aduanera para acreditar la legal tenencia o estancia de la mercancía en el país para que efectúen el embargo precautorio de las

¹⁷¹ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *Materia aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007, pp. 3 y 4.

¹⁷² Artículo 150 de la Ley Aduanera.

¹⁷³ Hernández de la Cruz, Arturo, *op. cit.*, nota 139, pp. 23-26.

mercancías materia de duda y se proceda a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que se presumen incumplidas.

En consideración del autor, el elemento principal de un procedimiento administrativo en materia aduanera, es la existencia de un acto administrativo que resulta del procedimiento para que por medio de él se resuma la decisión, voluntad o juicio de la autoridad competente sobre un caso en particular; en el caso aduanero el "acto administrativo" viene a ser la resolución que en su momento emiten las autoridades aduaneras, el cual pone fin al procedimiento que alguna vez se inició sobre determinado asunto.

Arturo Hernández de la Cruz, dice que en el caso del procedimiento administrativo en materia aduanera, se entiende como procedimiento a la serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras otro tienen que realizar las autoridades aduaneras, incluyendo, a los Estados y a los particulares a los que se les ha iniciado un Procedimiento, e incluso, en algunos casos a terceros que tienen interés legal en el mismo, actos sucesivos que arrojan como resultado final la determinación por parte de la autoridad aduanera a través de un documento oficial que se llama "resolución", si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal.

El "PAMA", es un procedimiento que se encuentra contemplado en los artículos 150, 151, 153, 154 y 155 de la Ley Aduanera vigente, en los cuales se dan a conocer los lineamientos básicos del mismo y de donde se pueden obtener elementos esenciales que lo conforman

La existencia de un procedimiento administrativo en materia aduanera se origina cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la cual se hará constar en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. El acta circunstanciada tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la

Federación,¹⁷⁴ y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.¹⁷⁵

El procedimiento llega a su final con la emisión de un documento denominado "Resolución" o también llamado "Liquidación" con el que la autoridad aduanera determinará si las mercancías que fueron materia de embargo, incluyendo en su caso los medios en que se transportan, se encuentran de manera legal en el país y en consecuencia dicha resolución será absolutoria o condenatoria para el particular al que le fue iniciado el procedimiento.¹⁷⁶

2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras

En este punto se abordará el tema de la potestad de las autoridades aduaneras para comprobar la correcta entrada o salida de mercancías del territorio nacional por parte de los exportadores o importadores. Ahora bien, ya se ha mencionado las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria para manejar la actividad aduanera, pero corresponde ahora analizar el procedimiento administrativo en materia aduanera y dentro de este las diversas facultades de comprobación que tiene dicha autoridad para verificar sus actividades.

Para comprender el sentido etimológico de la palabra "facultad", recurrimos a la raíz latina, al establecer que; *Facultad* proviene de *facultas, atis, f. potencia.: virtus, utis. f. permiso: potestas, atis, / ciencia: disciplina.*¹⁷⁷ Es decir, es el poder o potestad conferida por Estado Mexicano, que tiene la autoridad aduanera para tratar de demostrar que el importador o exportador no están cumpliendo con lo establecido en la ley, pero hay que tomar en cuenta que

¹⁷⁴ **Artículo 46.-** La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

¹⁷⁵ Artículo 46 de la Ley Aduanera.

¹⁷⁶ Artículo 157 de la Ley Aduanera.

¹⁷⁷ Nieto Mesa, Fernando, *Diccionario Latino-Español, Español-Latino*, México, Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco UNAM, 2004, t. II, p.548.

también esa autoridad hace uso de esas facultades para verificar al contribuyente aún y cuando se esté cumpliendo con todo lo que marca la ley.

Explica el autor Margáin Manautou,¹⁷⁸ que toda autoridad fiscal requiere de facultades para poder verificar si lo declarado por los contribuyentes a su cargo son las correctas o bien para cerciorarse del debido cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de ellos son satisfechos en los términos de la legislación tributaria en vigor.

Por otro lado, el autor Becerril Hernández,¹⁷⁹ menciona que el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, establece la autodeterminación de las obligaciones fiscales por parte del particular, teniendo su contraparte en el ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la autoridad fiscal, específicamente en la metería aduanera. Las facultades de comprobación permiten a la autoridad revisar que la autodeterminación de obligaciones fiscales y aduaneras se haya llevado a cabo en las operaciones de importación o de exportación conforme a todas las disposiciones fiscales o aduaneras aplicables a las mismas.

Continúa argumentando Becerril Hernández, que las facultades del Servicio de Administración Tributaria en materia aduanera se encuentran encomendadas principalmente a la Administración General de Aduanas (existiendo otras autoridades aduaneras que forman parte del Servicio de Administración Tributaria, como la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y la Administración General Jurídica, así como sus respectivas Administraciones Locales).

Por otro lado, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación¹⁸⁰ establece facultades de comprobación que se llevan a cabo en materia aduanera, siendo

¹⁷⁸ Margáin Manautou, Emilio, *Las facultades de comprobación fiscal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, p.1.

¹⁷⁹ Becerril Hernández, Mario, *Facultades de comprobación, procedimiento administrativo en materia aduanera y medios de impugnación*, México, Tax Editores Unidos, 2010, pp. 16 y 17.

¹⁸⁰ Para comprender bien lo que establece el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, se citara parte de este artículo y se resumirá en puntos para darle agilidad didáctica para la comprensión del mismo.

Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para...

estas las visitas domiciliarias y la llamada revisión de gabinete, esta última implicará el requerimiento por parte de la autoridad al particular de la presentación de la contabilidad y demás documentos relacionados con la misma en las oficinas de la propia autoridad aduanera para llevar a cabo su revisión; con esta breve explicación se da paso para la definición de cada una de las facultades de comprobación que tiene la autoridad aduanera para el importador o exportador en su caso.

3. Facultad de Glosa

Argumenta Becerril Hernández,¹⁸¹ que la facultad de glosa consiste en la revisión que realice en sus propias oficinas la autoridad aduanera de los pedimentos y demás documentos anexos al mismo, presentados por los importadores o exportadores durante el despacho aduanero de mercancías, con el propósito de comprobar la correcta determinación y pago de las contribuciones y aprovechamientos de comercio exterior, así como el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.

Por otro lado el autor Trejo Vargas,¹⁸² da a conocer que la autoridad aduanera está facultada para realizar ese acto de comprobación; al argumentar que la glosa de documentos es realizada por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, la cual realiza la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías, y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías.

[...]

- Rectificar errores u omisiones en las formas oficiales
- Requerir la exhibición de la contabilidad
- Practicar visitas domiciliarias
- Revisión de dictamen
- Verificar la expedición de comprobantes
- Practicar avalúo o verificación física de bienes en transportes.
- Recabar de funcionarios y empleados públicos y de fedatarios, informes y datos.
- Denunciar la posible comisión de delitos fiscales.

¹⁸¹ Becerril Hernández, Mario, *op. cit.*, nota 179, p. 77.

¹⁸² Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 371.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa, basa sus actuaciones en la Ley Aduanera, así como en otros ordenamientos legales; es decir, esta autoridad aduanera tiene sus atribuciones en muchas Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que reglamentan a la Ley Aduanera, sin darse cuenta que estas reglas frecuentemente van más allá de lo que establece la Ley Aduanera, volviendo las actuaciones en inconstitucionales.

Antes del 2002, la glosa de documentos correspondía a las aduanas y a la Administración General de Aduanas, tratándose de pedimentos que rebasaran cierta cuantía: en la práctica, actualmente quien ejerce esta función es solo la Administración Central de Contabilidad y Glosa.¹⁸³

Es de hacer notar, que posteriormente se dará a conocer detalladamente las facultades de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, de la Administración General de Aduanas, con el fin de reforzar el conocimiento de estas autoridades, ya que diversos actos que se llegan a establecer en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior están relacionados con la suspensión en el padrón de importadores, requisito esencial para importar.

4. Despacho aduanero

El siguiente punto a tratar es el inicio de la relación jurídica aduanera por el cual el importador empieza a realizar todos los actos que la Ley Aduanera le exige para que las mercancías que entran al territorio nacional tengan una estancia legal en nuestro país y así se distribuyan en todo el territorio mexicano al gusto del importador. Es muy importante hablar de este punto, ya que de aquí es en donde empiezan las autoridades aduaneras a ejercer sus facultades establecidas en ley.

La Relación Jurídica Aduanera, la define la autora Granados Valerio,¹⁸⁴ como la relación integrada por los correlativos derechos y obligaciones emergentes del ejercicio del poder tributario, que alcanza al titular de éste, por una parte, y a los contribuyentes y terceros por la otra. Cuando esa vinculación

¹⁸³ *Idem.*

Artículo 12, Inciso D, de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁸⁴ Granados Valerio, Claudia Minerva, *Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero*, México, Porrúa, 2005, p. 16.

se da entre el Estado y la persona que interviene en un tráfico internacional de mercancías, objeto de una operación de comercio exterior, a la relación jurídica que adquiere connotación aduanera del paso de las mercancías por las fronteras aduaneras.

Es decir, conforme a lo que establece Granados Valerio, es de hacer constar que prácticamente la relación jurídica aduanera es el inicio que se dará con el importador y la autoridad aduanera y sus intermediarios; de aquí parte todas las observaciones, definiciones y aclaraciones que se han hecho valer para explicar cuál es el factor base del movimiento aduanero que se da en nuestro país, es decir, se tiene ir introduciendo para aclarar del porque del actuar de las autoridades aduaneras ante ciertas situaciones de hecho y de derecho.

El Despacho Aduanero, dice Trejo Vargas,¹⁸⁵ es el despacho de mercancías desde un sentido amplio, que comprende ese conjunto de acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen.

Comenta el autor, que el despacho de las mercancías se inicia aún antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, esto se debe a que el interesado deber cumplir una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que se deben satisfacer, para que pueda iniciarse materialmente en la aduana el despacho.

Estos actos pueden consistir en: **la inscripción en el Padrón de Importadores** y, en su caso, en el Padrón de Sectores Específicos; entregar al agente aduanal la carta de encomienda; realizar el pago de las contribuciones respectivas ante los bancos autorizados o vía electrónica; la determinación del régimen a que se someterán las mercancías y realizar las gestiones para el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias.

De conformidad con la Ley Aduanera, el Despacho Aduanero es el conjunto de actos y formalidades relativos en la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes

¹⁸⁵ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.198-219.

tráficos y regímenes aduaneros 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.¹⁸⁶

Es un procedimiento de carácter público, el cual deber efectuarse mediante el empleo de un complejo sistema electrónico conocido como "Sistema Automatizado Aduanero Integral" ahora M3, (Tercer Milenio), conocido por sus siglas como (SAAI M3), con grabación simultanea en medios magnéticos, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria en las reglas de carácter general, cuya base legal se encuentra en el numeral 38 de la Ley Aduanera.¹⁸⁷

En las operaciones con el Sistema Automatizado Aduanero Integral deberá utilizarse la firma electrónica avanzada y el certificado digital emitido por el Servicio de Administración Tributaria; esta firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, en los documentos digitales. La firma electrónica avanzada, conocida por sus siglas ahora como (FIEL), antes (FEA), es un conjunto de datos asociados a un mensaje que permite asegurar la identidad del firmante y la integridad del mensaje original, para todos los trámites ante la Administración General de Aduanas; requiere de una llave privada conocida sólo por el usuario y de una llave pública, compartida con aquellos que quieren comunicarse de forma segura con el propietario de la primera.¹⁸⁸

Los agentes o apoderados aduanales deberán validar o confirmar previamente en forma electrónica con las personas autorizadas los pedimentos que se presentarán ante los módulos del Sistema Automatizado Aduanero Integral y posteriormente, en su caso, el reconocimiento aduanero.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Artículo 35 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁷ Artículo 38 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁸ Disponible en Servicio de Administración Tributaria, Firma Electrónica Avanzada, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/tu_firma/60_11498.html (Consultado el 28 de Mayo de 2012).

También corresponde lo anterior de conformidad con los artículos 17-D del Código Fiscal de la Federación y 38 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁹ Artículo 38 último párrafo de la Ley Aduanera.

La obligación de los sujetos de cumplir con dichos actos y formalidades, son: las autoridades aduaneras y los consignatarios,¹⁹⁰ destinatarios,¹⁹¹ propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

La prevalidación de documentos, es un acto previo al despacho consistente en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos y se caracteriza por la transparencia electrónica de datos contenidos en los pedimentos mediante archivos de información a una base de datos de los agentes aduanales u otros autorizados, registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que deberán ser validados por la aduana a efecto de proceder en la obtención de la Firma Electrónica Avanzada e impresión del documento aduanero respectivo.¹⁹²

Las mercancías que ingresan al territorio nacional se encuentran sujetas a las disposiciones de la Ley Aduanera y demás ordenamientos aplicables como las Normas Oficiales Mexicanas y, por tanto, no es sino hasta que las mismas arriban a la zona de jurisdicción de la autoridad aduanera cuando ésta puede ejercer sus atribuciones en materia tributaria y de control sobre comercio exterior.

El arribo de las mercancías a territorio nacional, y en consecuencia, a la aduana, es el preámbulo del despacho aduanero, ya que marca el momento en el cual nacen las obligaciones a las que se encuentran sujetas las mercancías objeto del tráfico internacional, tales como: las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, pudiendo quedar las mercancías en depósito ante la aduana ya que ingresan a alguno de los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, bajo

¹⁹⁰ Es el representante del armador o del fletador del buque en el puerto. Realiza todas las gestiones para el despacho documental frente a las autoridades locales, da atención a la tripulación y al buque, así como los suministros que precise. El consignatario, por cuenta del armador, negocia, gestiona, liquida los fletes y gastos ocasionados por las mercancías y firma los conocimientos de embarque de las mercancías de exportación y recibe los conocimientos canjeables por las mercancías descargadas de importación. Correa Alcalá, César Omar, *op. cit.*, nota 64, p. 73.

¹⁹¹ Es la persona a quien se le dirige, remite, envía o destina una mercancía de comercio exterior. Es la persona encargada de recoger la mercancía. *Ibidem*, p. 116.

¹⁹² Artículo 16-A, segundo párrafo de la Ley Aduanera.

control de la autoridad aduanera en espera de que la propia autoridad y los interesados, practiquen los actos propios para cumplir el despacho.

Los que importan o exportan mercancías, deberán destinar las mismas a cualquiera de los regímenes aduaneros a los que se refiere el artículo 90 de la Ley Aduanera, los cuales hago hincapié en el primer capítulo de este trabajo.

Trejo Vargas¹⁹³ comenta que para que se puedan manejar las mercancías en la aduana se necesita la carta de encomienda, siendo este el documento mediante el cual el importador o exportador confiere el encargo a los agentes aduanales para que actúen como sus consignatarios o mandatarios y puedan realizar éstos sus operaciones de comercio exterior ante las aduanas y autoridades aduaneras del país, quedando registrado electrónicamente el encargo conferido en el Sistema Automatizado Aduanero Integral M3. La base legal de este documento se encuentra en el artículo 53 fracción III, de la Ley Aduanera.

Para hacer la declaración aduanera de las mercancías, se tiene que presentar el pedimento correspondiente ante las autoridades aduaneras; llevando esto, al principio de auto-declaración, ya que ante la presentación del pedimento ante las autoridades administrativas el contribuyente por conducto de su agente o apoderado aduanal actúa bajo el principio de autodeterminación, en el que se calculan y determinan los impuestos causados y la clasificación arancelaria aplicables a las mercancías, limitándose la autoridad aduanera a verificar y comprobar la correcta declaración de los importadores o exportadores mediante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento de las mercancías en el despacho, o en la glosa de documentos, en la verificación de mercancías en transporte, en visitas de comercio exterior o mediante otras facultades establecidas.¹⁹⁴

La presentación del pedimento, es el acto formal que da inicio a la declaración aduanera, ya que consiste en la presentación física del documento aduanero ante los módulos del Sistema Automatizado Aduanero de la aduana y éste es leído y capturado por el sistema.

¹⁹³ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 202.

¹⁹⁴ Artículo 43 de la Ley Aduanera.

En la declaración aduanera, el importador o exportador manifiesta por escrito, bajo protesta de decir verdad, a la autoridad aduanera, las mercancías que se van a introducir al país o a enviar al extranjero, su descripción y clasificación arancelaria, el valor para efectos aduaneros, los impuestos a pagar y el régimen aduanero al que se van a destinar las mercancías, debiéndose acompañar al pedimento de que se trate la documentación complementaria correspondiente, que dé soporte a la información expresada en el pedimento.¹⁹⁵

De la misma forma, Trejo Vargas¹⁹⁶ establece que el pedimento aduanero contiene información como los datos siguientes: fecha de entrada de la mercancía al territorio nacional, fecha de pago, descripción del importador, proveedor, naturaleza y características de las mercancías, tipo de operación, clave y régimen aduanero, clasificación arancelaria, origen de las mercancías, cantidad, nombre y firma del agente o apoderado aduanal, nombre o razón social del transportista, tipo de tráfico, domicilios, registro federal de contribuyentes, valor de las mercancías, precio unitario, número de conocimiento de embarque o guía aérea, permisos, autorizaciones, número de facturas, aduana de entrada y liquidación de impuestos. Así mismo, en un pedimento solo podrán manifestarse mercancías para un mismo destinatario y para un mismo régimen, independientemente de que las mercancías en la importación sean de diferente origen.

Por ende, presentado el pedimento, designados los agentes o apoderados aduanales y cumplidos todos los requisitos que marca la Ley Aduanera para importar mercancías, concluye Trejo Vargas que se considera que el despacho queda terminado en el momento en el que la mercancía se introduzca al resto del territorio nacional, siempre que la importación de la misma, sea destinada al interior del país y el trámite se efectúe ante una aduana fronteriza. Para tal efecto, la mercancía deberá ser presentada ante cualquier sección aduanera o punto de revisión o garitas¹⁹⁷ que se encuentren dentro de la circunscripción de la aduana.

¹⁹⁵ Artículo 36, fracción I inciso g último párrafo de la Ley Aduanera.

¹⁹⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 204.

¹⁹⁷ La Garita, es la extensión territorial de la aduana donde ejercen su potestad aduanera, concerniente a la revisión de pasajeros y de mercancías que entran y salen del territorio

El despacho aduanero es un conjunto de actos y formalidades realizados por las personas obligadas a su cumplimiento, que siguen un orden cronológico el cual puede o no alterarse; siendo básicamente los siguientes pasos:¹⁹⁸

- *Inscripción en los padrones respectivos.*
- Selección y contratación del agente o apoderado aduanal.
- Otorgamiento de la carta mandato o de encomienda al agente aduanal.
- Arribo de las mercancías a territorio nacional por lugar autorizado.
- Ingresar la mercancía en depósito ante la aduana (principalmente en tráfico marítimo y aéreo).
- Reconocimiento previo de las mercancías en depósito ante la aduana, y toma de muestras y registro de las mismas en su caso.
- Clasificación arancelaria de los bienes y determinación de los tributos causados.
- Preparación de la documentación que se deber anexar al pedimento.
- Elaboración del pedimento en el formato oficial.
- Prevalidación y validación del pedimento en el Sistema Automatizado Aduanal Integral.
- Impresión del pedimento validado.
- Pago ante las contribuciones, aprovechamientos y derechos en las oficinas bancarias autorizadas.
- Se recoge la mercancía del almacén o patio con el pedimento o documento respectivo, en su caso.
- En la mayoría de las aduanas, previo a la modulación del Sistema Automatizado Aduanero Integral, el vehículo o convoy que transporta las mercancías se someten a los rayos gamma o rayos X, así como a las básculas de pasaje, a fin de facilitar el posible reconocimiento aduanero.
- Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el modulo del Sistema Automatizado Aduanero Integral, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o reconocimiento aduanero (luz roja).

nacional, éstas se encuentran después de los primeros 20 Kilómetros de los límites de la franja o región fronteriza. Correa Alcalá, César Omar, *op. cit.*, nota 64, p.141.

¹⁹⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.217.

- Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del segundo reconocimiento, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o segundo reconocimiento (luz roja).
- Si no existen irregularidades se permitirá de inmediato, la salida del recinto de las mercancías y del medio de transporte
- Posteriormente se da el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado.
- Conclusión del despacho aduanero.

Considero que si se cumplen con todos los requisitos que marca la Ley Aduanera, su reglamento, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, así como el Código Fiscal de la Federación, probablemente no se tenga ningún problema con la autoridad aduanera; "probablemente", ya que hay facultades discrecionales de la autoridad que implican que el acto de molestia pueda estar presente.

5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera

El siguiente punto a tratar, son las "facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera, supuestos en el cual, dicha autoridad lleva a cabo sus facultades para verificar que las mercancías importadas estén correctamente señaladas en el pedimento y que las mismas tengan una estancia legal en el territorio nacional. Estas facultades, son "filtros" que la ley a establecido para que la autoridad aduanera se percate de las inconsistencias que se llegan a suscitar al momento de importar las mercancías, ya sea porque están mal declaradas o de plano se están introduciendo mercancías de contrabando, pudiendo ser dinero en efectivo,¹⁹⁹ armas o drogas.

¹⁹⁹ Respecto a este caso, es aplicable el artículo 9 primer párrafo de la Ley Aduanera que a la letra dice:

"ARTICULO 9o. Toda persona que ingrese al territorio nacional o salga del mismo y lleve consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, estará obligada a declararla a las autoridades aduaneras, en las formas oficiales aprobadas por el Servicio de Administración Tributaria."

Sirve de ejemplo el comunicado de prensa del 3 de noviembre de 2011 emitido por el Servicio de Administración Tributaria, bajo el título "En acción conjunta se aseguran más de 52,000 dólares en Mexicali", en el cual los hechos ocurrieron en la garita internacional II, adscrita a la Aduana de Mexicali, en el cual realizaba la inspección física de un vehículo, encontrando en la cajuela del mismo el dinero ahora asegurado.

Respecto a las facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera, los autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,²⁰⁰ comentan que se inicia bajo el rubro del despacho aduanero y hecho seguido se realizan los actos de verificación y fiscalización que la autoridad aduanera hace en primer reconocimiento, realizándose con la presentación del pedimento o factura ante la autoridad aduanera y derivado de ello, se activa el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si se practica el reconocimiento aduanero o no, en caso de resultar afirmativo, la autoridad aduanera por conducto de sus verificadores procederá a realizar el reconocimiento.

Concluido del reconocimiento señala la Ley Aduanera se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento realizado por empresas autorizadas por el Estado, y el segundo reconocimiento se realiza por medio de la figura de un "dictaminador aduanero".²⁰¹

Derivado del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los Agentes o Apoderados Aduanales podrán en ese caso solicitar sea practicado un segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria.²⁰²

De forma general, el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de su muestras, para que la autoridad pueda allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de los siguientes conceptos: a) Las unidades de medida conforme a lo dispuesto en la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, así como respecto del número de piezas, volumen y otros datos que logren cuantificar la

Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Servicios, Noticias, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/33_9040.html (Consultado el 9 de noviembre de 2011).

²⁰⁰ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *op. cit.*, nota 171, p.9.

²⁰¹ Artículo 43 de la Ley Aduanera.

²⁰² Artículo 43 tercer párrafo de la Ley Aduanera.

mercancía; b) La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de los bienes y c) Los datos que permitan la identificación de las mercancías en su caso.²⁰³

El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo, tienen prioridad las materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.²⁰⁴

6. Reconocimiento aduanero

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento aduanero son facultades de comprobación de la autoridad aduanera que realiza cuando se está ejerciendo el despacho aduanero, al encontrarse regulados en los artículos 43 y 44 de la Ley Aduanera.

La facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto al Reconocimiento Aduanero, esta conferida en el artículo 144 fracción VI de la Ley Aduanera, en donde establece que podrá "practicar el reconocimiento aduanero de mercancías de importación y de exportación...".

Luego entonces, una vez que se ha realizado la autodeterminación de las obligaciones fiscales, se presentará junto con el pedimento ante las autoridades aduaneras las mercancías y se activara el mecanismo de selección automatizado.

Respecto a este punto, dice Silva Juárez,²⁰⁵ que en el módulo de la aduana existe un dispositivo, el cual se denomina mecanismo de selección automatizado, que es muy parecido a un semáforo; a través de una selección de número aleatorios, por azar, por suerte, o por decisión de la Administración de la Aduana a cargo.

El dispositivo es capaz de resolver si un embarque es revisado por el verificador aduanal, es decir, se le denomina (reconocimiento aduanero), o no se revisa y cruza la aduana sin mayor trámite (desaduanamiento libre).

²⁰³ Artículo 44 de la Ley Aduanera.

²⁰⁴ Artículo 60 del Reglamento de la Ley Aduanera.

²⁰⁵ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p. 336.

El mecanismo de selección automatizado también puede ser accionado a voluntad de la Administración de la Aduana a cargo, o con un programa previo, a fin de revisar algunos embarques específicos, como es el caso de mercancías que requieren padrón sectorial, tales como los productos químicos, textiles o diversos artículos electrónicos. Cuando se encuentra el representante o tramitador del agente aduanal en el módulo de la aduana, debe activar el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas.²⁰⁶

Afirma el autor, que el desaduanamiento libre únicamente es una forma de que la autoridad cree en la declaración del importador por medio del despacho aduanero, con el fin de liberar más rápido los embarques y hacer más ágil el servicio de la aduana. Sin embargo, tratándose de ciertas mercancías, especialmente químicos, normalmente ocurre el reconocimiento aduanero.²⁰⁷

El semáforo en verde no es una aprobación implícita de la autoridad sobre las mercancías o sobre el pedimento, ya que puede hacer la verificación con posterioridad, en el domicilio del importador. Por otro lado, existe también que el semáforo salga en rojo, el cual implica que el reconocimiento aduanero sea un procedimiento más largo y que ocupa más tiempo. Una vez determinado el reconocimiento aduanero, el dependiente del agente aduanal debe dirigir el transporte donde lleva las mercancías a la zona de reconocimiento, y esperar que un verificador aduanal lleve a cabo la recisión.²⁰⁸

Las disposiciones aduaneras obligan que el personal de la Aduana tome muestras de las mercancías en el mismo momento del reconocimiento aduanero sobre el producto. Las muestras deben ser tres: una para el análisis, otra para el agente aduanal y otra para el importador.²⁰⁹

Una vez que se ha realizado la revisión por parte de la autoridad aduanera de las mercancías, tanto como física y documental y concluido el reconocimiento aduanero, existe la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado.²¹⁰

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 337.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 338.

²⁰⁹ Artículo 45 de la Ley Aduanera.

²¹⁰ Artículo 43, primer párrafo de la Ley Aduanera.

7. Segundo Reconocimiento aduanero

Se ha dicho que concluido el "reconocimiento aduanero" establecido en el artículo 43 de la Ley Aduanera, se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado, denominado "segundo reconocimiento", tal y como lo establece el artículo 43 de la Ley Aduanera vigente, por lo que a su letra dice:

ARTICULO 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un **segundo reconocimiento**.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado **el segundo reconocimiento de las mercancías**, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

[...]

Sin embargo, tal y como lo reconoce la Ley Aduanera, el "segundo reconocimiento" es otro filtro en donde se revisan las mercancías ya declaradas con el fin de verificar a la exactitud de los bienes que se introducen al territorio nacional, y con ello, "supuestamente evitar el contrabando de las mercancías", pero constantemente estamos sufriendo con mercancías provenientes de otros países, en donde afectan drásticamente a la economía del país, porque ni siquiera se les aplicaron las medidas de regulación y restricciones no arancelarias; es decir, el contrabando se ha iniciado desde la aduana, no aplicando el reconocimiento y el segundo reconocimiento aduanero.

Independientemente del resultado del mecanismo de selección automatizado, el dependiente del agente aduanal, a nombre del importador debe activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías

estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En caso negativo, se entregan las mercancías de inmediato.²¹¹

El segundo reconocimiento aduanero está integrado por empresas particulares de comercio exterior, donde, con el fin de evitar corrupción en las revisiones del segundo reconocimiento, los dictaminadores aduaneros realizan una segunda revisión de mercancías y documentos. La revisión que realizan los dictaminadores es sobre los mismos conceptos que el primer reconocimiento, y el procedimiento es similar.²¹²

En caso de que con motivo del reconocimiento aduanero se detecten irregularidades, el agente aduanal puede solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección aleatoria el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²¹³

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entiende que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.²¹⁴

Becerril Hernández,²¹⁵ concluye que en el supuesto de que haya terminado el reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento y, como consecuencia de ello, las mercancías hayan salido de la aduana, tal situación no impide que la autoridad aduanera ejerza nuevamente sus facultades de comprobación sobre esa operación de comercio exterior, pues ésta tendrá vigentes sus facultades de comprobación para ejercerlas con posterioridad a través de una visita domiciliaria o de una verificación de mercancía en transporte. No se considerará como resolución favorable al particular la

²¹¹ Artículo 43 párrafo sexto de la Ley Aduanera.

²¹² Artículo 175 de la Ley Aduanera.

²¹³ Artículo 43 párrafo tercero de la Ley Aduanera.

²¹⁴ Penúltimo párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera.

²¹⁵ Becerril Hernández, Mario, *op. cit.*, nota 179, pp. 21.

realización de ese reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento sin haber detectado irregularidades, de ahí que la autoridad en cualquier momento pueda ejercer sus facultades de comprobación sobre esa operación de comercio exterior, incluso hasta que hayan transcurrido cinco años de realizada la importación, figura que se conoce como la caducidad de las facultades de la autoridad aduanera.

8. Verificación de mercancías en transporte

Otra facultad de comprobación por parte de la autoridad aduanera es la "Verificación de mercancías en transporte", que se realiza con el objetivo de cotejar las mercancías de procedencia extranjera para que cumplan con todos los requisitos que establece la Ley Aduanera, pues ello implica, que al transitar por territorio nacional los transportistas ya han cumplido con las obligaciones aduaneras; sin embargo, es una medida de fiscalización para ver que no se han cometido infracciones a la legislación aduanera y así salvaguardar la seguridad nacional.

Respecto a esta facultad de verificación aduanera, el autor Trejo Vargas,²¹⁶ la define diciendo que es una revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos²¹⁷ terrestre, marítimo o fluvial o de los vehículos de procedencia

²¹⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.365.

²¹⁷ Respecto a este trabajo, no se puede dejar de lado los tráficos por los cuales ingresan las mercancías al territorio nacional, factor importante para entender el inicio de la relación jurídica aduanera entre las autoridades aduaneras y los importadores o exportadores. Para ello, el autor Rohde Ponce los explica diciendo que el artículo 11 de la Ley Aduanera establece los diferentes tipos de tráfico por medio de los cuales las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo, incluso asimilando a ellos otros conductos y servicios. "ARTICULO 11. Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal."

- En cuanto al **tráfico terrestre** lo define como el transporte por el suelo a bordo de vehículos que se desplazan usando ruedas de cualquier tipo y sus clases son: a) El autotransporte y b) El transporte ferroviario.
- El **tráfico marítimo** es el transporte por mar y a bordo de una embarcación y sus clases son: a) El tráfico de altura, b) El tráfico de cabotaje y c) El tráfico mixto.
- El **tráfico fluvial** es la transportación sobre ríos, lagunas o lagos, en una embarcación o sin ella, desde un puerto fluvial o hacia él, y sus clases son: a) Empleando una embarcación y c) Empleando las corrientes fluviales.
- El **tráfico aéreo** es la navegación aérea, es decir, el transporte de mercancías por medio de una aeronave, y se clasifica en: a) Aeronaves civiles con matrícula XA, c) De servicio privado con matrícula XB y c) Las aeronaves del Estado.

extranjera, ya sea que se encuentren en circulación o en la vía o lugares públicos e incluso en embarcaciones.

Las formas más comunes de ejercer esta facultad son mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor, en un punto en carretera, en brechas y en sobrevigilancia.

"La autoridad aduanera primero deberá identificarse con el transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, con la constancia de identificación respectiva emitida por el administrador general de aduanas o por el administrador de la aduana de la circunscripción territorial donde se realice la verificación, o por cualquier otro servidor público competente; de igual forma, se le deberá mostrar al contribuyente la orden de verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la cual podrá ser dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, procedentes al traslado de la mercancía y de sus medios de transporte al recinto fiscal autorizado para la revisión física y documental de la mercancía y del medio de transporte, procediéndose a levantar el dictamen de clasificación, cotización y avalúo de las mercancías".²¹⁸

-
- El **tráfico por la conducción por tuberías, ductos, cables y otros medios**, de los cuales se puede transportar, petróleo, gasolina, agua y energía eléctrica.
 - El **tráfico por la vía postal**, siendo que se pueden introducir o extraer mercancías del territorio nacional por el Servicio Postal Mexicano. Citado por, Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 463-466.

El artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, también establece los lugares autorizados para realizar la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías.

Artículo 7. Son lugares autorizados para realizar:

La entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías: las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales, y

II. Maniobras:

a) En tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello;

b) En tráfico terrestre: los almacenes, plazuelas, vías férreas y demás lugares que la autoridad aduanera señale, y

c) En tráfico aéreo: los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente.

Tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o causa debidamente justificada, las autoridades aduaneras podrán habilitar, por el tiempo que duren las citadas circunstancias, lugares de entrada, salida o maniobras distintos a los señalados en este artículo, los cuales se harán del conocimiento a las demás autoridades competentes y a los interesados.

²¹⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.365.

"Esta facultad resulta aplicable incluso a la verificación de mercancías en transporte en tráfico marítimo y fluvial, así como cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al mecanismo de selección automatizado".²¹⁹

Trejo Vargas dice "que cuando las mercancías o el medio de transporte no estén amparadas con la documentación respectiva, como puede ser el pedimento, la nota de remisión, de envío, de embarque, además de la carta de porte, o cuando dicha documentación sea insuficiente para acreditar la legal importación o tenencia de las mercancías, salvo que se trate de bienes de uso personal, quienes transporten o conduzcan las mercancías, tienen la obligación de trasladar las mismas y sus medios de transporte al recinto fiscal, a fin de que se lleve a cabo la verificación física de las mercancías y, en su caso, de la documentación que ampare, por tanto, al detectarse irregularidades en la verificación se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera".²²⁰

En la actualidad, en nuestro país estamos sufriendo de mucha inseguridad con retenes falsos, en donde la delincuencia organizada se hace pasar por este tipo de autoridad e incluso por militares en donde hacen uso de la violencia para despojar a los trasportistas de sus mercancías.

El artículo 158 de la Ley Aduanera regula la verificación de mercancías en transporte, al establecer lo siguiente:

ARTICULO 158. Las autoridades aduaneras, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, procederán a la retención de las mercancías o de los medios de transporte, en los siguientes casos:

I. 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.

II. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, no se acredite el cumplimiento de normas oficiales mexicanas de información comercial.

Asimismo, procederá la retención de los medios de transporte de las mercancías que hubieran ocasionado daños en los recintos fiscales, en este supuesto las mercancías no serán objeto de retención.

Las autoridades aduaneras en el acta de retención que para tal efecto se levante, harán constar la fundamentación y motivación que dan lugar a la retención de la

²¹⁹ *Ibidem*, p.366.

²²⁰ *Ibidem*, p.368.

mercancía o de los medios de transporte, debiendo señalarse al interesado que tiene un plazo de quince días, para que presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley, o de treinta días para que dé cumplimiento a las normas oficiales mexicanas de información comercial o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal por el medio de transporte, apercibiéndolo que de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte, según corresponda, pasarán a propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna. Los plazos señalados en este párrafo se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta de retención.

Por tanto, esta facultad fiscalizadora de la autoridad aduanera debe llevarse con tal rigor, para que el transportista sienta la seguridad jurídica y social de que lo que se le está practicando es un acto de molestia propio de la autoridad aduanera, y más aún, que ese acto de autoridad se realiza con todo el apego a la legalidad y seguridad jurídica que merece dicho transportista y/o ciudadano contribuyente que encuadre en los supuestos de hecho y derecho que marcan las leyes fiscales.

9. Revisión de gabinete

La Revisión de gabinete mejor conocida como revisión de escritorio es aquella facultad que tiene la autoridad fiscal para revisar los documentos correspondientes de la contabilidad del contribuyente en sus oficinas, en relación con las autoridades aduaneras, teniendo cierta similitud con la facultad de glosa, por ende, para comprender esta facultad de comprobación, el autor Margáin Manautou,²²¹ dice que las autoridades fiscales pueden, desde su escritorio, proceder a revisar las declaraciones presentadas por los contribuyentes, estando facultadas para solicitar a éstos, y a los responsables solidarios o a terceros, informes, datos o documentos o la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Argumenta el autor, que generalmente, al pretender notificarse el oficio de revisión de gabinete, no siempre está presente el interesado o su representante legal, por lo que se deja citatorio en manos de un empleado que se encuentra en el lugar para que la mencionada persona o su representante esperen a hora determinada al día siguiente sin indicar para qué es, olvidándose lo que expresa la fracción I del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación: "se dejara citatorio...para que el contribuyente, tercero o su representante legal lo

²²¹ Margáin Manautou, Emilio, *op.cit.*, nota 178, pp. 243-256.

esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la solicitud", esto es, deber de indicarse para qué es el citatorio.

La fracción III del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, dispone que "los informes, libros o documentos requeridos deberán ser proporcionados por la persona a quien se dirigió la solicitud o a su representante".

Al término del examen de los informes, datos o documentos o la contabilidad o parte de ella, si fuese el caso, la autoridad fiscal formulará oficio de observaciones, en el cual harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido y entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales del contribuyente o del responsable solidario.²²²

Cuando no hubiere observaciones la autoridad fiscalizadora comunicará al contribuyente o responsable solidario, mediante oficio, la conclusión de la revisión de gabinete, esto es, dicha autoridad devolverá la documentación que solicitó, pero expresamente no indicará en su oficio que no se encontró irregularidad alguna, porque entonces se estaría en presencia de una resolución favorable y no podría ella volver a ejercer sus facultades de comprobación por el ejercicio revisado, en caso de llegar a tener conocimiento de la existencia de irregularidades.²²³

El contribuyente o el tercero cuentan con un plazo de veinte días, contados a partir del día siguiente a aquél en el que se les notificó el oficio de observaciones para presentar pruebas documentales que desvirtúen los hechos u omisiones asentados en el mismo, plazo que se ampliará por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días y demuestre la necesidad o razones de la ampliación que se necesita.²²⁴

La autoridad fiscal deberá concluir la revisión de la contabilidad del contribuyente que se efectúa en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación. Se recuerda que

²²² Artículo 48, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

²²³ Artículo 48, fracción V, del Código Fiscal de la Federación.

²²⁴ Artículo 48, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

dicho plazo podrá ampliarse únicamente por una ocasión por seis meses más por la misma autoridad que giró la orden de revisión.²²⁵

Respecto a la revisión de gabinete, explica Margáin Manautou²²⁶ que se originan diversos problemas doctrinales, aunque la Suprema Corte refute lo contrario, es decir, el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación, que hasta el 31 de diciembre de 1995 autorizaba a los visitadores a recoger la contabilidad durante el desahogo de una visita domiciliaria, a partir del 1 de enero de 1996, la parte final de su último párrafo enérgicamente aclara: "En ningún caso las autoridades fiscales podrán recoger la contabilidad del visitado."

Ahora bien, el artículo 16, en su párrafo decimosexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para... exigir la exhibición de los libros y papeles indispensable para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

El autor se pregunta que si este párrafo es el que otorga el apoyo constitucional para que la autoridad fiscal pueda efectuar visitas domiciliarias a efecto de comprobar, por parte de los contribuyentes el cumplimiento de las disposiciones fiscales, se pregunta: ¿Cuál es el apoyo constitucional para llevar a cabo revisiones de gabinete, a efecto de comprobar, por parte de las autoridades fiscales, el cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo del contribuyente?

Considera Margáin Manautou, que haciendo una interpretación del párrafo decimosexto del artículo 16 constitucional, la contabilidad del contribuyente no debe salir del domicilio en que se lleva, salvo por una orden de autoridad judicial. Por tanto, la autoridad administrativa podrá ordenar revisiones de gabinete para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas, esto es, las visitas domiciliarias deben sujetarse a lo dispuesto en la constitución y las revisiones de gabinete y a las disposiciones

²²⁵ Artículo 50 primer párrafo de la Ley Aduanera.

²²⁶ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 250.

secundarias, cuando en éstas las molestias y conocimiento del contribuyente son mayores y menores que en aquellas, respectivamente.

Luego entonces, argumenta el autor, que los artículos 42, fracción II y 48 del Código Fiscal de la Federación, que autoriza la autoridad fiscal para solicitar a los contribuyentes la presentación de la contabilidad o parte de ella, son inconstitucionales porque el cumplimiento de lo que disponen dará origen a que sea revisada fuera del domicilio fiscal o del lugar en donde está autorizada a llevarse.

Como se mencionó, considero que la revisión de gabinete tiene estrecha relación con la facultad de glosa de la autoridad aduanera, es decir, la glosa va encaminada a los procedimientos iniciales que se dan al importar o exportar mercancías; por citar un ejemplo, se revisa el pedimento, esto también en las oficinas de la autoridad aduanera; y con respecto a la revisión de gabinete, es la facultad de comprobación encaminada a revisar documentación más específica, respecto al manejo de la contabilidad del contribuyente, facultad realizada por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria, pudiendo a su vez verificar los certificados de origen o de país de origen de las mercancías.

10. Visita Domiciliaria

Se ha dejado a la visita domiciliaria como facultad de comprobación al final, ya que, si bien es cierto, constituye una facultad muy importante dentro de los actos de molestia que realizan las autoridades, es un elemento que se debe analizar con determinación, después de que se habló de las inmensas facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera.

Con este último elemento, concluimos este capítulo, a razón de que se analizó el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y todas las facultades fiscales que se le confieren a la autoridad fiscal, específicamente a la autoridad aduanera, pues esta última puede agotar todos los recursos establecidos en ley para realizar todos los actos posibles para que el importador o exportador mantengan todas sus obligaciones fiscales en orden.

Se han analizado todas las facultades de las autoridades aduaneras, desde el Ejecutivo Federal, hasta el agente aduanal, por ende, con este punto se

cierra este ciclo. Cabe aclarar que aún falta por examinar más a la Ley y a la Autoridad Aduanera para poder ver que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, pueden ir o no más allá de lo que establece la Ley Aduanera; específicamente respecto a la "suspensión en el padrón de importadores".

Ahora bien, con fin de explicar la Visita Domiciliaria, transcribiré el precepto constitucional y legal que la sustenta, para posteriormente analizar sus puntos a detalle y así poder entenderla con claridad y con ello comprender también la relación que se da con la visita domiciliaria en el comercio exterior.

La base constitucional de las visitas domiciliarias, está en el artículo 16, en su primer párrafo, en el decimoprimer y decimosexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Ahora bien, sin más hipérbole, los párrafos transcritos, contienen garantías constitucionales, las cuales deben ser respetadas por el Estado Mexicano, y en nuestro caso específico, por la autoridad fiscal, por tanto, interpretando estos párrafos el Doctor en Derecho Burgoa Orihuela,²²⁷ señala que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídica pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación, a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado

²²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 589-632.

en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

Comenta el autor que respecto a la garantía de competencia constitucional, siendo esta la primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de molestia consistente en que éste debe dimanar de autoridad competente, por tanto la garantía de competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado.

Argumenta el autor que la garantía de seguridad jurídica, contiene también la garantía de mandamiento escrito, que equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escrito. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismo contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del mismo.

Otra garantía que consagra el artículo 16 constitucional en su primera parte, dice el autor es también la garantía de legalidad, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que se pondera este concepto, se contiene en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*.

Burgoa Orihuela, argumenta, que la causa legal del procedimiento es el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no solo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea *legal*, es decir, *fundado y motivado en una ley* en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Por tanto, los bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son respecto al acto de

molestia, en cualquiera de sus aplicaciones, pudiendo afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma *persona*, a su *familia*, a su *domicilio*, a sus *papeles* o a sus *posesiones*.

Continúa argumentando el autor, que respecto a los párrafos decimoprimer y decimosexto del artículo 16 constitucional, las diferencias de estos, radica en que las visitas domiciliarias deben practicarse con sujeción a las formalidades prescritas por los cateos, entre ambas figuras existen claros contrastes, los cuales son:

- El cateo y la visita domiciliaria tienen objetivos diferentes. El cateo, tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto, debiendo la orden respectiva precisar el sujeto y la materia del cateo. La visita domiciliaria es una diligencia que persigue únicamente el cercioramiento de que se han cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía, así como la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.
- La orden de cateo sólo la puede expedir un juez o tribunal, en tanto que la autoridad administrativa puede decretar la visita domiciliaria.
- En el ámbito fiscal, la visita domiciliaria únicamente tiende a que el visitado (persona física o moral) exhiba, es decir, muestre, al visitador libros y papeles que sean indispensables, esto es, rigurosamente necesarios, para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- La orden de visita, siempre debe ser escrita y estar dirigida al visitado, no puede decretar la exhibición de documentos de cualquier índole, que no se relacionen indispensablemente con el objeto constitucional de dicha diligencia, sin que tampoco pueda determinar la clausura de archivos, muebles, escritorios, etc., que se ubiquen en el lugar visitado.
- La referida orden no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de congelación o aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza.
- El visitador debe contraerse a inspeccionar los papeles y libros que revise en el lugar de que se trate, sin poder sustraerlos de éste, levantando acta

circunstanciada de la diligencia respectiva en la que tiene derecho a intervenir el visitado.

- Dicha acta debe ser firmada por dos testigos que el visitado proponga y en caso de ausencia o negativa de éste, su nombramiento debe hacerlo el visitador.
- Con apoyo en la mencionada acta, la autoridad fiscal competente puede tomar la decisión que corresponda frente al visitado, dictando la resolución correspondiente que debe contener en su mandamiento escrito que se le dirija y en que se invoquen los preceptos legales que funden dicha decisión y se expongan los motivos que justifiquen su sentido.

Las anteriores reglas no expresan sino el espíritu y la exégesis del artículo 16 constitucional, consagrando en estos párrafos la garantía de legalidad, en lo que respectan a las visitas domiciliarias. Cualquier ley que conceda a la autoridad más facultades que las establecidas en la Constitución, limitativamente tiene conforme a dicho precepto ser inconstitucional, participando de este vicio los actos aplicativos correspondientes y su ejecución.

Analizada la base constitucional de las visitas domiciliarias, corresponde argüir el alcance jurídico de las visitas domiciliarias en materia aduanera o de comercio exterior, por ende, se señalaran básicamente los lugares en donde la autoridad aduanera puede realizar este acto de molestia y posteriormente se analizará las facultades de la autoridad y las obligaciones y derechos del visitado.

Respecto a estas consideraciones, el autor Trejo Vargas,²²⁸ señala los lugares donde la autoridad puede practicar válidamente las visitas domiciliarias, es decir, pueden realizar la visita domiciliaria en el domicilio fiscal, así como las bodegas, almacenes y demás establecimientos propiedad o no del visitado, registrados en las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El domicilio fiscal es el lugar en el cual deben necesariamente reunirse los elementos del artículo 10 del Código Fiscal de la Federación,²²⁹ pues éste no

²²⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 371-386.

²²⁹ El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación a su letra dice:

ARTÍCULO 10- Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

se puede considerar simplemente como el lugar donde se localice, habite o viva el contribuyente.

Así, las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior practicadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal o cualquier otro domicilio del contribuyente, cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizar, tales como: bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

Considero que la visita domiciliaria en materia aduanera, es la facultad de comprobación que se ejerce en el domicilio fiscal u otro lugar, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, en relación con la importación o exportación, tenencia o estancia y almacenaje de toda clase de mercancías de origen y procedencia extranjera, en relación con el pago de las contribuciones respectivas y del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, así como en la detección de la comisión de infracciones a la legislación aduanera y de comercio exterior.

a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) Únicamente en los casos en que la persona física, que realice actividades señaladas en los incisos anteriores no cuente con un local, su casa habitación. Para estos efectos, las autoridades fiscales harán del conocimiento del contribuyente en su casa habitación, que cuenta con un plazo de cinco días para acreditar que su domicilio corresponde a uno de los supuestos previstos en los incisos a) o b) de esta fracción.

II. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Cuando los contribuyentes no hayan designado un domicilio fiscal estando obligados a ello, o hubieran designado como domicilio fiscal un lugar distinto al que les corresponda de acuerdo con lo dispuesto en este mismo precepto o cuando hayan manifestado un domicilio ficticio, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en cualquier lugar en el que realicen sus actividades o en el lugar que conforme a este artículo se considere su domicilio, indistintamente.

Trejo Vargas,²³⁰ dice que durante el desarrollo de la visita domiciliaria, la autoridad levantará una acta circunstanciada,²³¹ de hechos y podrá requerir toda la información que considere necesaria, además podrá dictar medidas de apremio y proceder, en su caso, al embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera o sólo a la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, así como determinar las posibles sanciones que corresponden.

Si el visitado no proporciona documentación comprobatoria o la proporcionada no es suficiente para acreditar la importación, tenencia o estancia de mercancías de origen o procedencia extranjera, el personal actuante levantará el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y procederá al embargo precautorio de las mercancías, a fin de extraerlas del lugar para trasladarlas a la aduana o sección aduanera.

Las etapas del procedimiento de una visita domiciliaria en materia aduanera, son las siguientes:

- De conformidad con el artículo 44, fracción II del Código Fiscal de la Federación; los visitadores acuden al domicilio y solicitan la presencia del contribuyente o de su representante legal. Si no se encuentra dejan citatorio para otro día, pudiendo asegurar la mercancía, en su caso.
- La visita podrá practicarse en el nuevo domicilio y en el anterior cuando se conserve el local de éste, en el caso de aviso de cambio de domicilio, después de recibido el citatorio.²³²
- Se identifican, entregando la orden de visita.²³³
- Solicitan la designación de testigos.
- Efectúan inspección ocular.
- Si no encuentran mercancía de comercio exterior, levanta acta parcial de inicio, asentando que no se encontró mercancía extranjera.
- Inician revisión de la documentación.

²³⁰ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 373.

²³¹ Se entiende por acta que ésta contenga una relación por escrito de lo sucedido, o acontecido, y por circunstanciada que se redacte con toda exactitud, precisión, sin omitir nada de lo que se observó durante el desarrollo de la visita. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 178, p. 69.

²³² Artículo 44, fracción II, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación.

²³³ Artículo 44, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

- Si detectan irregularidades, a) proceden al embargo precautorio, b) levantan acta de inicio, c) Inician el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, d) Trasladan las mercancías embargadas al recinto fiscal.
- Si no detectan mercancías: a) Continúan la visita, b) Levantan última acta parcial y c) Levantan acta final.
- Se emite resolución, señalando las opciones y los plazos en que la misa puede ser impugnada.

Los requisitos de las órdenes de visita domiciliaria de conformidad con el artículo 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, son:

- a) Deben hacerse por escrito en documentos impresos.
- b) Contener correctamente los datos del nombre, denominación o razón social de contribuyente a quien se dirige (siempre que éste se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes).
- c) Señalar la autoridad que lo emite.
- d) Señalar los fundamentos o disposiciones legales y los motivos con base en los cuales se emite, "fundar y motivar".²³⁴
- e) Indicar el objeto o propósito de la visita.
- f) La firma autógrafa del funcionario competente.
- g) El lugar o lugares donde deba practicarse la visita domiciliaria.
- h) El nombre impreso del o los visitantes que efectuarán la visita.
- i) El o los ejercicios y/o periodos y las obligaciones fiscales que se van a revisar, incluyendo lo relativo a bienes o mercancías.

Tratándose de obligaciones relativas al comercio exterior, en lugar de especificar qué ejercicio o periodo será sujeto a revisión, podrán mencionarse operaciones específicas, incluyendo que se procederá, en su caso, a la revisión de las mercancías que se localice en el domicilio, precisando ubicación del

²³⁴ Entiéndase por **fundar** citar en el mismo documento los preceptos legales en que se apoya la autoridad para su emisión, y por **motivar**, expresar las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que se tomo en consideración en el cuerpo de la propia resolución, siendo imprescindible que exista perfecta adecuación entre los motivos expresados y los fundamentos utilizados; en consecuencia, para que una orden de visita reúna estas formalidades, elevadas a rango de garantía individual, basta con que en ella se invoque en el cuerpo mismo los preceptos legales aplicables que sirvieron de apoyo a la actuación de la autoridad y, por otro lado, que se exprese el motivo de la misma. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 178, pp. 40 y 41.

mismo, a efecto de comprobar su legal importación, estancia y tenencia en el país.

Si no se encuentran el contribuyente o su representante legal, se le dejará citatorio para que esperen el día siguiente para recibir la Orden de Visita. Si no lo hicieran, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar.²³⁵

Ahora bien, de conformidad con el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, la visita domiciliaria deberá efectuarse en días y horas hábiles, es decir, las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas, sin embargo, la autoridad podrá habilitar los días y horas inhábiles cuando el contribuyente realice actividades en días y horas inhábiles, o cuando se requiera continuar una visita para el aseguramiento de la contabilidad o de sus bienes. En el caso de diligencias en materia de comercio exterior, se consideran hábiles todos los días del año y las 24 horas del día.

En materia de comercio exterior, podrá iniciarse un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en aquellos casos en que se actualice alguno de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera, por lo que el acta donde se haga constar la notificación del embargo y el inicio del procedimiento hará las veces de acta final respecto de las mercancías embargadas, en términos del artículo 155 de la Ley Aduanera.

De conformidad con el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, los visitadores deben concluir las visitas domiciliarias dentro de un plazo máximo de seis meses, pudiendo haber terminación anticipada, cuando el contribuyente visitado se encuentre obligado a dictaminar sus estados financieros por contador público registrado o bien, que haya optado por hacerlo y no se haya cumplido con haber solicitado información al contador respecto al dictamen que éste haya elaborado.

Respecto al levantamiento de actas parciales, una vez levantada la última acta parcial, los visitadores ya no podrán realizar procedimientos de revisión al amparo de la misma orden de visita domiciliaria; ya que después de la última acta parcial el contribuyente cuenta con 20 días para presentar pruebas que desvirtúen lo señalado en la misma, o para corregir su situación fiscal. En relación con el acta final, ésta debe contener los hechos u omisiones resultado

²³⁵ Artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

de la visita y se entenderá que las actas parciales forman parte integrante del acta final, aunque no se señale así expresamente.

La determinación de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas que se hayan detectado en la visita domiciliaria, se hará en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se levantó el acta final. Sin embargo, en el supuesto de que se haya iniciado un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el plazo será de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

CAPÍTULO CUARTO

La Suspensión en el Padrón de Importadores

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras. 2. Concepto de Medidas Cautelares. 2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación. 2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera. 3. Concepto del Padrón de Importadores. 3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores. 3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores. 4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores.

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras

En este capítulo, se dará un esbozo general de las infracciones y sanciones aduaneras, así como las medidas cautelares que se originan en la materia fiscal y aduanera, ello para analizar si la suspensión en el padrón de importadores corresponde a una sanción o a una medida cautelar y así ir encuadrando los supuestos en los que se basa la autoridad aduanera para suspender de dicho padrón y ver si son constitucionales las normas en las cuales se sustenta.

Para comprender la raíz de las sanciones en el Derecho, acudimos al jurista García Máynez,²³⁶ quien considera a la sanción como consecuencia de Derecho, que por regla general, son normas jurídicas que enlazan determinadas consecuencias por incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción. En rigor no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma sui generis de manifestación de las consecuencias de derecho. Por lo que de acuerdo con las nociones jurídicas fundamentales quedan reducidas a tres: hecho jurídico, consecuencias de derecho y sujeto y persona.

Expone el autor que la sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase acondicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a

²³⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 59a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 295 y 296.

cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo cumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse.

"Las sanciones jurídicas deben ser calificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción."²³⁷

Las formas simples de las sanciones jurídicas son el cumplimiento forzoso, la indemnización y el castigo, por ende, concluye García Máynez²³⁸ que el fin de la sanción es estimular a la observancia de la norma, por lo que la amenaza de las sanciones implica la obediencia.

Ahora bien, después de que se indicó la definición *lato sensu* de "sanción", es importante hacer resaltar que lo que origina una sanción es una infracción, por tanto, para tema de nuestro estudio aduanero, se mencionarán primordialmente las sanciones en el campo administrativo, para así desplegar las que se originan en el ámbito aduanero.

Para abordar el tema cabe mencionar los criterios de Trejo Vargas,²³⁹ que señala que una infracción aduanera si bien tiene como fin inhibir a los importadores y exportadores, así como a los demás usuarios de las aduanas de cometer conductas irregulares en perjuicio del bien jurídico tutelado de que se trate, también implica la conducta material realizada, adecuando la hipótesis normativa prevista en la ley. Por lo cual, se considera infracción, como el supuesto de acción u omisión que constituye trasgresión o violación a las disposiciones jurídicas administrativas establecidas en la legislación aduanera que tienen como consecuencia una sanción prevista en la propia ley.

Las infracciones son ilícitos de naturaleza administrativa diferentes a los delitos o ilícitos de naturaleza penal, previstos también en la legislación fiscal. Las infracciones aduaneras son impuestas por autoridades administrativas, quienes se encuentran autorizadas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo cuarto, que a la letra dice:

²³⁷ *Ibidem*, p. 296.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 302 y 308.

²³⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13., p. 447.

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando del aquél en el ejercicio de esta función.

[...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad: pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si bien es cierto, que la Constitución faculta a las autoridades administrativas, en este caso a las autoridades aduaneras a imponer determinadas sanciones derivadas de ciertas infracciones previstas en la ley o reglamentos, también lo es, que las autoridades deben observar las garantías previstas en la misma Constitución, para que los derechos fundamentales de los gobernados o los contribuyentes sean respetados; de no ser así, el contribuyente tiene el derecho de quejarse y en su caso, interponer los medios de defensa que le están facultados en los ordenamientos fiscales, llámese recurso de revocación, juicio de nulidad, o amparo directo o indirecto según corresponda.

Para tal efecto, los autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,²⁴⁰ señalan las garantías a observarse al aplicar ciertas infracciones o sanciones aduaneras. Consideran que existe la garantía de legalidad, la cual se puede identificar con el principio de "*nullum crimen nulla poena sine lege*", el cual exige la existencia previa de una norma legal que, por una parte, establezca en un precepto la infracción tipificada en la Ley, así como que se regule en la legislación correspondiente la consecuencia de tal infracción, es decir, **que se derive la consecuencia jurídica por medio de la sanción**, bajo este contexto, se advierte que se tienen dos elementos, por un lado implementar la hipótesis legal relativa a la infracción administrativa y legislar la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta.

Continúan diciendo los autores, que también es aplicable el principio de certeza en la aplicación de la norma que sanciona, ya que este principio se relaciona con el referido anteriormente de legalidad de las infracciones y sanciones, en virtud de que solamente se considera cumplido cuando existen normas que sancionan a las infracciones, cuando dichas sanciones son

²⁴⁰ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, *op. cit.*, nota 171, p. 281.

creadas previa y expresamente para la conducta tipificada como infracción administrativa; desde la óptica de la legislación, en este sentido se dice que debe existir certeza jurídica en la aplicación de la sanción en virtud de que la misma debe estar establecida en la norma correspondiente, por tanto, la norma sancionadora no solo debe ser previa, sino también cierta conforme a Derecho.²⁴¹

Argumentan los autores que una norma cierta se traduce no solamente en que la misma debe estar creada de manera genérica o abstracta, sino que la propia sanción debe resultar expresamente aplicable al caso concreto, y la propia sanción debe ser clara y precisa en su redacción de manera que no quede lugar a dudas respecto a la aplicación de la misma en ese supuesto. Por lo que la certeza de aplicación de la norma que sanciona, se traduce en una exigencia de seguridad jurídica que debe regir tanto a las autoridades, así como a los gobernados, de manera que en la legislación se prevea el hecho sancionable a través de la conducta tipificada en la Ley por medio de la infracción así como la sanción aplicable a dicha conducta.²⁴²

Vistas las garantías y principios que se deben observar al aplicar una sanción por una infracción cometida, cabe señalar que los responsables en la comisión de las infracciones previstas en las leyes, son las personas que realizan los supuestos establecidos como tales en las mismas, así como quienes omitan cumplir las obligaciones previstas en los ordenamientos fiscales.

Diversos autores han clasificado de diferentes maneras a las infracciones aduaneras, tomando en consideración la conducta realizada por el contribuyente y el grado de peligro que representa para el fisco federal la infracción cometida.

Para Carvajal Contreras,²⁴³ las infracciones aduaneras, son ilícitos, que por su naturaleza pueden ser de carácter penal (delitos); o de carácter administrativo (infracciones).

Dentro de las de carácter administrativo, comenta el autor y además tema de nuestro estudio, son las infracciones, que se pueden clasificar en

²⁴¹ *Ibidem*, p.282.

²⁴² *Ibidem*, p.283.

²⁴³ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp. 456-467.

"Infracciones leves" e "infracciones graves", las primeras son actos u omisiones del contribuyente que pueden o no traer consigo la evasión de los impuestos o requisitos al comercio exterior, siendo siempre su sanción multa pecuniaria y no rebasando su aplicación a la esfera administrativa de la autoridad aduanera; las segundas son las que se dan con pleno conocimiento volitivo de las personas, trasgreden ordenamientos legales con el propósito de causarle un perjuicio pecuniario al fisco o eludir las restricciones o prohibiciones impuestas por las autoridades a las mercancías de comercio exterior, con el fin de proteger la economía nacional y a la sociedad. Su castigo consiste en sanción administrativa y privación de la libertad, rebasando siempre el ámbito de la autoridad aduanera por la denuncia, declaratoria de perjuicio o querrela que se formula para que se solicite ante la autoridad judicial el ejercicio de la acción penal.

A diferencia a lo que afirma Carvajal Contreras, el autor Fonrouge,²⁴⁴ a las infracciones aduaneras las clasifica en Infracciones no delictuales e Infracciones delictuales.

La primera clasificación el autor las identifica como violaciones formales, incluyendo una acción u omisión de los contribuyentes, atentatoria a las ordenanzas aduaneras de carácter burocrático-administrativo.

Estas infracciones pueden ser por ejemplo, las relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones aduanales, la obligación de llevar la contabilidad, el control, seguridad y manejo de las mercancías, y el uso indebido de gafetes, entre otras.

Aún dentro de las infracciones no delictuales, considera el autor, que hay actos y omisiones culposas, constituyendo infracciones que son cometidas con dolo o voluntad de cometer la infracción, y que originan o podrían originar una menor recaudación tributaria-aduanera. Sin embargo, a veces la magnitud del error, adquiere tal relevancia que llega a evidenciar, inequívocamente, más que una conducta culposa, una conducta intencionada, dirigida a perjudicar los intereses fiscales.

Dentro de este tipo de infracciones culposas se pueden incluir a todas las infracciones aduaneras, siempre que sean cometidas sin intención o sin la

²⁴⁴ Citado por, Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 450 y 451.

voluntad de haberlas realizado, caso en el cual se deberá aplicar la sanción mínima de la infracción.

Ahora bien, respecto a las infracciones clasificadas como delictuales, considera el autor que son el contrabando y las defraudaciones, caracterizándose estas porque pueden constituirse también como delitos de carácter penal, siendo independientes unas de las otras, e incluso pueden concurrir dos procedimientos, uno administrativo y otro penal, siendo también distintos, ya que persiguen diversos fines.

Las clasificaciones de estos dos últimos autores, tanto como Carvajal Contreras, como Fonrouge, van encaminadas a definir y a encuadrar el hacer y no hacer de los contribuyentes que realizan actos en materia aduanera, para ver el tipo de gravedad de la infracción que se comete al ignorar o querer romper las normas fiscales, pues estas clasificaciones van encaminadas a clasificar el tipo de daño que se le causa al fisco federal, analizando el acto volitivo de los contribuyentes. Grave o no grave, delictual o no delictual, son infracciones aduaneras, por lo mismo, las autoridades aduaneras deben hacer cumplir la norma jurídica; pero ¿Qué tipo de norma jurídica?, si la norma en la mayoría de los casos no cumple con los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31 fracción IV Constitucional, y ni con las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales.

Toda infracción conlleva a una sanción, por tanto, la sanción aduanera, según Trejo Vargas,²⁴⁵ es el castigo de naturaleza administrativa que impone la autoridad a los contribuyentes como consecuencia jurídica de la violación a una norma prevista en la legislación aduanera.

Considera el autor que la naturaleza de las sanciones administrativas se caracterizan porque en la ley y en la práctica, cumplen diversos objetivos, los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Sin embargo, en el sistema aduanero de México, prevalece el propósito de la potestad inhibitoria y correctiva de la administración pública.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 451-454.

Respecto a la aplicación estricta de las disposiciones fiscales, el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, señala:

Artículo 5.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan **infracciones y sanciones**, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

En relación a este artículo se aplica el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*, lo cual significa que no hay infracción y en consecuencia sanción, sino existe un supuesto hipotético normativo exacto previsto en la ley que se adecue a la conducta del individuo o contribuyente presuntamente infractor. Por ende, no podrá aplicarse por analogía, mayoría de razón, exégesis, o por cualesquiera otras formas de interpretación jurídica, ninguna infracción o sanción a los contribuyentes, sino que éstas deberán aplicarse conforme a la letra de la ley, y tampoco la autoridad podrá alegar para su aplicación que "donde existe la misma situación aplica la misma disposición".

Las sanciones administrativas se configuran principalmente en multas. Sin embargo, hay diversas sanciones que no recaen en este supuesto, tales como las mercancías de comercio exterior que pasan a propiedad del Fisco Federal, la clausura, la revocación o cancelación de concesiones y autorizaciones, la suspensión, y los recargos, teniendo estas una naturaleza jurídica de sanción, en virtud de que establecen un castigo por la vulneración o incumplimiento de obligaciones y disposiciones tributarias-aduaneras. Cabe señalar que las sanciones administrativas aduaneras en lo que respecta a las multas, se consideran accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

Las sanciones tributaria y aduanera presupone la existencia de una obligación de hacer o de no hacer, así como el incumplimiento de dicha obligación preexistente, tipificando el incumplimiento denominada infracción, dándose como consecuencia un castigo al incumplimiento tipificado en la Ley y la existencia de un rango máximo y un mínimo tratándose de multas.

En materia de infracciones y sanciones, así como del procedimiento para su aplicación respecto a la Ley Aduanera, esta no es autónoma, ya que acude

a otros ordenamientos jurídicos, como el Código Fiscal de la Federación para: el ofrecimiento, valoración y desahogo de pruebas, las reglas para la aplicación de sanciones, y para la notificación de los actos de las autoridades aduaneras.

La Ley Aduanera contiene un Título Octavo con un Capítulo Único, en el que regula las infracciones y sus sanciones, acudiendo a los principios reconocidos por el Código Fiscal de la Federación para la valoración de las mismas y determinar la sanción aplicable por parte de la autoridad competente.

En el Título Octavo, que contiene los artículos 176 al 202, se prevén 12 tipos de infracciones con sus respectivas sanciones, mismas que se pueden categorizar según el autor Trejo Vargas²⁴⁶ de la forma siguiente de acuerdo al bien jurídico tutelado:

- a) Relacionadas con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías (contrabando y sus presunciones).
- b) Relacionadas con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancías extranjera.
- c) Relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal.
- d) Relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal.
- e) Relacionadas con el destino de las mercancías de comercio exterior.
- f) Relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas.
- g) Relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad.
- h) Relacionadas con el control, la seguridad y manejo de mercancía de comercio exterior.
- i) Relacionadas con la clave confidencial de identidad.
- j) Relacionadas con uso indebido de los gafetes de identificación utilizados en los recintos fiscales.
- k) Relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.
- l) Relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.

Los tipos de infracciones aduaneras son diversos; por tanto, cada una de ellas son de aplicación estricta, por ende, con el afán de no hacer engorroso

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 453 y 454.

este estudio, más adelante se mencionaran las infracciones relacionadas según el Reglamento de la Ley Aduanera respecto a la "Suspensión del Padrón de Importadores".

He aquí los conceptos de infracciones y sanciones aduaneras, y de sus clasificaciones dentro de la propia Ley Aduanera; vistos estos argumentos, es hora de ir desglosando la técnica de la interpretación jurídica, para ir analizando lo que es una infracción con su consecuencia sanción, para contrapuntearlas con las medidas cautelares que maneja la propia autoridad aduanera y como consecuencia, ir concluyendo, si la suspensión en el padrón de importadores, es una sanción o una medida cautelar, y por ende, si está bien regulada en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, reglamentando a la Ley Aduanera y ver si fueron expedidas conforme a Derecho.

2. Concepto de Medidas Cautelares

En el siguiente punto a tratar, se abordara el tema de "Medidas Cautelares", pues primeramente se dará un esbozo del concepto en sentido lato, esto con el fin de ir estudiando paso a paso el contexto de éstas, ya que pueden ser analizadas desde el punto de vista de la ejecución por parte de la autoridad o por parte del procedimiento ejercido por el particular.

Una definición en el sentido procesal que nos da el autor Kielmanovich,²⁴⁷ en cuanto a su naturaleza y denominación que encuadra asignarle al proceso cautelar o ya a las acciones o medidas cautelares, como providencias cautelares, medidas precautorias, medidas de seguridad, medidas urgentes, medidas provisionales, medidas de cautela o providencias conservatorias o internas. Concertaras

Considera el autor, que la medida cautelar es aquella que tiene por objeto una verdadera pretensión cautelar (de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso contencioso), diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el mismo.

²⁴⁷ Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000, pp. 19-24.

La causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente un grado aceptable de verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora a partir de un conocimiento periférico o superficial y aspirar a una anticipación, en términos generales, que autorice a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso, más allá de que en ciertas hipótesis la ley directamente presuponga la presencia de uno u otro presupuesto.

Sin embargo, la pretensión de fondo, la causa apunta más bien a la demostración de la certeza plena de la existencia del derecho debatido, sea que para ello se comprenda o aprehenda exhaustivamente a toda la relación jurídica y al reconocimiento definitivo del derecho en y para ese proceso (cosa juzgada formal) o para éste y cualquier otro que pudiese plantearse pasivamente (cosa juzgada material).

Argumenta el autor que la pretensión cautelar o medida cautelar es distinta de la pretensión o petición que se actúa en el proceso, sin que lo dicho signifique, que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de una pretensión de fondo o petición deducida en el proceso, por lo que no presuponen la existencia de una tutela definitiva y ulterior.

En consideración a lo antes expuesto el autor Martínez Botos,²⁴⁸ señala que las medidas cautelares tienen la finalidad de asegurar el resultado de la sentencia que debe recaer en un proceso determinado, para que la justicia no sea burlada haciendo imposible su cumplimiento. Por tanto, se consideran a las medidas cautelares como actos procesales que se adoptan antes la demanda o después de ello, para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho existentes al tiempo de aquélla y con el objeto de preservar el cumplimiento de la sentencia que, en definitiva, recaiga sobre el proceso.

Ahora bien, respecto al hecho que nos concierne en la materia fiscal, las medidas cautelares se desarrollan con dos vertientes, por lo que respecta al deudor, trata de evitar que no se adopten las medidas que viene a evitar la libertad para continuar operando como contribuyentes activos y en lo que respecta a la autoridad, evita con estas medidas cautelares, que el deudor

²⁴⁸ Martínez Botos, Raúl, *Medidas cautelares*, Bs. As., Universidad, 1999, pp. 27-32.

pueda quedar en estado de insolvencia o realizar determinados actos que afecte al fisco. Por tanto, en el siguiente punto a tratar, se desarrollará las medidas cautelares que tiene la autoridad y el contribuyente respecto a las medidas que les asigna el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Posteriormente, se mencionará el tema de las medidas cautelares que se desarrollan en el ámbito aduanero para analizar las facultades que tiene la autoridad y el contribuyente para ver sus propios intereses.

2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación

Para iniciar este tema, abordo la definición de lo que se considera una medida cautelar en el ámbito fiscal federal, por ende, nos explica el autor Margáin Manautou,²⁴⁹ que para ello se entiende que se adopta las previsiones por la autoridad fiscal para garantizar el o los créditos fiscales que ha determinado a cargo de un contribuyente, cuando éste promueve un medio de defensa en contra de la resolución que lo determina o cuando teme, desconfía o sospecha que de no adoptarla el deudor puede deshacerse de sus bienes o desaparecer junto con ellos dentro del plazo que tiene para garantizarlos, quedándose la autoridad sin garantía alguna de lo que él adeuda.

Sin embargo, en buen número de casos, la autoridad fiscal queriendo presionar al deudor adopta medidas cautelares, estando determinado el crédito pero no transcurrido el plazo para que se precise la garantía o, peor aún, sin estar determinado crédito alguno por no estar concluido el procedimiento administrativo para ello.

Es aquí donde empezare a desarrollar estas bifurcaciones que se plantean básicamente en el Código Fiscal de la Federación, comenzando por las medidas cautelares que tiene la autoridad fiscal.

Las medidas cautelares que tiene la autoridad fiscal reguladas en el Código Fiscal de la Federación comienzan con el denominado tema Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual nos define el autor Carrasco Iriarte,²⁵⁰ como el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal,

²⁴⁹ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 13a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 363.

²⁵⁰ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 2a. ed., México, IURE Editores, 2002, p. 379.

en ejercicio de su facultad económica coactiva, para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos, no garantizados dentro de los plazos señalados por la ley y con el propósito de recaudar los importes debidos, aún en contra de la voluntad del deudor.

Esto quiere decir que el Estado podrá cobrar de manera pronta las deudas que queden firmes no pagadas por el contribuyente, pues el fisco se postula como acreedor de estos créditos no pagados asíéndolos exigibles, aún y cuando haya resistencia por parte del contribuyente.

Este procedimiento está señalado en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, que apunta la posibilidad de exigir el pago por parte de las autoridades fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución, el cual en su primer párrafo señala:

Artículo 145.- Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

Nos explica la autora Álvarez Alcalá,²⁵¹ que la autoridad deberá antes de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, dictar una resolución administrativa que demuestre la existencia de una obligación patrimonial determinada, líquida y exigible, ya que se requiere de la existencia de un título ejecutivo que traiga aparejada ejecución para legitimar el inicio de dicho procedimiento, por tanto, para que proceda el Procedimiento Administrativo de Ejecución se requiere que exista un crédito fiscal, y para que dicho crédito sea exigible es necesario que hayan transcurrido más de 45 días hábiles desde su determinación, impugnado con la correspondiente garantía.

Si no hay determinación previa del crédito fiscal por parte de las autoridades, no procede el Procedimiento Administrativo de Ejecución; éste puede tener lugar cuando existen créditos fiscales determinados y firmes.

Considera la autora, que el objeto del Procedimiento Administrativo de Ejecución es embargar y, en su caso, rematar los bienes necesarios a fin de cubrir el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

El contribuyente a quien se le ejecutan sus bienes deberá cubrir los gastos de ejecución, que son equivalentes a 2% del crédito fiscal (aunque existe una cantidad mínima y una máxima a pagar) en cada una de las diligencias

²⁵¹ Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de derecho fiscal*, México, OXFORD, 2010, p. 167.

siguientes: a) el requerimiento de pago, b) el embargo y c) el remate, enajenación afuera de remate o adjudicación al fisco.

La autora establece que antes de que exista una cantidad determinada, exigible y debidamente notificada al contribuyente, las autoridades fiscales podrán en algunos casos: a) decretar el aseguramiento de bienes o la negociación del contribuyente y b) embargar precautoriamente sus bienes; a estas acciones se le conocen como "Medidas Cautelares", medidas que emplea la autoridad fiscal para asegurar el crédito fiscal y cobrarlo ágilmente.

Respecto al aseguramiento de bienes, el artículo 145-A del Código Fiscal de la Federación, establece las diversas causales en las cuales procede este acto de la autoridad fiscal:

Artículo 145-A. Las autoridades fiscales podrán decretar el aseguramiento de los bienes o la negociación del contribuyente cuando:

I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.

III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.

IV. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el aseguramiento realizado.

V. Se detecten envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas sin que tengan adheridos marbetes o precintos o bien no se acredite la legal posesión de los marbetes o precintos, se encuentren alterados o sean falsos.

El aseguramiento precautorio quedará sin efectos si la autoridad no emite, dentro de los plazos señalados por la ley, resolución en la que determine créditos fiscales. Si en dichos plazos determina algún crédito, dejará de surtir efectos el aseguramiento precautorio y se proseguirá con el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Ahora bien, antes de hablar del embargo, hay que hacer mención que la autoridad debe requerir el pago.

En efecto, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, dice que las autoridades fiscales exigirán mediante el Procedimiento Administrativo de

Ejecución el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos que señala el artículo 144 del mismo Código, siendo estos a los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la liquidación, o 15 días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social.

Por tanto, si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.

Una vez transcurridos dichos plazos, de acuerdo con el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales requerirán de pago al deudor, y si no comprueba haberlo realizado procederán a embargar bienes y/o negociaciones.

El embargo lo define Carrasco Iriarte,²⁵² como el acto administrativo que tiene por objeto salvaguardar los intereses de fisco federal, mediante el aseguramiento de bienes propiedad del sujeto pasivo o deudor, a fin de hacer efectivo el importe de créditos insolutos, por medio de la enajenación de éstos. Tales bienes deberán ser suficientes para permitir que el producto de su enajenación cubra el crédito fiscal y sus accesorios.

Respecto al embargo precautorio, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo señala:

Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo.

En lo que respecta al embargo definitivo, se embargan bienes a fin de rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicación a favor del fisco. Se embargan negociaciones a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales, por tanto, los embargos deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

²⁵² Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 250, p. 382.

Los bienes o negocios embargados se encargan a depositario, cuya responsabilidad cesa con a entrega de los bienes a satisfacción de las autoridades fiscales. El nombramiento de depositario puede recaer en el propio ejecutado. En los embargos de bienes raíces o de negociaciones los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja.

El fundamento del embargo definitivo se encuentra en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

Artículo 151.- Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

- I. A embargar bienes suficientes para, en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.
- II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

El último paso de estas medidas cautelares que llega hacer efectiva la autoridad fiscal, es el "Remate", el cual se encuentra regulado en el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, al señalar lo siguiente:

Artículo 173.- La enajenación de bienes embargados, procederá:

- I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 de este Código.
- II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el Artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del Artículo 192 de este Código.
- IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

En los casos expresamente autorizados por el Código Fiscal de la Federación, la enajenación se hace en subasta pública. Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, de acuerdo con el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, cuando:

Artículo 192.- Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, cuando:

- I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se pueden guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

Por último, respecto al remate, en tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargo podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo.

La autora Álvarez Alcalá,²⁵³ dice que el Procedimiento Administrativo de Ejecución es un procedimiento de última instancia que procede sólo cuando exista una liquidación por parte de las autoridades fiscales y hubieran transcurrido los plazos para interponer medios de defensa o éstos no hubiesen resultado exitosos y que el objetivo del Procedimiento Administrativo de Ejecución es lograr el cobro de las cantidades adeudadas al fisco, por lo que las reglas relativas al mismo contienen los procedimientos de embargo y posterior enajenación de bienes del contribuyente o la intervención de la negociación a fin de obtener las cantidades necesarias para cubrir el crédito fiscal.

Se ha explicado que se pueden decretar medidas cautelares por parte de la autoridad, cuando existe el temor fundado de que el crédito que está a cargo del contribuyente no lo pueda cubrir, es por ello que realiza estos actos para asegurar estos créditos.

Si bien es cierto que hay medidas cautelares que puede aplicar la autoridad fiscal, también lo es, que el contribuyente también puede solicitar la aplicación de las medidas cautelares que están a su favor previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que el acto de autoridad no se vuelva de difícil reparación, suspendiendo la realización del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El autor Margáin Manautou,²⁵⁴ explica detalladamente esta medida, pues empieza a explicar que el contribuyente cuando agota el recurso administrativo de revocación en contra de una resolución determinada a su cargo un crédito fiscal; debe hacerlo ello del conocimiento de la autoridad competente para recaudarlo para que suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución,

²⁵³ Álvarez Alcalá, Alil, *op. cit.*, nota 251, p.173.

²⁵⁴ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 249, p.364.

demostrando con una copia del escrito mediante el cual interpuso tal medio de defensa y señalando que conforme al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación no está obligado a garantizar el monto del crédito durante los próximos cinco meses, pero sí acudió al juicio contencioso administrativo el plazo que tiene para demostrar ello y garantizar el crédito fiscal es de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del mismo.

Las medidas cautelares que puede hacer el contribuyente están previstas en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala lo siguiente:

ARTÍCULO 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá de conformidad con el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de acuerdo con la presente disposición jurídica y los artículos 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.

“El requisito indispensable para que puedan tomarse las medidas cautelares necesarias, es que se haya iniciado el juicio contencioso. Generalmente quien solicita la medida cautelar es la autoridad fiscal cuando considera que es necesaria mantener la situación de hecho existente, es decir, que impida que el deudor quede en estado de insolvencia que traería como consecuencia que el litigio quede sin materia. Pero en infinidad de juicios el monto del crédito que determina la resolución que se impugna excede del valor de los activos fijados de la actora y que ésta considera improcedente, bien lo que ella adeuda es una suma menor, combatiendo por su supervivencia y exponiendo como defensa para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución el principio general de derecho de que nadie está

obligado a lo imposible, pues los bienes que señala para embargo son los únicos que posee".²⁵⁵

La medida cautelar debe ser solicitada por escrito, tanto por la parte actora como por la parte demandada y debe satisfacer los requisitos del artículo 24 bis del Código Fiscal de la Federación:

Artículo 24 Bis. Las medidas cautelares se tramitarán de conformidad con el incidente respectivo, el cual se iniciará de conformidad con lo siguiente:

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

II. El escrito de solicitud de medidas cautelares deberá cumplir con lo siguiente:

a) Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar, y

b) Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I y II del presente artículo, se tendrá por no interpuesto el incidente.

En los demás casos, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas cautelares son indispensables y el Magistrado Instructor podrá otorgarlas, motivando las razones de su procedencia.

La solicitud de las medidas cautelares, se podrá presentar en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Margáin Manautou²⁵⁶ establece que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita. Si es el deudor, es el derecho que tiene para evitar un mayor daño en el desarrollo de su actividad, y si es la autoridad, es el derecho que tiene para tomar las medidas preventivas necesarias para impedir que el fisco, quede imposibilitado de percibir el crédito en su totalidad o parte de él.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.365.

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 366-369.

El autor explica que se debe presentar una copia del escrito para cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado y expongan lo que a su derecho convenga. De no satisfacerse estos dos últimos requisitos se tendrá por no interpuesto este incidente.

Por tanto considera Margáin Manautou que el Magistrado Instructor puede ordenar la medida cautelar cuando considere que de no otorgarse los daños que puedan causarse sean inminentes; En los casos en que se puede causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

Luego entonces la Sala Regional, establece el auto, esta podrá dictar las medidas cautelares cuando los pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas, para ello, el particular justificara en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables. La pretensión de embargar las cuentas bancarias del contribuyente le originaria a éste graves daños el no poder disponer de los recursos con que pagar a sus trabajadores y proveedores, provocando ello la paralización de sus actividades.

Argumenta el autor que no se prevé que el Magistrado Instructor, al promoverse el incidente de petición de medidas cautelares pueda ordenar la suspensión del mismo para evitar que se causen serios daños a la actividad del particular, por ejemplo, la extracción de bienes o embargo de cuentas bancarias, el afectado tendrá que acudir al juicio de amparo indirecto solicitando en su demanda la suspensión provisional del acto reclamado, pues el escrito que se presente para la toma de una medida cautelar, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se atribuya el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, que para entonces el daño ya está hecho.

De no rendirse el informe o este no se refiera específicamente a los hechos que impute quien promovió el incidente, se tendrán ellos por ciertos, debiendo el Magistrado Instructor resolver sobre las medidas cautelares que se le hayan solicitado. La suspensión que decrete puede ser tardía.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que hay vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares

solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

La Sala Regional, en tanto no se dicte sentencia, puede modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares y cuando ocurra un hecho superveniente. Es la Sala Regional, no el Magistrado Instructor, la que puede tomar esta decisión.

La Ley señala medidas cautelares positivas, previstas en el artículo 26, lo cual a la letra dice:

ARTÍCULO 26.- La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

Esta disposición al solo establecer ejemplos sobre lo que se entiende por medidas cautelares positivas, considera el autor, que mantener las cuentas bancarias embargadas obligan a la parte actora a buscar soluciones que pueden colocarlo al margen de la Ley, ante su angustia o desesperación para obtener los recursos necesarios para continuar operando con normalidad, o bien ante pruebas periciales que alargan el cierre de la instrucción y que impiden que se imparta con celeridad el derecho con perjuicio de la buena marcha de la empresa del demandante, teniendo la Sala Regional una visión de la situación jurídica del juicio no favorable a la parte demandada.

La solicitud de suspensión de la ejecución se encuentra prevista en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en su primera fracción establece cuando se concederá:

ARTÍCULO 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

I. Se concederá siempre que:

- a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

[...]

Se puede dar el caso según el autor Margáin Manautou²⁵⁷ de que una vez solicitando la suspensión de la ejecución del acto administrativo, se niegue y la sentencia le favorezca al contribuyente sin existir ya su actividad por haberla consumido el procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión de la ejecución puede obtenerse de otorgar garantía suficiente en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, si la ley que regula el acto administrativo no prevé la solicitud de suspensión, debe acudir al juicio de amparo indirecto en los términos del artículo 123 de la Ley de Amparo.

Por último, considera el autor que cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada, que en la práctica genera contratiempos para el demandante. Pero si la sentencia firme es desfavorable al demandante, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

Con estas últimas líneas se concluye la explicación del autor Margáin Manautou, con el pequeño esbozo de las medidas cautelares que puede hacer valer el contribuyente para que no se materialicen las medidas cautelares que pueden hacer valer las autoridades para cobrar sus créditos fiscales.

Nos interesan básicamente las medidas cautelares por parte de la autoridad, ya que, es un medio coactivo de decirle al contribuyente, ¡si no me pagas, pasa esto!

Con esto se explican las medidas cautelares previstas en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; ahora toca el turno de hacer mención de las medidas cautelares que se prevén en la materia aduanera, para que se complemente con lo antes expuesto.

2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera

Las medidas cautelares que se dan en la materia aduanera, tienen como fin velar por el patrimonio del fisco y los intereses de la seguridad nacional; por tanto, la autoridad aduanera en uso de sus facultades establecidas en ley o en

²⁵⁷ *Ibidem*, pp. 370-372.

reglamento aplica su poder coactivo para revisar las mercancías que entran o salen del país y con ello se aseguran de que cumplen con todas las medidas necesarias para su exportación o importación.

En la actualidad, se está viviendo un ambiente muy hostil en el territorio mexicano, que va desde la importación de mercancía ilegal, tales como juguetes "clonados", violando las marcas ya establecidas, o tal es el caso como la importación o exportación de armas, drogas o cualquier otra sustancia u objetos que ponen en peligro al ser humano. Pero este problema no es nuevo, pues el Estado Mexicano ha estado consiente de estas situaciones y en ocasiones deliberadamente ha permitido que se realicen este tipo de conductas.

En fin, los problemas existen, lo importante es no seguir permitiendo que se dañe más al territorio mexicano.

Por ello, al importar o exportar, las autoridades aduaneras, tienen a su alcance la figura jurídica denominada medidas cautelares, por lo que a diferencia a las empleadas en materia fiscal, específicamente en el Código Fiscal de la Federación o en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estas se enfocan a regular las mercancías que entran o salen del país.

Las medidas cautelares en materia aduanera se pueden clasificar en: a) Confiscación y decomiso, b) incautación, c) aseguramiento, d) retención de mercancías y e) embargo precautorio.

a) Confiscación y decomiso. El autor Trejo Vargas,²⁵⁸ define a la confiscación, desde el punto de vista jurídico, como la pérdida del patrimonio del culpable y que se presenta como una sanción del delito cometido. La palabra "confiscación" se encuentra muy ligada a la de "decomiso". Ambas formas de sanción deben ser ordenadas por una autoridad judicial, diferenciándose éstas en que la primera se refiere a una incautación total de los bienes y sin que éstos tengan necesariamente relación alguna con los bienes objetos del ilícito, mientras que la segunda se refiere a una incautación parcial sobre los bienes objetos del ilícito.

²⁵⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 399 y 400.

Dice el autor que no debe entenderse como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes personales, decretada ya sea por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes de la comisión de un delito, o bien, por la autoridad administrativa, para el pago de impuestos o de multas, así como tampoco el decomiso de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

El decomiso debe cumplir ciertos requisitos para su aplicación, de los cuales estos son:

- Que tenga como fin cubrir un crédito fiscal.
- Debe ser ordenada por la autoridad judicial.
- Se debe seguir la sustanciación de un debido proceso.

El decomiso, es una figura atípica del derecho penal, por lo que considera el autor que debe ser utilizada en el derecho fiscal y aduanero. Sin embargo, la autoridad fiscal y aduanera, al resolver en definitiva en la esfera administrativa, no puede determinar el decomiso de las mercancías y menos aún, la confiscación, ya que se trata de actos reservados a la autoridad judicial, debiéndose poner las mercancías a su disposición para que determine la incautación.²⁵⁹

En el derecho mexicano, la confiscación está prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra señala lo siguiente:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

[...]

Pero el Código Penal Federal establece en su artículo 24 que las penas y medidas de seguridad incluyen el decomiso de instrumentos, objetos y

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 400.

productos del delito, tales como: las armas prohibidas, o bien cosas que sirven para delinquir, ya sea documentos falsos, ganzúas, etcétera. El artículo 24 del Código Penal Federal dice:

Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

- 1.- Prisión.
- 2.- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
- 3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
- 4.- Confinamiento.
- 5.- Prohibición de ir a lugar determinado.
- 6.- Sanción pecuniaria.
- 7.- (Se deroga).
- 8.- **Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito**
- 9.- Amonestación.
- 10.- Apercibimiento.
- 11.- Caución de no ofender.
- 12.- Suspensión o privación de derechos.
- 13.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
- 14.- Publicación especial de sentencia.
- 15.- Vigilancia de la autoridad.
- 16.- Suspensión o disolución de sociedades.
- 17.- Medidas tutelares para menores.
- 18.- **Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.**
19. La colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Y las demás que fijen las leyes.

(LO RESALTADO ES MIO)

La Ley Aduanera, prevé el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en sus artículos 60, 150 y 151, así como los casos en los cuales las mercancías pasan a propiedad del fisco federal en su numeral 183-A. Sin embargo, en ningún momento, alude expresamente a las expresiones "confiscación", "decomiso", "incautación" o "secuestro" de mercancías y de los medios en que se transporten; lo cual se explica en función de que dicha autoridad administrativa carece de facultades para decomisar y mucho menos confiscar bienes, pues si fuese así existiría una clara violación a los artículos 21 y 22 constitucionales.

b) Incautación: El autor Trejo Vargas,²⁶⁰ dice que la incautación es el acto jurídico mediante el cual una autoridad o tribunal judicial competente, toma posesión de dinero, mercancías o bienes de otra clase, para proceder a su decomiso. Esto es, se entiende como un medio o paso previo para llegar al decomiso.

²⁶⁰ *Idem.*

c) Aseguramiento de mercancías; de conformidad con lo que señala el autor antes citado, implica aquel acto jurídico a través del cual se garantiza el ejercicio de una facultad de comprobación o el pago o interés fiscal de la Federación, utilizando para ello, a las mercancías de comercio exterior o evitando su desplazamiento, ya que se encuentran afectadas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales entre los que se encuentran los derechos, impuestos, así como el pago de las multas y gastos a que dieren lugar.

d) Retención de Mercancías. "Implica un mecanismo jurídico a través del cual se faculta a la autoridad para que en determinados supuestos jurídicos de incumplimiento de obligaciones por parte de particulares, se detenga el tránsito o la libre disposición de las mercancías, a fin de dejarlas bajo resguardo de las autoridades y una vez que el particular cumpla con las obligaciones que la legislación de la materia le impone, tendrá la posibilidad de recuperar los bienes y tenerlos nuevamente a su disposición".²⁶¹

Las autoridades aduaneras, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, verificación, inspección o vigilancia, podrán proceder a la retención de las mercancías y en algunos casos de los medios de transporte, atendiendo a las siguientes consideraciones:²⁶²

- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías 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.
- A fin de llevar a cabo la retención de mercancías, las autoridades aduaneras entre otros aspectos deberán levantar un acta circunstanciada en la que además de los requisitos legales que deben cumplir cualquier acta de hechos que levante una autoridad administrativa, de manera especial deberá considerar lo siguiente: a) La identificación de la autoridad que practica la diligencia, b) La resolución en la que se ordena la suspensión de la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera que motiva la diligencia y la notificación que se hace de la misma al interesado, c) La

²⁶¹ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *op. cit.*, nota 171, pp. 42-45.

²⁶² *Idem.*

descripción, naturaleza y demás características de las mercancías, d) El lugar en que quedarán depositadas las mercancías a disposición de la autoridad competente, e) Deberá requerirse a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe a dos testigos de asistencia, si los mismo no son designados o no aceptan fungir como tales, la autoridad que practique la diligencia los aceptan fungir como tales, la autoridad que practique la diligencia los designará, f) Se entregará copia del acta a la persona con quien se hubiera entendido la diligencia y copia de la resolución de suspensión de libre circulación de las mercancías emitida por la autoridad administrativa o judicial competente con el objeto de que continúe el procedimiento administrativo o judicial conforme a la legislación de la materia.

e) El embargo precautorio como acto de molestia para el contribuyente, se puede definir iniciando por la definición lexicológica de la palabra "embargo", siendo este un término originado en el español, del verbo embargar, que significa "impedir". Es el procedimiento, acto de autoridad o medida cautelar que se decreta judicialmente para asegurar de antemano el resultado de un proceso, y que consiste en la indisponibilidad relativa de determinados bienes.²⁶³

Ahora bien, siendo este un impedimento para utilizar determinados bienes que las autoridades aduaneras consideran que no cumplen con los requisitos que marca la Ley Aduanera, proceden a trabar determinados bienes materia de la especulación, en lo que el importador comprueba la legal estancia de estos bienes en el país.

Para el autor Hernández de la Cruz,²⁶⁴ el embargo precautorio de las mercancías de origen o procedencia extranjera, es la característica que identifica y distingue al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, lo que lo convierte en un procedimiento sobre actos graves. El embargo precautorio de las mercancías objeto de la operación, es un perjuicio que se la causa al contribuyente, y es así porque aun en el caso de que éste pudiera demostrar finalmente que no incurrió en las infracciones que se le imputaban,

²⁶³ Castañeda Rivas, María Leoba, *Compendio de términos de derecho civil E-F*, en Magallón Ibarra, Mario (coord), México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p.227.

²⁶⁴ Hernández de la Cruz, Arturo, *op. cit.*, nota 139, pp. 59-109.

la autoridad no podrá nunca resarcirlo de los daños provocados por haber tenido secuestrada su mercancía durante tanto tiempo, eso sin contar que quizá al ser devuelta al interesado la mercancía, en muchos casos ya habrá perdido mercado sustancial, el cliente ya no estará interesado en ella, sino es que ya ni siquiera sirve o no está en condiciones de ser utilizada para el destino que se le previó originalmente.

El artículo 151 de la Ley Aduanera contempla diecinueve supuestos regulados en siete fracciones, en los que las autoridades aduaneras podrán proceder a embargar precautoriamente las mercancías de origen o procedencia extranjera; lo cual se puntualizaran a continuación:

- Cuando ingresen a o se extraigan mercancías al país por lugar no autorizado.
- Cuando se desvíen de la ruta fiscal, las mercancías en tránsito internacional
- Cuando se transporten mercancías en medios distintos de los autorizados en tránsito interno.
- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.
- Cuando se omita el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Cuando no se acredite el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial.
- Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias.
- Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional.
- Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su internación de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.
- Cuando no se acredite la legal estancia de la mercancía en territorio nacional.
- Cuando se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.
- Cuando se trate de mercancías no declaradas por pasajeros.
- Cuando se trate de medios de transporte en los que viajen los pasajeros.

- Cuando se detecten mercancías no declaradas o excedentes en más de un 10% del valor total declarado.
- Cuando se introduzcan vehículos de carga al recinto fiscal en las condiciones que se indican.
- Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador sea falso o inexistente.
- Cuando en el domicilio fiscal señalado en factura o pedimento no se pueda localizar el proveedor.
- Cuando las facturas sean falsas.
- Cuando el valor declarado se inferior en un 50% o más al de las mercancías idénticas o similares.

El artículo 151 de la Ley Aduanera sólo establece causales de embargo precautorio cuando los hechos jurídicos son considerados como graves y se esté en posibilidad de configurar una conducta ilícita de fuertes dimensiones.

Paralelamente el Código Fiscal de la Federación establece varios de estos supuestos contemplados en la Ley Aduanera como infracciones, como motivos del delito denominado "contrabando", de los cuales se pueden citar a los siguientes:

- Cuando se introduzcan al país o extraigan de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- Cuando se introduzcan al país mercancías sin el permiso de la autoridad competente cuando sea necesario este requisito.
- Cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

El Código Fiscal de la Federación también establece que comete el delito de contrabando, quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas por autoridad legalmente autorizada para ello.

Respecto a este acto de molestia, Trejo Vargas,²⁶⁵ dice que si durante la práctica de un visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal

²⁶⁵ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 414.

estancia en el país no se acredite, los visitantes procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 ya antes mencionado y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de la Ley Aduanera.

El acta de embargo, en dicho caso, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas, contando el visitado con un plazo de 10 días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Los documentos para acreditar la legal estancia de las mercancías son los siguientes:

- a) Pedimentos.
- b) Facturas.
- c) Notas de venta emitida por autoridad fiscal.
- d) Cualquier otro documento, conforme al artículo 146 de la Ley Aduanera.

Desahogadas las pruebas, la autoridad dictará la resolución determinado, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan.

Al efecto, es aplicable la tesis citada por Reyes Altamirano, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XV, abril del 2002, p. 1255; cuyo título y contenido es el siguiente:

EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍA DE PROCEDENCIA EXTRANJERA ES PROCEDENTE SI LA AUTORIDAD ADUANERA LO FUNDAMENTA EN LO QUE DISPONE LAS FRACCIONES II Y III DEL NUMERAL 151 DE LA LEY ADUANERA. Del texto del artículo 151, fracciones II y III, de la Ley Aduanera, se desprende la facultad de las autoridades aduaneras para proceder al embargo precautorio de mercancías, cuando se trate de aquéllas de importación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento o se omita el pago de cuotas compensatorias y, de igual importación, tenencia o estancia de las referidas mercancías. Luego, si en la especie se traba embargo fundamentándose en las fracciones del citado artículo para garantizar el interés fiscal lesionado, aduciéndose que se efectúa porque no se exhibió documentación que amparase la legal importación, tenencia o estancia de los citados objetos de comercio, es inconcuso que la autoridad hacendaria se limitó a aplicar la literalidad del precepto transcrito, no incurriendo su actuación, por ende, en ninguna de las

causas previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que motive la declaración de la nulidad de la resolución así dictada.²⁶⁶

Considero que es fundamental que el importador tenga en orden toda su documentación que ampare la legal estancia de las mercancías que introduce al territorio nacional, pues ello implica que en cierta medida las autoridades aduaneras no entorpezcan su actuar; sin embargo, hay que señalar que aún teniendo todos los papeles que pide la autoridad aduanera para el manejo de las mercancías y el pedimento estando bien formulados y se haya hecho la correcta clasificación de las mercancías, la autoridad puede practicar un procedimiento administrativo en materia aduanera, aplicando el acto de molestia denominado embargo precautorio. Para este acto procede el amparo indirecto, primeramente para que nos concedan la suspensión y así evitar que el acto se vuelva de difícil reparación.

Se ha dicho que la autoridad aduanera tiene facultades coactivas, entre ellas, las medidas cautelares antes mencionadas y al ver que el contribuyente, llámese importador o exportador no cumplen con la Ley les son aplicadas infracciones establecidas en ley o en reglamentos que tienen aparejada una sanción.

Para el caso de la suspensión del padrón de importadores, es hora de adentrarnos a este tema, para que usted lector, vea de donde nace y porque nace la figura del padrón de importadores y para qué sirve, pues ello, nos abre el panorama jurídico de que la autoridad aduanera al suspender de dicho padrón afecta gravemente la actividad de los importadores, porque no pueden ingresar sus mercancías a territorio nacional, siendo muchas veces estas mercancías perecederas, lo cual, se echan a perder sus productos.

Los siguientes puntos a tratar, son nuestro febril tema, los cuales se desglosaran con cautela, para que se entienda el punto medular a resolver y/o a proponer una solución a la controversia de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, la cual afecta a los importadores al no ejercer libremente su actividad, cuando el contribuyente trata de cumplir con sus obligaciones aduaneras.

²⁶⁶ Reyes Altamirano, Rigoberto, *Manual aduanero. Consultas básicas y sus respuestas, diccionario básico y jurisprudencia*, 4a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2009, t. II, p. 458.

3. Concepto del Padrón de Importadores

El Padrón de Importadores, su inscripción y la suspensión del mismo, son los puntos centrales de este trabajo, pues su estudio implica el conocimiento de este requisito para importar y las circunstancias que se dan cuando la autoridad aduanera suspende de este padrón al importador, implicando ello, que no pueda importar sus mercancías al territorio nacional.

El Padrón de Importadores es un requisito esencial establecido en la Ley Aduanera, sin embargo, la suspensión de este padrón, es el conflicto que se resolverá más adelante, ya que desde mi punto de vista, no está bien regulado, ni en la Ley Aduanera, ni en el Reglamento de la Ley Aduanera, ni en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Rohde Ponce,²⁶⁷ nos da los antecedentes del Padrón de Importadores, y comenta que en la legislación mexicana existió el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, por sus siglas (RNIE), el cual estuvo bajo la responsabilidad de diversas instituciones tanto de la administración pública centralizada, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de entidades paraestatales. El solicitar y obtener el registro fue durante algún tiempo requisito necesario para poder realizar operaciones de comercio exterior pero con el tiempo quedó en desuso y sin fundamento legal.

En 1992 inició la operación del "programa validador" del sistema de elaboración y transmisión electrónica de pedimentos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual uno de los datos que se "validan" o verifican es la existencia del registro federal de contribuyentes, por sus siglas (RFC), de los importadores y en caso de que no aparezca en la base de datos (padrón) no se producirá la firma electrónica, sin la cual no se puede efectuar la importación.

La aplicación de esta medida no tuvo fundamento en ningún ordenamiento legal que fuera publicado previamente, por lo cual los importadores pudieron efectuar sus operaciones hasta que tramitaron la inclusión de su Registro Federal de Contribuyentes en el padrón.

Los criterios para incluir o suprimir a los importadores de ese padrón no fueron públicamente conocidos y posteriormente se basaron en manuales que no aparecieron en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶⁷ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 458.

Este padrón se actualizó con base en diversos oficios y circulares internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la circular numero 207 de 30 de marzo de 1993 de la Administración de Informática, Contabilidad y Glosa de la Administración de Aduanas, por medio del cual se determinaron los Registros Federales de Contribuyentes especiales para ciertos importadores que no cuentan con él, por no realizar actividades gravadas por el impuesto sobre la renta, como amas de casa, menores de edad, ejidatarios, estudiantes, etcétera.

A partir de 1994 a este "padrón general de importadores" se adicionaron los "padrones sectoriales de la industria", por medio de los cuales se exigió que los importadores de ciertas mercancías tramitaran y obtuvieran que su Registro Federal de Contribuyentes se incluyera en la base de datos aplicable a ciertas fracciones arancelarias, pues de otro modo el pedimento no podría ser tramitado.

Por tanto, el Padrón de Importadores, es un registro que tiene la Administración General de Aduanas a través de la Administración General de Contabilidad y Glosa, mediante el cual se comprueba que las empresas que realizan importaciones estén legalmente constituidas y que no puedan evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores

Para llevar a cabo una importación a nuestro territorio nacional, hay que cumplir con los requisitos que establece el artículo 36, fracción I de la Ley Aduanera, lo cual establece:

ARTICULO 36. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el **Diario Oficial de la Federación** y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.

d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.

e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.

g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso g). Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda, cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

Tratándose de reexpediciones se estará a lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley.

Además de cumplir con los requisitos que marca el artículo 36 fracción I, se debe cumplir con las obligaciones que contempla Ley Aduanera vigente publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1995, en su artículo 59, fracción IV, la obligación de inscribirse en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dice:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y

cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

En el Reglamento de la Ley Aduanera, vigente, publicado en el Diario Oficial el 6 de junio de 1996, establece en su Título Tercero, denominado "Contribuciones, Cuotas Compensatorias y demás Regulaciones y Restricciones no Arancelarias al Comercio Exterior" en el Capítulo I, denominado "Contribuyentes y responsables", en sus artículos 71 al 79 todo lo referente al Padrón de Importadores; por lo que respecta a su inscripción el artículo 71 establece quienes podrán inscribirse en dicho padrón, al establecer lo siguiente:

Artículo 71. Podrán inscribirse en el padrón de importadores a que se refiere la fracción IV del artículo 59 de la Ley, los contribuyentes que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:

- I. Los que tributen bajo el régimen general de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- II. Los que efectúen importaciones al amparo de los decretos que dicte el Ejecutivo Federal, por los que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, de región o franja fronteriza;
- III. Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de autotransporte terrestre de carga o pasajeros que, por disposición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estén obligados a tributar conforme al régimen simplificado y sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior **hubieran excedido de \$500,000.00,**²⁶⁸ y
- IV. Las personas morales no contribuyentes.

No estarán obligados a inscribirse en el padrón de importadores, aquellos contribuyentes distintos a los mencionados en las fracciones anteriores, siempre que las mercancías que se vayan a importar se destinen a sus actividades o se trate de mercancías que no serán objeto de comercialización. Para estos efectos, el contribuyente deberá solicitar mediante promoción por escrito a las autoridades aduaneras, la autorización correspondiente.

En el artículo 72 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece los documentos que se deberán anexar para inscribirse en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dice:

Artículo 72. Para inscribirse en el padrón de importadores, el interesado deberá presentar solicitud de inscripción en original y dos copias de la forma oficial aprobada por la Secretaría, a la cual se anexará copia fotostática legible de:

- I. Comprobante de domicilio fiscal;

²⁶⁸ Actualmente, es de **705,071.38 pesos**. La cantidad se actualiza de conformidad con el artículo 17-B del Código Fiscal de la Federación. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria "Importando y Exportando-Padrón de Importadores", http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_18130.html (Consultado el 12 de Diciembre de 2011.)

II. Cédula de identificación fiscal, aviso o constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, siempre que esta última no exceda de un mes de haber sido expedida por la autoridad competente;

III. Declaraciones del impuesto sobre la renta de los últimos cuatro ejercicios, en su caso, y

IV. Declaraciones de pagos provisionales del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado, por las que aún no esté obligado a presentar las declaraciones anuales correspondientes.

El artículo 75 de dicho reglamento, señala quienes podrán inscribirse en dicho padrón, sin cumplir con los requisitos del artículo anteriormente señalado:

Artículo 75. Podrán inscribirse al padrón de importadores sin cumplir los requisitos previstos en el artículo 72 de este Reglamento:

I. Las empresas con programas de fomento a la exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Para tal efecto, dicha Dependencia enviará a la autoridad aduanera copia del oficio en el que se autoriza a maquiladoras, empresas con programas de exportación, empresas altamente exportadoras y empresas de comercio exterior. La autorización deberá señalar el domicilio fiscal, Registro Federal de Contribuyentes, nombre, denominación o razón social; en caso contrario se requerirá esta documentación al contribuyente;

II. Las Dependencias del Ejecutivo Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, y las entidades que integren la Administración Pública Paraestatal de la Federación, Estados y Municipios, los cuales presentarán:

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, regulan también todos los requisitos para inscribirse en el Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, por tanto, para el estudio de estas reglas, se analizarán las reglas para el 2010 y el 2011.

Ahora bien, respecto a los requisitos de inscripción al Padrón de Importadores, la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, en su Título Primero, denominado "Disposiciones Generales y Actos Previos al Despacho", en su Capítulo 1.3, denominado "Padrones de Importadores y Exportadores", en su regla 1.3.2, establece lo siguiente:

1.3.2. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley, 71, 72 y 77 del Reglamento, para inscribirse en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se deberá cumplir con lo siguiente:

I. Las personas físicas o personas morales que requieran inscribirse en el Padrón de Importadores tendrán que realizar el trámite ingresando a la página electrónica www.aduanas.gob.mx y llenar el formato electrónico denominado "Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores", para lo cual deberán contar con lo siguiente:

a) FIEL vigente expedida por el SAT.

Tratándose de personas morales deberán utilizar su propia FIEL expedida por el SAT y no la de su representante legal.

b) RFC activo.

c) Domicilio fiscal que se encuentre como localizado en el RFC, o en proceso de verificación por parte de la Administración Local de Servicios al Contribuyente.

d) Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El solicitante deberá registrar en el formato electrónico a que se refiere la presente fracción, los agentes aduanales que realizarán sus operaciones de comercio exterior, en cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 59, fracción III, segundo párrafo de la Ley.

Tratándose de personas físicas extranjeras residentes en territorio nacional, deberán digitalizar y anexar a la solicitud el documento vigente mediante el cual comprueben su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales.

El resultado de la solicitud de inscripción a dicho padrón, será dado a conocer en la página electrónica www.aduanas.gob.mx, en un término no mayor a 5 días contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

II. Los contribuyentes que requieran importar de manera temporal o definitiva o destinar a los regímenes de depósito fiscal, de elaboración o reparación en recinto fiscalizado y de recinto fiscalizado estratégico, las mercancías de las fracciones arancelarias listadas en el apartado A del Anexo 10, deberán solicitar su inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, conforme a lo siguiente:

a) Los contribuyentes que se encuentren inscritos y activos en el Padrón de Importadores y cumplan con los requisitos señalados en el primer párrafo de la fracción I de la presente regla, deberán presentar en original con firma autógrafa, el formato denominado "Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos", que forma parte del apartado A del Anexo 1, anexando los siguientes documentos:

1. Tratándose de personas morales, copia simple del instrumento público con que se acredite que la persona que firma la solicitud tiene poder para actos de administración.

Tratándose de personas físicas y en caso de que faculden a un tercero para realizar este trámite, escritura pública o carta poder conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del Código.

Para los efectos del artículo 75, fracción II del Reglamento, tratándose de las Dependencias del Ejecutivo Federal, los Poderes Legislativo, Judicial y las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal de la Federación, Estados y Municipios, o bien los organismos públicos autónomos, para acreditar la representación del funcionario que firma la solicitud de inscripción, deberán anexar copia simple y legible del nombramiento del funcionario público que firme la solicitud.

En los casos en que el representante legal del contribuyente sea extranjero, se deberá anexar copia del documento vigente con el cual compruebe su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales, de conformidad con el artículo 67 de la Ley General de Población.

Tratándose de personas físicas extranjeras residentes en territorio nacional, además deberán adjuntar copia del documento vigente con el cual comprueben su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales.

2. Copia fotostática de una identificación oficial vigente del solicitante o, en su caso, del representante legal.

b) Los interesados podrán presentar su solicitud en forma personal al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o enviarla a través del servicio de mensajería dirigido a la ACG "4".

c) No procederá la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en los siguientes casos:

1. Cuando las personas físicas o morales, se ubiquen en cualquiera de los supuestos señalados en la regla 1.3.4.

2. Cuando el contribuyente presente su solicitud de inscripción omitiendo algún requisito o con documentación o datos incompletos, inexactos o falsos.

El resultado de la solicitud de inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, será dado a conocer en la página electrónica www.aduanas.gob.mx, en un término no mayor a 10 días contados a partir del día siguiente de la recepción de

dicha solicitud. En el caso de que la solicitud haya sido rechazada, el importador podrá presentar nuevamente su solicitud, subsanando las inconsistencias observadas.

No se requiere inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos para las fracciones arancelarias listadas en los sectores 2 y del 4 al 8 del apartado A del Anexo 10, cuando se trate de las mercancías importadas por las autoridades federales, estatales o municipales y sus órganos desconcentrados, el SAT o la AGA, para su uso exclusivo en el ejercicio de sus funciones de defensa nacional y seguridad pública, según corresponda, así como las importadas por personas físicas o morales a las que la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional les haya otorgado permisos extraordinarios de importación temporal de armas de fuego, municiones, objetos o materiales, o materiales considerados como de utilería, con fines cinegéticos, competencia de tiro y cinematográficos, así como las personas físicas o morales que retornen al país mercancías en el mismo estado en que hayan sido exportadas temporalmente y las utilizadas por los cuerpos de seguridad de los Jefes de Estado, embajadores extranjeros, visitantes distinguidos o sus representaciones.

En lo que respecta a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2011, en su Título Primero, denominado "Disposiciones Generales y Actos Previos al Despacho, en su Capítulo 1.3, denominado "Padrones de Importadores y Exportadores", en su regla 1.3.2; cambia su contenido respecto a las regla para el 2010, omitiendo los requisitos para la inscripción, remitiéndose al "Instructivo de trámite para inscribirse en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos",²⁶⁹ el cual se encuentra disponible en la página de internet de aduanas, especificando todos los requisitos para la inscripción, así como los horarios de atención, teléfonos del Servicio de Administración Tributaria para recibir asesoría, el Manual del Contribuyente, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables y el Instructivo del trámite.

En lo que respecta al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se encuentra regulado principalmente en el denominado Anexo 10 "Sectores y fracciones arancelarias", ya sea para las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010 y/o 2011.

Este padrón sectorial, como su nombre lo establece, se refiere básicamente a algunos sectores industriales en los que se concentra la mayoría de las importaciones, por lo que la autoridad aduanera hizo otro

²⁶⁹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, "Tramites separador guía de trámites para padrones-Inscripción al Parón de Importadores", http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21132.html (Consultado el 12 de diciembre de 2011).

registro más específico, donde deberán inscribirse empresas que importen productos como: carne y despojos de cerdo, carnes, despojos comestibles y huevo de aves, frutícola, cerveza, vinos y licores, cigarros, productos químicos, productos para aseo del hogar, hulero, lápices, madera, pañales, textil, accesorios para la industria del vestido, maletas, zapatos, acero, herramientas, cerraduras, candados, electrónicos, industria automotriz, bicicletas, juguetes, encendedores, animales, papel y cartón, café, papa, aceites de petróleo y minerales bituminosos, cemento, motocicletas, lácteos, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, etcétera.

Ya se ha analizado cómo es que el artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera establece la obligación de estar inscrito en el Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, usted lector, ya tiene conocimiento de lo que se trata estos padrones y los requisitos que se necesitan para estar inscritos, de lo contrario una importación difícilmente se podrá realizar si no se está inscrito.

Una vez inscrito, el importador que cumpla con sus obligaciones aduaneras, las cuales se encuentran tanto en la Ley Aduanera, como en su reglamento, podrá importar sus mercancías al territorio nacional. Ahora las preguntas son: ¿Qué pasa cuando la autoridad aduanera suspende al importador de dicho padrón?, ¿Quién es la autoridad competente para suspender?, ¿Es legal y/o constitucional dicha suspensión?, ¿En base en que ordenamientos se basan para suspender?, ¿Qué solución habría para cambiar esta problemática, si es que la hay? Son interrogantes que se deben plantear para ir cerrando el círculo de este trabajo, y para que usted lector encuadre sus propias ideas y vea si la suspensión de este padrón es constitucional o no; Son preguntas que parecen ser insidiosas, pero a fin de cuentas es el punto medular de esta obra, lo cual, veo un problema latente cuando la autoridad suspende y se basa en normas no bien estructuradas.

3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores

La suspensión en el Padrón de Importadores, no está del todo bien regulada, ya que existen dos vertientes o normas que establecen la suspensión de dicho padrón, entre ellas está el Reglamento de la Ley Aduanera en sus

artículos 78 y 79, así como las reglas 1.3.4 para el 2010 y la regla 1.3.3 para el 2011 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Ningún artículo de la Ley Aduanera menciona una causal de suspensión del Padrón de Importadores, esta solo menciona la obligación de estar inscritos en el.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, respecto en los casos que procede la suspensión del Padrón de Importadores, dice:

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

En las tres primeras fracciones del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, se establecen las causales por las que se suspende del Padrón de Importadores, las cuales son: Por presentar irregularidades, desaparezca y/o no actualice su Registro Federal de Contribuyentes. La inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes es una obligación sumamente importante por parte del Contribuyente, establecida en el artículo 27 del Código Fiscal. El Registro Federal de Contribuyentes es un registro que lleva el Servicio de Administración Tributaria de personas físicas y morales que estén obligadas a presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, pues categóricamente es una obligación de que estas personas físicas y morales pidan su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

Dicho registro, almacena datos, como identidad, domicilio y su situación fiscal, en la actualidad el Servicio de Administración Tributaria proporciona la Firma Electrónica Avanzada,²⁷⁰ por sus siglas (FIEL), que funciona como si fuera una firma autógrafa y por tanto, identifica fácil y rápidamente a su emisor.

²⁷⁰ La Firma Electrónica Avanzada es un conjunto de datos asociados a un mensaje, que permiten asegurar la identidad del contribuyente y la integridad (no modificación posterior) del

Por tanto, respecto a las causas de suspensión de las primeras dos fracciones del artículo 78 antes mencionado, le preocupa al fisco y a las autoridades aduaneras que los contribuyentes no den aviso respecto a cualquier modificación que pueda sufrir el Registro Federal de Contribuyentes, pues como se dijo, es un registro muy eficiente que avala todos los datos que el fisco y las autoridades aduaneras necesitan saber para ver el estado fiscal de los contribuyentes. Encuadrando en dichas fracciones, las autoridades aduaneras suspenden de dicho padrón.

Lo mismo pasa con la fracción tercera del mismo artículo, ya que, cambiar la denominación o razón social y no actualizarla en el Padrón de Importadores, implica un nuevo registro mercantil en su caso, y para el fisco federal y las autoridades aduaneras si no hay aviso del mismo, a futuro complica la búsqueda de dicha persona moral, pensando que en su caso, tratan de evadir obligaciones fiscales, que por cierto, estas no desaparecen así de fácil, pues aun y con el cambio de denominación o razón social, el fisco puede cobrar créditos pendientes, por ende, al encuadrar en esta causal, la autoridad aduanera suspende del Padrón de Importadores.

En lo que respecta a la fracción IV del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece casuales de suspensión que se den por resolución firme, en las cuales al encuadrar por las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dicen:

ARTICULO 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas

mensaje. Además de contar con un certificado digital expedido por el SAT o por un prestador de servicios de certificación autorizado por Banco de México, esta firma tiene las cualidades de Reconocimiento por el marco legal, Fiabilidad técnica basada en infraestructura de llave o clave pública, otorgando las garantías de Integridad, No repudio, Autenticidad y Confidencialidad. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Información para principiantes, glosario, como navegar, letra F, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6491.html (Consultado el 13 de diciembre de 2011).

excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

VII. Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

VIII. Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

IX. Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.

X. Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

XI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.

ARTICULO 177. Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley, cuando:

I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

II. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de esta Ley.

III. Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de esta Ley, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

IV. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

V. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.

VI. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de esta Ley, deban llevar marbetes o sellos y no los tengan.

VII. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de esta Ley.

VIII. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de esta Ley.

IX. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente.

X. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.

XI.- (Se deroga).

ARTICULO 179. Las sanciones establecidas por el artículo 178, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país.

No se aplicarán sanciones por la infracción a que se refiere el párrafo anterior, en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales:

I. Alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista.

II. Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice.

III. Artículos domésticos para su casa habitación.

Estos tres artículos de la Ley Aduanera como ya se vio en el apartado de infracciones y sanciones aduaneras, corresponden a su al Título Octavo, por ende, el Reglamento de la Ley Aduanera establece que al encuadrar en una infracción prevista en la Ley Aduanera, suspende del Padrón de Importadores, por tanto, dicho ordenamiento legal, considera a la suspensión de dicho padrón como una sanción por cometer determinadas infracciones ya vistas, ya sea como no cumplir con las obligaciones necesarias respecto al Registro Federal de Contribuyentes, y/o por cometer las infracciones que establece la Ley Aduanera en dichos artículos. Es decir, también al establecer los supuestos de suspensión en el apartado del Título Tercero, denominando, "Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior", se interpreta que al encuadrar en dichos supuestos del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, la suspensión es una regulación o restricción no arancelaria.

Por otro lado, yo comentaba, también se puede deducir, que la suspensión de este padrón se puede considerar como una medida cautelar por parte de la

autoridad aduanera, pues si se ve desde esa perspectiva, en vez de embargar o retener mercancías, la suspensión del Padrón de Importadores impide que los importadores puedan introducir sus mercancías al territorio nacional, por supuestamente incumplir con la norma, reteniéndolas en depósito en las aduanas o haciendo que las mercancías se retornen al país de origen o se turben por ser perecederas o de fácil descomposición.

Como ya se menciona, además del Reglamento de la Ley Aduanera, también las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, regulan la suspensión del Padrón de Importadores, para efectos de este trabajo, manipularemos básicamente a la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, de la cual ya se ha hecho mención, pues la del 2011 es similar; es decir, no discrimino a la regla vigente, sino que la del 2010 fue la pauta del motivo de este estudio. Usted lector, puede verificar y comparar dichas reglas y verá que casi no hay diferencia alguna en cuanto al fondo me refiero.

Sin escatimar más, que si una u otra, se cita la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior del 2010, publicada el 30 de junio de 2010, es ahora que se cita la regla que reglamenta el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera y que suspende del Padrón de Importadores al encuadrar en los siguientes supuestos:

1.3.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:

- I.** El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.
- II.** El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.
- III.** El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.
- IV.** El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.
- V.** El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.
- VI.** El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.
- VII.** El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.
- VIII.** Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del

total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

IX. El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados", publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.

XI. Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

XII. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

XIII. El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

XIV. El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

XV. El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

XVI. El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

XVII. El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

XIX. La SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

XX. Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

XXI. El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

XXII. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

XXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

XXIV. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y

haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

XXV. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

XXVI. Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.

XXVIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

XXIX. El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII o XXIX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será aplicable a la causal prevista en la fracción XXIII de la presente regla, excepto tratándose de operaciones de exportación.

Se consideran causales de suspensión definitiva:

I. Lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la presente regla.

II. Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión, por alguna causal de suspensión a que se refiere la presente regla, distinta a las señaladas en la fracción anterior.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos de la fracción II del párrafo anterior.

Adicionalmente a esta regla, se cita, la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, respecto a la regla 1.3.4 párrafos tercero y quinto, por lo que a la letra dice:

1.3.4.

XXX. Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, notifique a la ACCG, que la Licencia o Autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

Quando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX o XXX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Ahora bien, se ha dado el fundamento legal en el cual la autoridad aduanera basa su actuar al suspender del Padrón de Importadores, sin embargo es menester hacer mención a la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para comprender la cuestión extrínseca al aplicarlas.

Rohde Ponce,²⁷¹ señala que desde 1982 se inició, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la expedición, con vigencia anual, de resoluciones que contienen reglas generales a las leyes fiscales y a la ley aduanera, conociéndose por esa razón como "miscelánea fiscal".

A partir de 1994 las citadas reglas generales ya se expiden y se publican por separado: las reglas generales en materia de impuestos excepto las relacionadas con el comercio exterior y las reglas generales relacionadas con impuestos sobre comercio exterior o resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Mediante sucesivas reformas a la Ley Aduanera se redujeron substancialmente las remisiones a su reglamento y se incrementaron las referencias a dichas reglas generales, siendo pocos los artículos

²⁷¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 66 y 67.

reglamentarios que no estaban derogados tácitamente cuando dicho reglamento fue abrogado en junio de 1996.

Con el fin de dar mayor seguridad a los contribuyentes, en la Ley Aduanera se pretendió revertir este proceso, sin embargo, persistieron en ella y en su reglamento las remisiones a las mencionadas reglas. Con la reforma legal para 1997, varios de los preceptos que habían sido modificados para remitir el reglamento fueron reformados para volver a las citadas reglas generales.

Se ha dicho que las razones del origen de las mencionadas reglas que es expedir reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos lo requieran, la necesidad de que los particulares conozcan la diversidad de las circulares administrativas a través de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación y que cuando éstas cambien se publiquen por el mismo medio de publicidad.

Por tanto, las Reglas de Carácter General son criterios de aplicación de disposiciones legales establecidos por parte de la autoridad fiscal o aduanera y la naturaleza jurídica de las mismas consiste en el otorgamiento de beneficios o facilidades administrativas a los particulares que lleven a cabo actos ante la autoridad fiscal o aduanera para cumplir con las disposiciones legales aplicables, pudiendo otorgar beneficios o facilidades administrativas a los particulares.

El fundamento legal de las Reglas de Carácter General, se encuentra en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de los artículos 1 y 144 de la Ley Aduanera; 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación; 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y artículo 3, fracción XX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

El Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere las facultades de las Secretarías de Estado que podrán ser delegadas a sus órganos desconcentrados, lo cual dicho artículo señala lo siguiente:

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su

calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 144 de la Ley Aduanera, en su Título Sexto, Capítulo Único, denominado "Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales", establece las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia aduanera.²⁷²

El artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación a la letra dice:

Artículo 33.- Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

El artículo 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en su Capítulo tercero denominado "De la Presidencia", establece las atribuciones del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por lo que a su letra dice:

Artículo 14. El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia;
[...]

²⁷² Se le pide amablemente al lector se remita a la fuente original de estos artículos, ya que por ser algo extensos y por metodología pedagógica no se transcriben.

El artículo 3, fracción XX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, establece las facultades del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, que a la letra dice:

Artículo 3.- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria ejercerá las siguientes facultades:

XX.- Aquellas que le confiere el artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria o cualquier otra disposición jurídica.

La administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, recaerán directamente en el Jefe de dicho órgano desconcentrado.

La máxima autoridad administrativa del Servicio de Administración Tributaria recae en el Jefe de ese órgano desconcentrado, a quien le corresponde originalmente el ejercicio de las atribuciones, competencia de dicho órgano. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 4 de este Reglamento, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria podrá delegar mediante acuerdo las atribuciones que de conformidad con este Reglamento, así como de otros ordenamientos, correspondan al ámbito de su competencia, en los servidores públicos de las unidades administrativas adscritas al mencionado órgano desconcentrado. El citado acuerdo de delegación de facultades se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los titulares de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria podrán seguir ejerciendo las facultades que les correspondan conforme a este Reglamento, sin perjuicio de las facultades que sean delegadas en términos del párrafo anterior.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, son expedidas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Conforme a un criterio que no estoy de acuerdo con él, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública;** jurisprudencia que citaré más adelante, para analizar su constitucionalidad de la misma.

Una vez visto el sustento legal y la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, hay que señalar que la autoridad competente para suspender del Padrón de Importadores en la Administración es la **Administración Central de Contabilidad y Glosa,**

dependiente de la **Administración General de Aduanas**, fundamento que se encuentra regulado en el **Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**, en su **Capítulo II "De la Administración General de Aduanas"** en su artículo **12, inciso D**, al señalar lo siguiente:

Artículo 12.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Aduanas ejercer las facultades que a continuación se precisan:

D. Administración Central de Contabilidad y Glosa:

Las señaladas en las fracciones I, II, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XL, L, LII, LV, LVIII, LIX, LX, LXII, LXIII, LXVII, LXX, LXXI, LXXII y LXXIII del artículo anterior de este Reglamento.

Las atribuciones de la Administración General de Aduanas, en lo que respecta a la Suspensión del Padrón de Importadores, que le compete a la Administración Central de Contabilidad y Glosa, para efectos de este trabajo se encuentra regulado en la fracción LV, del artículo 11, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que señala lo siguiente:

Artículo 11.- Compete a la Administración General de Aduanas:

LV.- Realizar, en el ámbito de su competencia, el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos y dejar sin efectos la suspensión del registro en dichos padrones, así como habilitar a los agentes aduanales a los que se les hubiera conferido el encargo para actuar como consignatarios o mandatarios.

Vistas estas manifestaciones, es tiempo de hablar del punto medular de esta obra, sin embargo, quiero hacer notar a usted lector que ya se dieron las herramientas suficientes para abordar nuestro tema que es la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, ya que se analizaron temas de los Regímenes Aduaneros, tema fundamental, porque observamos el comportamiento de las importaciones y exportaciones que se efectúan en territorio nacional y de ahí, se desglosó que autoridades aduaneras son las competentes para realizar determinadas funciones, sus facultades establecidas en ley o reglamento, para así llegar a la Suspensión del Padrón de Importadores, por lo que también al conocer la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, entenderemos fácilmente el actuar de la autoridad competente para suspender de dicho padrón.

Por tanto, básicamente en estas reglas, específicamente la 1.3.4 para el 2010, es la que analizaré en conjunto con la Ley Aduanera, específicamente en

su artículo 59 fracción IV, para desglosar si la Suspensión que ejecuta la Administración Central de Contabilidad y Glosa es Constitucional o Inconstitucional.

4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores

Para abordar mi propuesta de darle solución a la Suspensión del Padrón de Importadores y analizar su posible Inconstitucionalidad, es importante hacer notar que el tema de la Constitucionalidad se analiza en nuestro sistema jurídico mexicano por Tribunales de la Federación (artículos 103 y 107 Constitucionales).

El artículo 103 Constitucional establece:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 107 Constitucional establece los principios rectores del Juicio de Amparo, siendo estos los requisitos que establecen la Constitución y la Ley de Amparo para llevar a cabo el juicio de juicios (Juicio de Amparo), el cual se deberá hacer a través de un Órgano Jurisdiccional.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El tribunal electoral
- Los tribunales colegiados de circuito
- Los tribunales unitarios de circuito
- Los juzgados de distrito
- El Consejo de la Judicatura Federal
- El jurado federal de ciudadanos, y

- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Ahora bien, en el caso de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, para alegar su Inconstitucionalidad, se tendría que interponer una demanda de amparo, el cual se deberá resolver por un Juzgado de Distrito o un Tribunal Colegiado de Circuito; sin embargo al suspender del Padrón de Importadores al importador, considero que es un acto de privación, y para restituir al agraviado en el pleno goce de la garantías individuales violadas, se debe dejar de aplicar en el perjuicio del agraviado la norma reclamada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Por tanto, en este problema no es necesario aplicar el principio de definitividad agotando el recurso de defensa que otorga la Ley Aduanera en su último artículo 203,²⁷³ siendo este el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, ya que puede ser optativo antes de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es decir, para hacer valer la violación que causa la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 de 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010 y la modificación a los párrafos tercero y quinto de dicha regla, contenida en la segunda resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010; que establece la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores se interpondría un Amparo Indirecto ante un Juzgado de Distrito.

Cabe mencionar que también podría promoverse el Juicio Contenciosos Administrativo, con base en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dice.

²⁷³ **ARTICULO 203.-** En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

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

Artículo 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Es aplicable por similitud la Tesis de Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer en su rubro y texto el siguiente:

AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.-

Cuando se ataca directamente la constitucionalidad de una ley, y sólo indirectamente su aplicación, no es necesario agotar previamente los recursos señalados por la ley del acto, para venir al amparo, suponiendo que los hubiese, puesto que no son las autoridades comunes a quienes compete resolver si una ley o reglamento son o no, contrarios a la Constitución de la República, sino directamente a la Justicia Federal.²⁷⁴

Así mismo es aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XV y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que dichos preceptos tienen como objetivo primordial determinar la procedencia del amparo indirecto, sólo contra una resolución definitiva, entendiéndose ésta como aquella que sea la última, la que ponga fin al asunto; y que para estar en tales supuestos, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa, o bien, todas las etapas procesales, en tratándose de actos emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y se reclama también ésta, surge una excepción al principio de definitividad, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías, que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto, el juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley, de manera tal que no basta la afirmación del quejoso en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados.²⁷⁵

²⁷⁴ Tesis de Jurisprudencia, 900085, *Const, Jurisprudencia SCJN, Apéndice 2000, Segunda Sala, Quinta Época, t. I, p. 116.*

²⁷⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, Diciembre de 2000, p. 133.*

Hay que tener presente que el principio de definitividad consagrado en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, estriba en que el juicio de garantías es procedente únicamente respecto de actos definitivos; esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario o medio de defensa alguno.

El artículo 73, fracción XV, establece lo siguiente:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

Lo anterior tiene estrecha relación con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que dispone:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

De esta hipótesis de procedencia del amparo indirecto, se desprende que la resolución definitiva a que se refiere, debe entenderse como aquella que sea la última; la que, precisamente "en definitiva" ponga fin al asunto.

Esto es comprensible, si se toma en cuenta que, con ello, se impide la extensión innecesaria de juicios constitucionales contra actos de procedimiento, los cuales sí podrán ser estudiados una vez que se haya emitido la resolución que ponga fin al procedimiento.

No obstante lo anterior, el juicio de amparo sí resulta procedente contra una resolución dictada dentro del procedimiento administrativo (aun cuando no sea la definitiva) siempre que constituya el primer acto de aplicación de la ley en perjuicio del promovente y se reclame también ésta.

Tal excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo, surge en virtud de la indivisibilidad que

opera en el juicio de garantías contra una ley heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio.

El quejoso para ejercitar la acción de amparo, no tiene que esperar la culminación del procedimiento administrativo con el dictado de la resolución definitiva, que le pudiese incluso imponer una sanción como las alegadas por dicho promovente.

Esta consideración se sustenta en el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AMPARO CONTRA UN REGLAMENTO CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. ES PROCEDENTE SI CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. El artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclame también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.²⁷⁶

Para la procedencia del juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito, también resulta aplicable al respecto, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer lo siguiente:

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. APLICACION DE LA FRACCION II, EN RELACION CON LA IV, DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. La fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que determina que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que emanen de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, debe interpretarse en relación con la fracción IV del mismo precepto, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. Aunque la fracción IV aluda a actos en el juicio, por igualdad de razón debe aplicarse a actos en procedimientos seguidos en forma de juicio pues lo que se pretende al través de ese precepto es que los actos que tengan una ejecución de imposible reparación puedan ser impugnados de inmediato en la vía de amparo sin necesidad de esperar la resolución definitiva, y tales actos pueden

²⁷⁶ Tesis 2a. I/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, Enero de 1996, p. 73.

producirse tanto en juicios propiamente dichos como en procedimientos seguidos en forma de juicio.²⁷⁷

Ahora bien, establecidas las bases para que sea procedente alegar violaciones constitucionales respecto a la Suspensión del Padrón de Importadores en un Juicio de Amparo Indirecto que resolverá un Juzgado de Distrito, específicamente en Materia Administrativa, establezco firmemente que la **Suspensión del Registro del Padrón de Importadores es INCONSTITUCIONAL**, por las situaciones que a continuación expondré.

El título de este trabajo denominado "**LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DEL REGISTRO DEL PADRÓN DE IMPORTADORES**", es porque diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido la Constitucionalidad de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que el caso son las que regulan la Suspensión en el Padrón de Importadores.

Tal es el caso de la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte, al sostener que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.**

El criterio así sostenido se encuentra expresado en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala lo siguiente:

"COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en

²⁷⁷ Tesis 237913, *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación 133-138 Tercera parte, Séptima Época*, p. 81.

materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública. En congruencia con lo antes expuesto, la fracción IV del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que establece que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas está facultada para expedir reglas de esa naturaleza, no pugna con la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni con el sistema de división de poderes previstos, respectivamente, en los artículos 89, fracción I, y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en cuanto a la primera, la mencionada atribución no entraña una delegación de facultades, ni constituye una expansión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino que se trata de la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico; y en cuanto al segundo, no implica la delegación de facultad legislativa alguna a favor de la citada Comisión, ni ésta ejerce atribuciones reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo."²⁷⁸

Respecto a lo anterior, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, ha sostenido que la Suspensión del Padrón de Importadores que se encuentra regulado actualmente en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, no viola los principios de Supremacía de Ley y Reserva de Ley, siendo esta Constitucional.

Sustento el dicho de la Tesis del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al expresar lo siguiente:

SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVE UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La regla 2.2.4., punto 23, de las Reglas de carácter general en materia de comercio exterior para 2008, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2008, al establecer uno de los supuestos en que procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, consistente en que con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte, entre otros objetos o sustancias, mercancía prohibida, no viola los principios de reserva y primacía de la ley contenidos en los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se apega al contexto legal que rige su emisión, es decir, al artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, ya que en éste no sólo se encuentran previstos los requisitos para la inscripción de los contribuyentes en los indicados padrones, sino también, implícitamente, lo relativo a la suspensión o cancelación de dicho registro.²⁷⁹

²⁷⁸ Jurisprudencia 2a./J. 7/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Febrero de 2003, p. 224

²⁷⁹ Tesis XV.5o.14 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, octubre de 2010, p. 3208.

Otro criterio a debatir, es el que sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que la sanción consistente en la Suspensión del Padrón de Importadores no constituye un acto privativo pues solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta una medida cautelar de carácter temporal, no violando la garantía de audiencia previa al gobernado; a tal efecto, se cita a continuación dicha jurisprudencia:

SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de Tesis 410/2011.- Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado y el Noveno Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 9 de diciembre de 2011.- Mayoría de tres votos.- Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales.- Ponente: Sergio A. Valls Hernández.- Secretario: Alberto Rodríguez García.²⁸⁰

Con dichas jurisprudencias y precedentes, abro a discusión y afirmo categóricamente la inconstitucionalidad de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010 y la modificación de los párrafos tercero y quinto de la Segunda Resolución de Modificaciones a las

²⁸⁰ Jurisprudencia **2a./J. 6/2012 (10a.)**, Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de enero del dos mil doce, pendiente de publicación. Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, <http://www2.scjn.gob.mx/red/2sjt/iUnaTesisSinPub.asp?nlus=11147> (Consultado el 8 de Marzo de 2012).

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la aplicación de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que prevé la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores que reglamenta el artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera, es Constitucional.

Para alegar su inconstitucionalidad es menester transcribir nuevamente el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, por lo que a su letra establece:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus **obligaciones fiscales**, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

(LO SUBRAYADO ES MIO)

El artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, establece categóricamente la obligación de los importadores el estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, ya que, (para inscribirse en estos padrones), los importadores deben:

- 1.- Encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- 2.- Acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Hay que hacer mención a que en la Ley Aduanera, las obligaciones fiscales hacen referencia a las de pago, pues no son de otra índole, tales como el pago de las contribuciones causadas por la entrada o salida del territorio nacional, y de las cuotas compensatorias causadas por la entrada o salida del territorio nacional de las mercancías que transporten, los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o salida por determinadas mercancías, el impuesto general de importación y el impuesto general de exportación y demás impuestos federales previstos en el Código Fiscal de la Federación, tales como el Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta. Es decir, en la Ley Aduanera hace referencia a las obligaciones que tiene que cumplir el

contribuyente a las obligaciones de pago y no de otra índole a los cuales otros ordenamientos ya hacen referencia a las obligaciones fiscales que tiene que observar el contribuyente para cumplir con el fisco federal, tal es el caso del Código Fiscal de la Federación.

Concluye el párrafo de la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, al establecer que *"se debe cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas"*. Es decir, la inscripción al Padrón de Importadores y de Importadores Específicos depende también del Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General de que establezca el Servicio de Administración Tributaria.

El artículo 59, fracción IV habla de requisitos que emita el Servicio de Administración Tributaria, por tanto, la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, menciona causales de suspensión del Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, es por eso que el artículo 59 fracción IV, regula la inscripción de los importadores en los padrones mencionados y los requisitos para obtener dicho registro, pero de ninguna manera regula las causales para la suspensión de dichos padrones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es factible el otorgamiento de facultades a órganos dependientes del Poder Ejecutivo, para la emisión de resoluciones generales, dentro de las que quedan comprendidas las Reglas Generales y específicamente la Regla General 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.

Por tanto, el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, únicamente regula lo referente a la obligación de los importadores de inscribirse en el padrón de importadores y establece algunos requisitos; sin embargo, no regula absolutamente nada respecto a la suspensión en el Padrón de Importadores, por lo que únicamente el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, se establece en forma muy simple la suspensión en el Padrón de Importadores y constituye cuatro supuestos básicos en los que procederá tal suspensión.

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, en su fracción IV, menciona que se suspenderá del Registro del Padrón de Importadores cuando por resolución firme que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera,²⁸¹ artículos que ya fueron mencionados anteriormente. Estos artículos, apenas y se relacionan con 5 fracciones de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, tales como:

- **IX.** El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.
- **XIII.** El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.
- **XVI.** El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.
- **XXII.** Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.
- **XXIII.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

²⁸¹ Véase punto 3.2. "Suspensión en el Padrón de Importadores".

Las demás causales de suspensión, son actos que se encuentran regulados y sancionados por el propio Código Fiscal de la Federación, al establecer ya éste sus propias infracciones y sanciones al incumplimiento de las mismas.

Se pueden analizar todas y cada una de las causales de suspensión en el Padrón de Importadores y llegar a la conclusión de que casi todas son inconstitucionales. Sin embargo, en la fracción XV de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece que se suspenderá de dicho padrón cuando: *"El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal y aduanera"*.

En relación a este supuesto, el artículo 85 del Código Fiscal de la Federación, ya establece la infracción y el artículo 86 del mismo Código, establece la sanción, que equivale a multa con un mínimo y un máximo; lo cual a su letra dicen:

Artículo 85.- Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitantes les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

IV.- Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

V. Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.

Artículo 86.- A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 85, se impondrán las siguientes multas;

I. De **\$12,240.00** a **\$36,720.00**, a la comprendida en la fracción I.

II. De **\$1,070.00** a **\$44,200.00**, a la establecida en la fracción II.

III. De \$2,320.00 a \$58,050.00, a la establecida en la fracción III.

IV. De \$93,560.00 a \$124,740.00, a la comprendida en la fracción IV.

V. De \$5,310.00 a \$8,850.00, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan, a la establecida en la fracción V.

También es cierto que tratándose de los casos en los que el contribuyente no atiende los requerimientos de las autoridades fiscales o aduaneras, para presentar documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones, existen disposiciones expresas y aplicables previstas en el Código Fiscal de la Federación, que prevén consecuencias legales, tal como la multa arriba mencionada, por lo que es claro que la autoridad aduanera no tiene porque expedir dicha Regla y que al hacerlo es contrarió a las normas del citado Código.

En efecto, el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Artículo 45.- Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Cuando se incumple con dicha disposición, la autoridad cuenta con facultades expresamente previstas en el artículo 55 del Código Fiscal de la Federación aplicando el procedimiento de determinación presuntiva, el cual señala lo siguiente:

Artículo 55.- Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes, o el remanente distribuible de las personas que tributan conforme al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sus ingresos y el valor de los actos, actividades o activos, por los que deban pagar contribuciones, cuando:

II. No presenten los libros y registros de contabilidad, la documentación comprobatoria de más del 3% de alguno de los conceptos de las declaraciones, o no proporcionen los informes relativos al cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Es por esto, que el legislador ha previsto normas aplicables a la mayoría de las fracciones de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, resultando esta inconstitucional, pues

introduce disposiciones que son totalmente ajenas a las que ha decidió establecer el Poder Legislativo, como el ejemplo anteriormente citado y que se repite constantemente en diversas fracciones de dicha Regla, previendo las consecuencias que en ejercicio de la facultad legislativa debían establecerse para dichos casos, lo que al estar ya previstos en un ordenamiento legal, no tiene por qué ser regulados por la autoridad administrativa y menos aún prever consecuencias totalmente alejadas de la decisión del legislador y que por lo mismo son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por emitir dicha Regla el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, actuó fuera de los límites de su competencia, además de que no tenía por qué regular el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, pues con ello contrarió la decisión tomada por el Poder Legislativo en la materia.

Si el legislador ha establecido normas legales como las indicadas, debe concluirse que ha sido él mismo, el que en ejercicio de su potestad legislativa, ha decidido las formas y términos en que debe quedar regulada tal omisión y que al existir disposiciones en tal sentido, no queda a la autoridad administrativa, sino aplicar tales normas, en ejercicio de su obligación de proveer a la exacta aplicación de la ley en la esfera administrativa.

Luego entonces, el hecho de que una autoridad del Poder Ejecutivo Federal, tenga competencia atribuida para expedir resoluciones o reglas generales, no implica que las expedirá para crear nuevas o distintas obligaciones, medidas administrativas, infracciones o sanciones a las ya establecidas en la Ley, puesto que cuando la materia de que se trata ya ha sido regulada por el legislador, sólo corresponde aquélla cumplir con la norma legal, y por ende, no debe establecer a través de tal regulación disposiciones que contraríen o rebasen a la norma legal.

Respecto a lo anterior es aplicable la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el criterio de que las Reglas Generales Administrativas puede regular obligaciones a los gobernados, siempre y cuando respeten los principios de reserva de ley y se apeguen al texto legal y/o reglamento que rija su emisión; por lo que en su rubro y texto es el siguiente.

COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN.

Las referidas reglas generales las emite el Presidente del Servicio de Administración Tributaria con base en los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, los que a su vez se sustentan en los diversos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no existe impedimento constitucional para que mediante esas reglas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión, aunado a que aquéllas no se rigen por lo previsto en los artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos se refieren a los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas que inciden en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativos sobre el alcance de alguna disposición de observancia general, y de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgar derechos a los contribuyentes, a diferencia de las citadas reglas generales, que son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de ellas, en virtud de sentencia dictada en algún medio de defensa jurisdiccional establecido por el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos total o parcialmente, por no respetar los mencionados principios que rigen su emisión.²⁸²

A pesar de que una autoridad administrativa diferente del Ejecutivo Federal pueda emitir Reglas Generales Administrativas, y que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, que expidió la Regla 1.3.4 de la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello, no respeta los principios que establece la jurisprudencia anteriormente citada, por las cuestiones siguientes:

Las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior son una especie de reglas generales administrativas, actos materialmente legislativos cuyo dictado tiene fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento, al tenor de la cual una autoridad administrativa, diferente del Presidente de la República, es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales con la finalidad de particularizar lo previsto en una ley o en un reglamento.

²⁸² Jurisprudencia 2a./J. 107/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 109.

En el orden jurídico federal, las reglas generales administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos del Presidente de la República, son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general, formalmente legislativa o formalmente reglamentaria, que contiene una cláusula habilitante que, a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXX, 89, fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al origen de la facultad para emitir reglas generales administrativas, así como a su jerarquía.

Las reglas generales en materia de comercio exterior emitidas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, es posible, válidamente, que regule obligaciones de los gobernados, siempre y cuando con ello no se vaya más allá o se rebase lo dispuesto en la respectiva ley que regule.

El artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, dice que los importadores de mercancías deberán cumplir ciertos requisitos, entre ellos, estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, requisitos indicados en el propio numeral para pertenecer a sus padrones.

Conforme a ese precepto, los requisitos consisten que los importadores se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que acrediten ante las autoridades aduaneras que están inscritos en el registro federal de contribuyentes. De manera que el desarrollo de esos elementos autoriza a la autoridad administrativa, a precisar en reglamentos y disposiciones administrativas, dada la regla habilitante que se establece dicho artículo y además cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Con lo anterior, es de hacer notar que el legislador previó la figura jurídica que es la inscripción o creación de un Padrón de Importadores o Padrón de Importadores de sectores específicos, al declarar que ese padrón estaría a cargo del Servicio de Administración Tributaria, por lo que expresamente lo

remitió a las disposiciones generales que mediante el reglamento o las reglas establecidas por el Servicio de Administración Tributaria.

Sin embargo el Jefe del Servicio de Administración Tributaria debió limitarse al emitir las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior que establece la suspensión en el padrón de importadores que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, de modo que no es jurídicamente correcto se contemple la figura de la suspensión del registro del Padrón de Importadores en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y, por consiguiente, está mal que se detallen las causas por las que se origina la suspensión en dicha regla.

Por tanto, y a pesar de que las normas legales pueden ser reguladas por la autoridad administrativa, esto es excepcional, porque tal función debe llevarse a cabo, sólo en caso necesario y cuando sea procedente, por ser indispensable y necesaria tal regulación, pero no cuando ya existe un régimen legalmente previsto y aplicable a las situaciones que la autoridad administrativa ha decidido indebidamente e inconstitucionalmente regular.

Consecuentemente, se arriba a la conclusión de que, la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2010, no se encuentra formalmente habilitada para regular el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, por lo que dicha regla va más allá de lo que ordena la Ley Aduanera.

Ahora bien, retomando el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.**

"COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Las reglas generales

administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública."

[...]

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la expedición de Reglas Generales, implica una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, no puede decirse que puede ser materia de dichas Reglas, el establecimiento de causales de suspensión, derivadas del incumplimiento de normas sustantivas, pues además de que esto no está autorizado por la Ley, esto de ninguna manera constituye una atribución que se ejerza para los fines citados.

Por ende, al considerar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituyen actos legislativos ni de índole reglamentaria, sino que son **aspectos técnicos-operativos**, la facultad otorgada en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, específicamente en donde prevé que los importadores deberán "*cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*", pugna con las normas expedidas por el Congreso de la Unión, en específico, con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, que también va en contra de las facultades reglamentarias del Presidente de la República, previstas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la mencionada atribución, no constituye una asignación directa de una atribución para facilitar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de un ámbito específico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en específico la Regla 1.3.4 para 2010, es Constitucional ya que su propio criterio sostiene que las Reglas de Carácter General constituyen aspectos técnicos-operativos respecto al avance de la tecnología, pues solo se trata de un Registro en un Padrón de

Importadores que regula la Administración General de Aduanas para tener un reconocimiento de los contribuyentes que ingresan mercancías al territorio nacional, ya que ni siquiera se trata del muestreo de mercancías que sí necesita de conocimientos técnicos y operativos para su realización.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española,²⁸³ debe entenderse por la palabra *técnico*: **A lo perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes**; y por la palabra *operativo*: **Dicho de una cosa: Que obra y hace su efecto**.

Explicado de otra manera, lo que quiso decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que los aspectos técnicos-operativos, palabra que no existe como tal en el diccionario, puede concluirse que es una aplicación de una ciencia o arte a una cosa para que pueda ser utilizada; luego entonces dice la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, se expiden por un órgano desconcentrado para regular una ciencia o arte y así surta efectos, esto por el constante avance de la tecnología y el acelerado crecimiento de la administración pública.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es factible el otorgamiento de facultades a órganos dependientes del Poder Ejecutivo para la emisión de resoluciones generales, dentro de las que quedan comprendidas las Reglas Generales y específicamente la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para 2010, esto no significa que la autoridad emisora puede ir más allá de lo que dispone la norma legal, en relación con la que emita la Regla General de que se trate, pues en tal caso, deberá invariablemente, emitirla con la finalidad única de regular su contenido, esto es, no puede crear obligaciones que lo rebasen, cuya materia sea diversa a la que la norma prevé y menos aún establecer disposiciones que impliquen sanciones o medidas no previstas o que se autoricen expresamente por ella.

La Suprema Corte, como se ha dicho, sostiene que las disposiciones generales se emiten con base en la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico,

²⁸³ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=t%C3%A9cnico (Consultado el 9 de enero de 2012).

lo que significa que como dichas disposiciones se emiten para facilitar la aplicación de ésta, al expedirlas las autoridades administrativas, no pueden contrariarla, ni ir más allá de la atribución o facultad que se otorga con base en la Ley Aduanera y menos aún cuestiones que por su propia naturaleza, no se emiten para facilitar la aplicación de la Ley dentro del ámbito aduanero, sino que son sanciones o medidas que de ninguna manera son técnico-operativas.

Ahora bien, respecto al criterio que sustenta con la Tesis el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al establecer que la "*SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVÉ UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*"; criterio que sostiene que la Suspensión en el Padrón de Importadores no viola los principios de Reserva y Primacia de Ley, es factible hacer mención que estoy en contra de lo antes mencionado por las razones que expondré a continuación.

Cuando el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, establece obligaciones al importador, en este caso, estar inscritos en el Padrón de Importadores y para estar inscritos en dicho padrón establece requisitos; por ende, la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para el 2010, establece causales de suspensión.

Luego entonces, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria confunde las palabras al querer interpretar que sanción es igual a requisito y que requisito es igual a obligación.

Es decir, no se puede confundir una sanción con requisito, pues como ya se había explicado líneas atrás, hay diferencias entre infracciones y sanciones, estas tienen una naturaleza jurídica diferente a un requisito y a una obligación.

Desde el inicio del artículo 59 de la Ley Aduanera se empieza mal, es decir, en concordancia con el Doctor en Derecho Gutiérrez y González,²⁸⁴ establece que ninguna ley crea obligaciones; la ley sólo determina deberes, deberes jurídicos. Para entender la diferencia entre deber jurídico y obligación, Gutiérrez

²⁸⁴ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 16a. ed., México, Porrúa, 2007, pp. 30-40.

y González nos explica que un deber jurídico en sentido amplio es la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho.

Argumenta el autor que el deber jurídico en sentido estricto, es la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya a favor de una colectividad, ya de persona o personas determinadas y explica el autor, que mientras una persona cumpla voluntariamente con el mandato legal, no hay sujeto que le pueda exigir algo, pues carecería de sentido exigir lo que se viene cumpliendo.

La obligación en sentido amplio, explica Gutiérrez y González, es la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o a favor de un sujeto que ya existe.

Luego entonces respecto a la metodología del autor, la obligación en sentido estricto es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir, y si existe, aceptar.

Lo que prescribe el artículo 59 de la Ley Aduanera es un deber jurídico, no una obligación, de cumplir voluntariamente con las disposiciones que se regulan en sus fracciones que se derivan, y por eso, es que al incumplimiento de los requisitos derivan ciertas sanciones; pero el artículo en mención nunca hace alusión a causales de suspensión del Padrón de Importadores por incumplimiento. Las normas que la regulan, es el Reglamento de la Ley Aduanera y la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (1.3.4); reglamentando el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera que no hace alusión a causales de suspensión, sino que únicamente habla de requisitos para inscribirse en el Padrón de Importadores.

Un requisito, conforme a lo que dispone el Diccionario de la Lengua Española²⁸⁵, "*es la circunstancia o condición necesaria para algo*"; es decir, es la facultad que se le ha depositado al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, quedando limitada al establecimiento de condiciones para lograr la

²⁸⁵ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=t%C3%A9cnico (Consultado el 9 de enero de 2012).

inscripción en los registros, esto es, para establecer requisitos administrativos para obtenerla, por lo que dicha facultad no puede extenderse al establecimiento de sanciones o de medidas administrativas que limiten o impidan el ejercicio del derecho de los importadores para desarrollar su actividad.

Por otro lado, la sanción es aquella consecuencia jurídica que se deriva del incumplimiento de un deber que se produce en relación con el obligado. Esta sanción deriva de una infracción cometida.

Luego entonces, debe concluirse que lo que establece el Servicio de Administración Tributaria mediante Reglas, son requisitos adicionales para la inscripción, es decir, son circunstancias o condiciones que complementen o delimiten los que prevé el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera; **nunca suspensiones**, pues estas se traducen en la aplicación de sanciones o medidas administrativas que no pueden ser materia de dichas Reglas, al no haberse otorgado autorización al efecto por el legislador.

Como la autorización dada al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, consiste en establecer requisitos para la inscripción en los padrones, se concluye que al haber previsto una figura jurídica como la suspensión en dicha Regla, se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le fue conferida, y por tanto, dicha Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para 2010 es inconstitucional.

En nuestro sistema jurídico, no es, ni puede ser la competencia de un órgano desconcentrado, establecer sanciones o medidas administrativas que priven o limiten de sus derechos a los gobernados, pues de conformidad con lo que concluye los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esas sanciones y medidas, sólo pueden ser reguladas y establecidas por el Poder Legislativo y excepcionalmente por el Titular del Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus facultad reglamentaria prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero nunca por las autoridades jerárquicamente inferiores a éste.

Para fundamentar que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, y principalmente la Regla 1.3.4 para el 2010, va más allá de lo que establece el legislador en la Ley Aduanera, es necesario señalar que la

Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y el criterio del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, si violan los principios de Reserva de Ley y Supremacía de Ley establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan a su vez el principio de legalidad. Por tanto, dicha Regla 1.3.4 para 2010, es inconstitucional al violar estos principios, los cuales se explicarán a continuación.

Para analizar los principios de Reserva de Ley y Supremacía de Ley, es necesario señalar la raíz de estos principios, luego entonces, parto de la explicación de que las leyes juegan un papel muy importante en el principio de legalidad, por ello es necesario analizar las características de las leyes en materia fiscal, desde su vigencia hasta su contenido.

El principio de legalidad en materia de aplicación de la norma tributaria lo regulan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dichos artículos le dan a conocer al contribuyente la manera cierta en que las autoridades fiscales, pueden proceder en su contra, teniendo ante todo el derecho de audiencia y el conocimiento de los fundamentos y motivos legales por los cuales puede ser sujeto de un acto de molestia.

El artículo 14 Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

El artículo 16 Constitucional en su primer párrafo establece lo siguiente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los

términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Para analizar el principio de legalidad tributaria contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16, hay que estudiar el principio de Supremacía de Ley y el principio de Reserva de Ley.

La división de poderes es adoptada como una forma de gobierno que limita al poder con el poder.

El principio de división de poderes por tanto, determina las funciones de los órganos que componen al Estado y regulan el poder entre ellos mismos.

La ley obliga a los ciudadanos a cumplir con una contribución común para los gastos de administración, también existe la necesidad de crear normas suficientes que regularán esa administración. Es de aquí, que surge la potestad reglamentaria como facultad de la administración para crear normas, las cuales deben encontrarse supeditadas a las leyes.

Luego entonces, debe surgir una convivencia entre leyes y normas administrativas que pudieren llegar a confundirse, sin embargo, es aquí, dónde el principio de Reserva de Ley y el Principio de Supremacía de Ley son elementos importantes que forman parte del Principio de Legalidad, toda vez que las normas de carácter administrativo se encuentran supeditadas a las leyes y por ningún motivo podrán exceder el contenido de estas últimas.

Hay que tomar en consideración, que el principio de legalidad se encuentra dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo el Amparo el instrumento que resuelve sobre la constitucionalidad de las leyes.

El principio de legalidad tributaria concibe a la ley como el instrumento idóneo para la imposición del tributo y es el Poder Legislativo el que tiene la facultad de crear las leyes respetando los lineamientos constitucionales establecidos, ya que esta facultad se la otorga expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; prevista en los artículos 71 y 72, inciso h, de la Constitución.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De la Garza,²⁸⁶ considera que la ley es el acto emanado del Poder Legislativo (aspecto formal) que trae situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material), la ley es la fuente más importante o preponderante en el Derecho Financiero y particularmente en el Tributario, dados los términos del artículo 14 constitucional y del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al deber cumplirse con la obligación contributiva de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este artículo contiene el fundamento de la Reserva de Ley en materia tributaria, estableciendo tal reserva en los tres niveles de gobierno, tal como lo es la Federación, el Distrito Federal o del estado y municipio en que residan los contribuyentes. Por tanto, la Constitución Federal con este artículo ya regula la reserva de ley.

Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁸⁷ consideran que la Ley desde el punto de vista del Derecho Constitucional, que la misma será norma aprobada con ese nombre por el Congreso de la Unión mediante el procedimiento

²⁸⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28a. ed., México, Porrúa, 2010, p.39.

²⁸⁷ Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001, p. 12.

establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, y en nivel local lo serán las normas así denominadas que sigan el procedimiento propio establecido en cada Constitución estadual, dentro de las que se incluyen las normas de la entidad federativa, así como la de los municipios que la forman.

Es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 50, dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores, cuyas resoluciones tendrán el carácter de Ley o Decreto, como lo determina su artículo 70.

Los artículos 50 y 70 Constitucionales establecen lo siguiente:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configura la delimitación de la función del Poder Legislativo como órgano competente para emitir leyes mediante procesos de creación previstos en los artículos 71 y 72 Constitucionales.

El artículo 71 Constitucional otorga competencia al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados, a iniciar leyes o decretos. Las iniciativas presentadas por el Presidente, por las legislaturas de los Estados o sus diputaciones pasarán a comisión y las presentadas por Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites del reglamento de Debates.

El artículo 72 establece, que todo proyecto de ley o decreto deberá discutirse sucesivamente en las dos Cámaras tanto de Senadores como de Diputados, sin embargo en el inciso H) del precepto en cita, establece que todo

proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea excluida de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas cámaras con la excepción de los proyectos que verse sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, que deberá presentarse inicialmente ante la Cámara de Diputados.

Las leyes fiscales deberán presentarse ante la Cámara de Diputados, como cámara de origen, para que después de su discusión y aprobación pase a la de Senadores que tendrá el carácter de revisora, la cual, una vez discutido y aprobado lo remitirá al Ejecutivo, para que haga las observaciones correspondientes y en caso contrario, proceda a publicarlo para su entrada en vigor.

Una vez que todo proyecto de ley o decreto es aprobado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y por el Ejecutivo, este último deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, con firma del Secretario de Hacienda y Crédito Público, como titular del ramo fiscal, cumpliendo con el refrendo a los actos del Presidente; esto conforme a lo que establece el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Luego entonces, para que un reglamento o en el caso a tratar, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, estén conforme a lo que establece una ley, deben respetar a la ley y no ir más allá de lo que se establezca.

Consideran los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁸⁸ que la situación más importante que se presenta en el procedimiento legislativo es, definitivamente, que la creación de la ley está determinada por la Constitución, es decir, la importancia de la ley no se debe tan sólo a la aprobación de la misma por parte del Congreso de la Unión, como "representante de la voluntad del pueblo mexicano", sino que su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y en la publicidad, concebido originariamente como

²⁸⁸ *Ibidem*, pp.21 y 22.

cauce para alcanzar la racionalidad y la verdad, aun cuando el mismo tal vez no esté en condiciones de llegar a tales objetivos, y tal vez ni siquiera sea el más adecuado para la creación.

Dichos autores también dicen que es pertinente recordar que en nuestra Federación se tiene tres niveles de leyes: las federales, las estatales y las municipales. Esta distinción se torna necesaria en virtud de que la existencia de una reserva de ley en la Constitución Federal, no se limita únicamente a reservar al Congreso de la Unión una determinada parcela de la realidad jurídica, sino que se reserva a la ley, es decir, al procedimiento legislativo, una materia o parte de ella, independientemente de que sea federal o estatal.²⁸⁹

El hacer mención al principio de primacía de ley, los autores mencionados, consideran que la primacía de ley se le conoce también como fuerza de la ley, ya que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos para la formación de la resolución primitiva. Esta máxima se encuentra consignada en forma expresa en el artículo 72, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹⁰

Argumentan los autores, que en la materia tributaria puesto que la Constitución Federal en su artículo 72, inciso h), indica que las leyes que versen sobre contribuciones deben iniciarse en la Cámara de Diputados y que por otra parte, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede la facultad reglamentaria al poder ejecutivo, para el efecto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es decir, desarrolla y complementa en detalle las normas contenidas en las leyes, pero de ninguna manera, por el ejercicio de esta facultad, se puede derogar o modificar el contenido de la ley, ni menos limitarla o excluirla. La ley, frente al reglamento, no tiene límites de actuación puede derogarlo, sustituirlo, restringir su aplicación o ampliarla, la superioridad de la

²⁸⁹ *Ibidem*, p.22.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 24

ley sobre el Reglamento es una superioridad vertical, piramidal, de modo que abarca la totalidad de las posibilidades de actuación del Reglamento.²⁹¹

El principio de Preferencia de Ley no es un principio constitucional, sino un instrumento del legislativo que obliga al Ejecutivo, con el objeto de controlar su potestad reglamentaria y su duración dependerá del mismo legislativo.

Los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, hablan del principio de la Preferencia de Ley y consideran que guarda similitud con la reserva de ley, pero la única circunstancia de su no regulación constitucional es más que suficiente para diferenciarla con la reserva de ley ya que, mientras ésta consagra un mandato del constituyente y obliga a todos los poderes constituidos, la preferencia de ley, en cambio, es una ordenanza del legislador que sólo obliga al poder ejecutivo.²⁹²

Rafael Calvo Ortega,²⁹³ explica con claridad las características principales de la preferencia de ley, al señalar que su contenido se concreta en la prohibición de normativizar por el Poder Ejecutivo, determinados aspectos de los institutos y relaciones que quedan cubiertos por la preferencia. Es un principio constitucional y por tanto disponible por el legislador ordinario. Esta preferencia de ley actúa de dos formas distintas: implícitamente en el sentido de que desde el momento de que una ley regula determinada materia queda cubierta por la citada preferencia. De forma preventiva y expresa cuando una Ley; sin entrar a regular inmediata y totalmente determinadas materias, dispone que éstas queden cubiertas por el citado principio de preferencia de ley.

Consideran los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁹⁴ que la reserva de ley forma parte, hoy en día, del principio de legalidad porque es uno de sus componentes. El principio de legalidad es una de las bases del Estado de Derecho, por no decir que constituye la base esencial del mismo; al ser su finalidad que todo el ámbito estatal esté presidido por normas jurídicas, que el poder estatal, la actividad desarrollada por éste se ajusten a prescripciones legales.

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

²⁹² *Ibidem*, p. 27

²⁹³ Citado por: *Ibidem*, p. 28

²⁹⁴ *Ibidem*, pp.40-68.

Argumentan los autores, que en el principio de legalidad se establecen las relaciones entre el ordenamiento jurídico y el acto singular o acto administrativo, es decir, el principio de legalidad resume la prescripción y la acción, teniendo en cuenta que en un Estado de Derecho la actuación de la Administración debe ser necesariamente jurídica, apegada a las normas.

Actualmente, explican los autores, que el principio de legalidad en su aspecto normativo, el relativo al de la creación de las normas y la jerarquía entre las mismas, se nutre de dos premisas fundamentales: **la reserva de ley** y **la primacia de ley**, ambas le dan sustancia.

Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, señalan que la primacia de ley, contiene la superioridad de la ley respecto de las demás fuentes del Derecho a excepción de la Constitución, cuestión que es normalmente admitida. Sin embargo, el problema se sitúa en la equiparación entre el principio de legalidad y el de reserva de ley, con la consiguiente exigencia de normas con rango de ley para habilitar la actuación de la Administración.

Explican estos dos autores, que la reserva de ley tiene como fundamento la ley, entendida como un concepto democrático, es decir, el reconocimiento de que en los parlamentos o cámaras se deposita la voluntad popular y es ésta la que por medio del procedimiento de legislación regulado constitucionalmente, que se de sus propias normas y aprueben de esa manera los impuestos.

Concluyen respecto a la anterior idea los autores, que la reserva de ley es una institución que solamente puede entenderse regulada dentro de un sistema constitucional, con un sistema jurisdiccional propio para controlar la constitucionalidad de las leyes y normas de carácter general.

Por tanto la reserva de ley no es sólo un límite para el Poder Ejecutivo y su poder reglamentario, sino también, y esto es más importante, para la actividad legislativa, ya que la reserva de ley, impone un límite, que de violarlo contrariaría a la Constitución.

Opinan estos dos autores que la reserva de ley se constituye como una garantía de los gobernados contra el propio legislador, a quien obliga a realizar su trabajo: legislar, ya que de esta manera, se impide que por delegaciones legislativas inconstitucionales se dé paso a que el ejecutivo imponga arbitrariamente sus propias reglas.

Concluyen los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, que la reserva de ley es una institución propia de Derecho Constitucional y que no puede concebirse fuera de una Constitución escrita que cuente con medios de control de la constitucionalidad de las leyes y normas de carácter general, es decir, que el principio de la reserva de ley es un principio vivo por lo que debe ser posible su exigencia ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, el contenido de la reserva de ley consiste, pues, en que por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia, o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia, es por esto que al mismo tiempo de que constituye una prerrogativa, lleva implícita una obligación para el legislador.

La reserva de ley, argumentan estos autores, que es por un lado, la delimitación a un determinado procedimiento (el legislativo) que tiene como características la contradicción, la libre deliberación y la publicidad, sin embargo, constituye también una reserva de contenido. Por otro lado, la teoría de la reserva de ley, también pretende delimitar de un modo cierto las relaciones entre ley y reglamento, por lo que en virtud de su regulación constitucional el legislador no puede delegar esta materia sino en los casos y condiciones que señale la misma Constitución, so pena de caer en una situación inconstitucional.²⁹⁵

Una de las consecuencias más importantes de la reserva de ley, argumentan Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, es que la facultad reglamentaria pierde su espontaneidad, es decir, se necesita forzosamente la habilitación del legislativo para que el ejecutivo pueda ejercer la facultad reglamentaria, sin embargo, la misma solamente puede utilizarse para cuestiones de aplicación práctica de la ley, sin que de ninguna manera pueda llegarse a pensar que la facultad reglamentaria pueda inmiscuirse en aspectos esenciales de la materia reservada a la ley, como pudiera ser en el caso de la materia penal la creación de los delitos, o en la tributaria, la creación del tributo o la regulación de alguno de sus elementos.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 67.

El principio de Reserva de Ley que conforma el Principio de Legalidad, ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como relativo, dividiéndola en absoluta o relativa, el cual se detalla a precisión con la siguiente tesis aislada que se cita a continuación:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica **la reserva de ley en absoluta y relativa**. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.²⁹⁶

²⁹⁶ Tesis P. CXLVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 78.

Conforme a la tesis antes señalada, en la materia tributaria, la Reserva de Ley es de manera relativa, es decir, puede haber regulación subordinada, como los reglamentos que complementen a la norma primaria (la ley creada por el legislativo), sin embargo, el límite que se establece en la Constitución, es que estas reglas no vayan más allá de lo que establece la Ley, respetando fundamentalmente la idea del Legislador; de lo contrario estos reglamentos serían inconstitucionales.

El principio de legalidad consiste en que todo impuesto es válido cuando éste se encuentre previsto en una ley, toda vez que esta ley debe contener los elementos estructurales de los impuestos, por ser la que le compete o se le reserva el hecho de otorgar los lineamientos en materia de contribuciones por mandato constitucional expreso, (Principio de Reserva de Ley).

Sin embargo, el principio de legalidad también establece las relaciones entre el ordenamiento jurídico y el acto administrativo, por lo que la actuación de la administración debe ser jurídica, es decir, debe estar apegada a las normas que tienen el carácter de ley, por ser esta un instrumento limitante del ejercicio del poder cuya superioridad versa cualquier otra norma (Supremacía de Ley) y se encuentra plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las formas de violación a la reserva de ley, en opinión de los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁹⁷ se dividen en dos, principalmente:

1.- Que el ejecutivo emita, sin ninguna atribución, una norma reglamentaria que invada la materia protegida por el principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria.

Esto puede suceder por cualquiera de las formas de creación reglamentaria, es decir, desde un reglamento expedido por el Presidente de la República, con fundamento en la fracción I, del artículo 89 constitucional, hasta cualquier norma de carácter general (reglamentaria) emitida por una autoridad administrativa, sin importar su grado. Por lo cual, esta norma sería inconstitucional en primer lugar e ilegal en lo segundo.

En esta situación, la norma así descrita sería directamente inconstitucional por varias razones:

²⁹⁷ *Ibidem*, pp. 257-259.

- a) Violación al principio de reserva de ley, establecido en el artículo 31 fracción IV, constitucional.
- b) Violación al artículo 49 constitucional²⁹⁸ en tanto que el ejecutivo se estaría arrogando facultades legislativas, sin estar en ninguno de los casos de excepción que la propia Constitución prevé.
- c) Violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución en tanto que sería emitida por autoridad no competente, es decir sin las atribuciones para la emisión del acto de autoridad.
- d) Por otra parte, eventualmente podría resultar violatoria del artículo 133 constitucional,²⁹⁹ es decir del principio de jerarquía normativa en tanto que una norma de inferior estaría modificando la ley, y
- e) Violación al artículo 72, de la Constitución, si el reglamento modifica la ley, puesto que se violaría el principio de primacía de la ley.

2.- La segunda forma de violación sería la delegación legislativa o deslegalización.

La deslegalización es la operación consistente en que una ley permite que los preceptos existentes en una determinada materia sean modificados o derogados por un reglamento, privando de esta manera de fuerza pasiva a las disposiciones legales vigentes, ya que el reglamento en virtud de la habilitación podrá modificar o derogar disposiciones contenidas en las leyes anteriores, lo cual no sería posible sin esta técnica.

Ahora bien, dicha técnica no resultaría ilegal, en tanto que el mismo legislador estaría concediéndole la atribución al poder ejecutivo para reglamentar la materia reservada. El problema se presentaría obviamente en cuanto a la constitucionalidad, pues esta norma sería inconstitucional por la violación a la reserva de ley, sin embargo, en este caso la violación al principio

²⁹⁸ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²⁹⁹ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados

constitucional sería del legislador, puesto que, sin ninguna facultad constitucional, delegaría al ejecutivo las atribuciones a él concedidas por la Carta Magna, haciendo más grave la violación al principio de reserva de ley.

En el caso de la Regla 1.3.4 de las Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, es indiscutible que se viola el principio de supremacía de ley, pues se pasa por alto que cuando el Congreso de la Unión otorga a las autoridades que orgánicamente su ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general, ésta queda sujeta al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no pueden derogar, limitar, excluir y menos aún ir más allá de la materia que regula la Ley Aduanera, pues en tal caso opera la fuerza derogatoria y activa que sobre aquéllas tiene lo dispuesto en los actos formalmente legislativos.

La consideración que sostuvo el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al reconocer que en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, se encuentran previstos requisitos para la inscripción de los contribuyentes en el Padrón de Importadores, contrarió el artículo 16 constitucional, pues dejó de considerar que al conferirse a dicho artículo de la Ley Aduanera facultades a una autoridad administrativa como lo es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria y al ser nuestro régimen jurídico de facultades expresas, no ha lugar a decidir que estas facultades pueden atribuirse o considerarse atribuidas en forma explícita.

Luego entonces, al tener que sujetarse la autoridad administrativa al emitir resoluciones o reglas generales, al principio de reserva de ley, es claro que debe cumplir con los requisitos a que queda sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Esos requisitos consisten en que la disposición, resolución o regla general, se sujete al principio de subordinación jerárquica, que exige que la misma esté precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, facultad que de ninguna maneja implica que se creen o establezcan otras medidas que por ser

de distinta naturaleza y no ser materia de la disposición legal que se desarrolla, complementa o pormenoriza, son inconstitucionales, por violar el principio de reserva de ley o de subordinación jerárquica, conforme el cual, el ejercicio de la facultad reglamentaria, no puede modificar o alterar el contenido de la ley, pues las disposiciones o normas generales, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a regular.

El ejercicio de dicha facultad debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma general se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse las que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación de las preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento o norma general de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos.

Por ello, las normas generales, al igual que los reglamentos, sólo funcionan en la zona del cómo, y por lo mismo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además cuando existe reserva de ley no pueden abordar los aspectos materia de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.

Analizados estos principios y atendiendo al principio de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita y analizando el último criterio de la Jurisprudencia que sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que la sanción consistente en la Suspensión del Padrón de Importadores no constituye una resolución de carácter definitiva, sino que solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta

una medida cautelar de de carácter temporal, no violando la garantía de audiencia previa al gobernado cuyo rubro y texto es el siguiente *"SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA"*. La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰⁰

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria debió limitarse, al expedir su regla, a ejercer en sus términos la autorización que le fue otorgada por el legislador y a prever en consecuencia, únicamente los requisitos adicionales e indispensables para la obtención de la inscripción en los registros, pero de

³⁰⁰ Jurisprudencia **2a./J. 6/2012 (10a.)**, Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de enero del dos mil doce, pendiente de publicación. Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, <http://www2.scjn.gob.mx/red/2sjt/iUnaTesisSinPub.asp?nlus=11147> (Consultado el 8 de Marzo de 2012).

ninguna manera extralimitarse como lo hizo, estableciendo sanciones o medidas administrativas, pues esto, no le está permitido por la Ley Aduanera.

Es decir, la facultad conferida al Servicio de Administración Tributaria, para establecer requisitos adicionales, tratándose del registro en los padrones mencionados, no puede entenderse referida al establecimiento de causales de suspensión, porque con independencia de que ésta es en todo caso una consecuencia con motivo del incumplimiento de los requisitos previstos, su naturaleza es diferente a la de los requisitos, ya que de ninguna manera se delimita el contenido del artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera.

Delimitar significa "*determinar o fijar con precisión los límites de algo*"³⁰¹ y es el caso que al establecer la suspensión, el Servicio de Administración Tributaria no está fijando los límites del registro, sino que ha ido mucho más allá de la facultad de que le concede, pues si bien es innegable que los importadores deben cumplir con sus obligaciones fiscales, no constituye sustento para que el Servicio de Administración Tributaria suspenda de dicho padrón, al establecer en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, causales de suspensión.

Los requisitos que de acuerdo con la facultad del Servicio de Administración Tributaria puede establecer, son solamente los inherentes a la inscripción en los padrones, pero aún en el caso de que se considera que comprenden los relativos a mantener la inscripción o registro, no puede considerarse como requisito el establecimiento de causales de suspensión, porque éstas no son sino consecuencias del incumplimiento de dichos requisitos.

El legislador facultó al Servicio de Administración Tributaria en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, que dice "*y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*", para establecer requisitos para el registro en los padrones, mediante reglas; lo cual es distinto de establecer reglas para la suspensión del Registro del Padrón de Importadores.

³⁰¹ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/drae/> (Consultado el 15 de marzo de 2012).

De ahí que sea inadmisibles que el Servicio de Administración Tributaria se encuentra facultado para suspender el registro, pues su facultad se limita al establecimiento de requisitos de índole administrativos para la inscripción en el padrón, ni siquiera mantenerla. Esto porque lo que el artículo invocado establece es que los importadores deben estar inscritos en los padrones y que para inscribirse, deben cumplir con los requisitos que prevea el Reglamento de la Ley Aduanera y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Por tanto, para considerar que dicho artículo se refiere a requisitos que deben cumplirse para la permanencia en el padrón, habría sido necesario que se estableciera en el precepto, la obligación a cargo de los importadores de acreditar su cumplimiento en determinadas fechas o períodos, lo que no sucede y lleva a confirmar que los requisitos a que se refiere la norma son los que se requieren para la inscripción o registro en los padrones.

Por otro lado, La Regla 1.3.4 para las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, cataloga a la suspensión del Padrón de Importadores como provisional y definitiva, y que conforme a lo que establece el segundo párrafo, fracción I de dicha regla, se consideran causales de suspensión definitivas "lo dispuesto en las fracciones I, III, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la regla 1.3.4.; lo mismo establece la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, respecto a la regla 1.3.4 párrafos tercero y quinto, que a la letra dice:

1.3.4.

XXX. Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, notifique a la ACCG, que la Licencia o Autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX o XXX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Las demás fracciones que no corresponden a las fracciones **I, III, XIII, XIV, XX o XXII**, del primer párrafo de la regla 1.3.4, a contrario sensu, serán causales de suspensión provisional. Por tanto, se llega a interpretar que las causales de suspensión provisionales puede el Servicio de Administración Tributaria catalogarlas como "**medidas cautelares**", pues también estas suspensiones son privativas y no una restricción provisional, sino que un acto cuya finalidad connatural, es la de privar a quienes se aplica del bien inmaterial de que son titulares los importadores, esto es, de su registro en el Padrón de Importadores y que en consecuencia y al tener dicha Regla la naturaleza de acto de privación, queda sujeta a la garantía de audiencia previa.

La naturaleza de los actos de privación y de molestia, no depende de la denominación que se les dé, sino de la finalidad que en la realidad persigan, tal y como se demuestra en la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.³⁰²

³⁰² Tesis de Jurisprudencia P./J. 40/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p.5.

Para determinar si un acto es o no privativo, es necesario atender a su verdadera naturaleza, no a su denominación, pues si de un análisis se concluye que la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural que persigue, el mismo será un acto de privación, ya que la finalidad connatural es la de privar al importador de su registro en el Padrón de Importadores.

La naturaleza jurídica de la suspensión se trata de un acto privativo, porque evidentemente se traduce en la imposibilidad para el contribuyente seguir importando mercancías, ya que en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Por tanto, la medida de suspensión inmediata del Padrón de Importadores y/o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, contenida en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 que establece la restricción del derecho con que antes el contribuyente contaba para importar mercancías, cuando se encontraba vigente en su registro ante el citado Padrón, es evidente que la finalidad de la suspensión es impedir al contribuyente continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero; motivo por el cual, constituye un acto privativo, para los efectos de la garantía de audiencia que se debe otorgar previamente a la emisión del mismo, en términos de lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el caso de Suspensión del Padrón de Importadores no puede considerarse como un acto de molestia, porque no se trata de un acto que restringe de manera provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, toda vez que una restricción provisional o preventiva es aquella que se traduce en una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento y, por ende, se encuentra a lo que se resuelva de manera definitiva dentro un procedimiento que se decrete; sin embargo, tal supuesto no sucede al suspender de dicho padrón, pues en la suspensión en el Padrón de Importadores, regularmente la autoridad aduanera no decreta ningún

procedimiento administrativo como medida cautelar y, por ende, no se encuentra a expensas de algún procedimiento, sino que se trata de un acto aislado e independiente de algún procedimiento que, impide al contribuyente de importar mercancías, sin habersele otorgado la garantía de audiencia para defenderse en cuanto a la legalidad de dicha medida de suspensión en el padrón respectivo.

Por tanto la suspensión puede subsistir de manera indefinida mientras el contribuyente no subsane la causal por la que fue suspendido o allanarse a la misma; motivo por el cual, no es jurídicamente posible considerar el acto de suspensión como un simple acto de molestia, pues es un acto privativo, al no permitir ejercer el derecho a seguir importando mercancías sin la garantía previa de audiencia; además, no se trata de una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino que surte sus efectos por sí mismo y subsiste como tal. La acción de subsanar únicamente implica corregir un defecto o una falta, pero de ninguna manera permite oponerse a la comisión de dicha falta.

No obstante al existir una Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, concretamente la Regla 1.3.5, la suspensión de referencia, solo puede levantarse, si *"los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, mediante la presentación del formato denominado "Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos", que forma parte del apartado A del Anexo 1, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y anexen la documentación a que se refiere la regla 1.3.2, fracción II, inciso a), numerales 1 y 2, así como copia simple y legible de la documentación con la que subsane la causal por la cual fue suspendido. Debe concluirse que a pesar de su denominación, la finalidad connatural de dicha medida es privar a los importadores de su registro y es claro que a pesar de que al mismo se le da la denominación de suspensión y pretende hacersele aparecer en las Reglas como una medida cautelar, en realidad es un acto de privación.*

El hecho de que la Regla 1.3.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establezca la posibilidad para el contribuyente, cuya inscripción hubiese quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión a través de subsanar la causa por la que fue suspendido por la autoridad o allanarse a la irregularidad atribuida, asumiendo las consecuencias jurídicas que de ello deriven; no implica que dichas posibilidades de subsanar la causa de suspensión o de allanarse a la misma no pueden ser consideradas como aspectos que sirvan para suponer que el acto de suspensión se trate de un simple acto de molestia y no de un acto privativo, pues son aspectos que dependen del contribuyente y no de la autoridad

Es por esto que se habló de las definiciones de medidas cautelares, ya sea por parte de la autoridad o del contribuyente, y lo que pretende en este caso la autoridad aduanera, es tomar a la suspensión de dichos padrones, como medidas cautelares cuando corresponda, y/o como suspensiones definitivas.

Luego entonces, o es una suspensión cometida como una infracción y se sanciona como tal, o es una medida cautelar que al arbitrio de la autoridad aduanera justifica su actuar cuando se ve beneficiada. La finalidad de dicha Regla 1.3.4, es un verdadero acto de privación, sujeto a las formalidades de la garantía de audiencia, porque desde el momento que conforme a las propias reglas, solo procede su levantamiento, si el afectado regulariza su situación, aceptando, al cumplirla, la legalidad de la medida, tal medida pierde su naturaleza de provisional, porque lo que verdaderamente sucede es que con ello lo que el gobernado pretende es evitar que continúe la privación de su derecho a estar inscrito en el Padrón de Importadores y como consecuencia de esto a realizar su actividad de importador, por lo que es claro que su finalidad connatural es privar de un derecho al contribuyente.

La Regla 1.3.4, viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que

se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Cuando se encuadre en fracciones que se consideran Suspensiones Provisionales que prevé la Regla 1.3.4, los sujetos afectados pueden solicitar su levantamiento mediante la presentación del formato que menciona la Regla 1.3.5, al que se anexen documentación con la que subsanen la causal de suspensión, pudiendo incluso en el caso de que la solicitud sea rechazada, volverla a presentar y por ende, puede llegarse a confundir que este tipo de suspensión no es un acto privativo sino de molestia, "medida cautelar", pero contrario a esto, la única manera en que el gobernado puede seguir conservando o recuperar su registro en el padrón de importadores, es aceptando la legalidad de la sanción o medida aplicada, aunque no lo sea, el mismo tiene la naturaleza de acto de privación, naturaleza que se disimula con base en su denominación, pero en realidad es la que corresponde a dicho acto (suspender provisionalmente).

La única manera de recuperar el registro en los casos de suspensión y así poder seguir inscrito en el padrón y desarrollar actividades de importador, es aceptando cumplir con las condiciones que pueden ser incumplidas, sea o no que la autoridad las haya impuesto legalmente, se esté o no obligado jurídicamente a cumplirlas, su carácter es el de un acto de privación, porque es connatural al mismo privar de un derecho al gobernado, pues a menos que acepte cumplir el acto que le dio origen, la suspensión estará vigente de manera indefinida y definitiva.

Es por todo esto, que a la luz de las tres fundamentales tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecen básicamente que la Suspensión en el Padrón de Importadores regulado por una Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que regula al artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, es CONSTITUCIONAL. Sin embargo, con los motivos y fundamentos antes expuestos, concluyo que dicha Suspensión en el Padrón de Importadores, específicamente la Regla 1.3.4 para 2010 es INCONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las importaciones o ingreso de mercancías al territorio mexicano cumpliendo con las diferentes regulaciones y modalidades que establece la Legislación Aduanera, las que prevén la relación jurídico aduanera, implican la posibilidad para el Estado Mexicano de evitar la competencia desleal, respecto de sus actividades productivas y la reducción del grado de afectación que las mismas pueden provocar a sus recursos naturales.

SEGUNDA: Para que las mercancías ingresen y también cuando salgan, de territorio mexicano deben cumplirse con los requisitos que tratándose de los distintos regímenes aduaneros establece el artículo 90 de la Ley Aduanera y se clasifican en Definitivos (De importación y De exportación); Temporales (De importación, tanto para retornar al extranjero en el mismo estado, como para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación); De exportación (Para retornar al país en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación); Depósito Fiscal, Tránsito de mercancías (Interno e Internacional), Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y Recinto fiscalizado estratégico.

TERCERA: Es de gran trascendencia el conocimiento de los Regímenes Aduaneros, pues con base en ellos se establece el destino al que se sujeta una mercancía que entre o salga del territorio nacional así como los requisitos que deben cumplirse al efecto, entre los que se encuentran el pago del Impuesto General de Importación o General de Exportación, las cuotas compensatorias, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, y la exhibición de los documentos básicos para que el importador ingrese las mercancías al territorio nacional sin mayor problema.

CUARTA: Las autoridades aduaneras también deben observar rigurosamente sus facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Ley Aduanera, en Reglamento Aduanero, y en las Reglas que establezca el Servicio de Administración Tributaria, para que la relación con los contribuyentes sea la adecuada y se cumpla cabalmente con lo que marca el Derecho.

QUINTA. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es el titular de la Administración Pública Federal Centralizada, la que se integra entre otras dependencias por las Secretarías de Estado, dieciocho actualmente. Dentro de ellas se encuentra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual pertenece el Servicio de Administración Tributaria Órgano Desconcentrado, investido de acuerdo con lo que prevé el artículo 3 de su Ley de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

SEXTA: Para el ejercicio de las facultades que implica la relación jurídica aduanera, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con la Administración General de Aduanas, que se integra por siete unidades administrativas adscritas; entre ellas la competente para suspender del Padrón de Importadores, esto es, la Administración Central de Contabilidad y Glosa.

SEPTIMA: El Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Poderes de la Unión, correspondiendo, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio en términos de la fracción I, del artículo 89, de dicho ordenamiento, el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, que se sustentan en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Presidente del Servicio de Administración Tributaria, para emitir Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Entre éstas se encuentra la Regla 1.3.4, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, cuyo análisis de su constitucionalidad es el tema central de esta Tesis.

OCTAVA: De acuerdo con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, además de exhibir los documentos que le establece la legislación aduanera, el importador debe cumplir con el requisito de estar inscrito en el Registro del Padrón de Importadores y en su caso en el Registro del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, registro sin el cual no puede ingresar

sus mercancías al territorio nacional, conforme a los distintos regímenes aduaneros. Este artículo dice:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

NOVENA : La Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece por su parte, treinta causales de suspensión del Padrón de Importadores, que dice se aplican para efectos del citado artículo, aunque el mismo no hace referencia a dichas cuestiones y consisten en:

El contribuyente presente aviso de cancelación en el Registro Federal de Contribuyentes.

El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el Registro Federal de Contribuyentes.

El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.

El contribuyente no registre en el Registro Federal de Contribuyentes los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.

El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.

El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.

El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o

garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.

Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados", publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.

Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente,

dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

La Secretaría de Economía haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros,

órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

El contribuyente presente documentación falsa.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta

última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII o XXIX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva:

Lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata.

De dicha regla se observa que las causales de suspensión que prevé se aplican como consecuencia del incumplimiento obligaciones relativas al ejercicio de las facultad de comprobación de la autoridad aduanera y son las de glosa, despacho aduanero, reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero, verificación de mercancías en transporte, revisión de gabinete y la visita domiciliaria, las cuales pueden llevar a que la autoridad emita resoluciones en materia de infracciones y sanciones, con base en el Código Fiscal de la Federación.

DÉCIMA: La autoridad aduanera tiene facultades para emitir actos o medidas cautelares, tales como la Suspensión del Registro en el Padrón de Importadores y en su caso en el Registro del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, a fin de establecer las previsiones necesarias para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; sin embargo y dado el instrumento en el que se prevén, como lo son las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, el ejercicio de dicha facultad puede tornarse arbitraria y violentar las garantías de los gobernados consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA PRIMERA: Respecto a las Reglas de Carácter General, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en la Tesis "**COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**", que son constitucionales, porque se trata de una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

DÉCIMA SEGUNDA : El Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito ha dicho en su Tesis "**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVÉ UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**", porque la dicha suspensión no viola los principios de reserva y primacía de la ley contenidos en los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se apega al contexto legal que rige su emisión, es decir, al artículo 59, fracción

IV, de la Ley Aduanera, ya que en éste no sólo se encuentran previstos los requisitos para la inscripción de los contribuyentes en los indicados padrones, sino también, implícitamente, lo relativo a la suspensión o cancelación de dicho registro.

DÉCIMA TERCERA: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido también, en su tesis "**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**", que como dicha suspensión no constituye una resolución de carácter definitivo, sino que solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta una medida cautelar de carácter temporal, no viola garantía de audiencia previa del gobernado.

DÉCIMA CUARTA: Manifiesto categóricamente que la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2010, es INCONSTITUCIONAL, porque:

El artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, señala los requisitos para la inscripción de un contribuyente en el Padrón de Importadores, como son el estar al corriente de sus obligaciones fiscales; estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, así como cumplir con los demás requisitos del Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. Estos requisitos deben entenderse referidos al pago de contribuciones, pues es esto lo que se entiende en nuestro país cuando se habla de estar al corriente de las obligaciones fiscales, así como a la inscripción en dicho registro.

Por tanto y a diferencia de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que el precepto señale en sus últimas líneas, que se debe "*cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*" no significa que la suspensión prevista en la Regla citada, sea constitucional, pues nuestro más alto Tribunal, al serle obligatorio al interpretar las normas, determinar y buscar sus verdaderos alcances, debió considerar que el que se da a la

expresión citada y es del dominio de la generalidad de la población, es el ya mencionado.

DÉCIMA QUINTA: La suspensión en el Padrón de Importadores es también inconstitucional, porque conforme al artículo 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Congreso de la Unión otorga a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo y Judicial, facultades para emitir disposiciones de observancia general, éstas quedan sujetas al Principio de Preferencia o Primacía de ley. Con este Principio, se encuentra vinculada la facultad reglamentaria que la propia Constitución deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice , que las Reglas Generales Administrativas dictadas en el ejercicio de una facultad conferida a una Secretaria de Estado o a un órgano desconcentrado, no viola la facultad reglamentaria del Presidente de la Republica, prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata de una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, pierde de vista lo establecido en el artículo 90 constitucional, que expresamente dispone que el del Presidente de la Republica es el titular de la Administración Pública Federal Centralizada y que conforme al diverso los Secretarios de Estado y más aún los órganos desconcentrados, le están subordinados.

Asimismo pierde de vista que el hecho de que conforme al artículo 89, fracción I, se encuentre depositado el ejercicio de la facultad reglamentaria en el Presidente de la República, al establecerse que a él corresponde proveer a la exacta observancia de la Ley, lo que el Constituyente ha previsto es que el mismo debe ejercer obligadamente dicha facultad y que en consecuencia el principio de preferencia o primacía de ley, con el que se encuentra vinculada la facultad reglamentaria que la propia Constitución deposita en el Presidente de los Estados Unidos solamente se cumple cuando este desarrolla el contenido de las leyes en ejercicio de tal facultad.

Por tanto, la Regla 1.3.4, que es de rango inferior, no puede derogar, limitar, excluir y menos aún ir más allá de la Ley que pretende regular y estar por encima del Reglamento de la misma, pues el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, no otorgó competencia al Presidente del Servicio de Administración Tributaria, para establecer normas que establezcan la suspensión de los importadores inscritos, por lo que si en esa Regla 1.3.4, dicha autoridad estableció causales de suspensión de la inscripción en el Padrón de Importadores o en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le fue conferida.

DÉCIMA SEXTA: Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que la expedición de Reglas Generales, implica una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, no puede decirse que puede ser materia de dichas Reglas, el establecimiento de causales de suspensión, derivadas del incumplimiento de normas sustantivas, pues además de que esto no está autorizado por la Ley, esto de ninguna manera constituye una atribución que se ejerza para los fines citados.

El hecho de que se asignen atribuciones a una autoridad, como lo ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, es distinto al establecimiento de causales de suspensión, porque estas son medidas de fondo, que incluso pudieran ser consideradas como sanciones, que nada tienen que ver con cuestiones operativas, ni con los avances tecnológicos y menos aun con el acelerado crecimiento de la administración pública, el cual en no pocas ocasiones es desmesurado y sin una justificación real.

La Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece una diversidad de supuestos en los que las autoridades aduaneras procederán a suspender el Padrón de Importadores, sin que los mismos se encuentren sustentados en una disposición legal, en sentido formal y material; específicamente en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, de cuya interpretación no se concluye que la autoridad

administrativa, podrá establecer en las Reglas administrativas que emita para desarrollarlo, causales de suspensión, pues la parte en que dice que el importador debe cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, no es sustento al efecto, por las razones ya citadas y por su ambigüedad.

Al establecer la Regla citada, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, va también más allá de lo que establece el Legislador, porque confunde la naturaleza de una sanción con un requisito y requisito y obligación, estipulados en la Ley Aduanera (estar inscrito en el Padrón de Importadores), luego entonces no puede sancionar cuando ni siquiera la Ley Aduanera lo establece, (artículo 59, fracción IV).

DÉCIMA SEPTIMA: Aun bajo la consideración de que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria puede emitir Reglas Generales, debió al expedir la Regla 1.3.4 limitarse a robustecer los requisitos del importador para poder estar inscrito en el Padrón de Importadores, nunca prever, causales de suspensión, pues para considerar que el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, se refiriera a requisitos que deben cumplirse para la permanencia en el Padrón de Importadores, habría sido necesario que se estableciera en el precepto la obligación a cargo de los importadores de acreditar su cumplimiento en determinadas fechas o periodos, lo que no sucede y confirma que los requisitos a que se refiere la norma son los que se requieren solo para la inscripción o registro en el Padrón de Importadores o en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.

DÉCIMA OCTAVA: Las hipótesis que configuran las causales de suspensión previstas en la Regla que se comenta, ya están reguladas en el Código Fiscal de la Federación y en el Reglamento de la Ley Aduanera, previéndose en el primer caso consecuencias legales aplicables a los incumplimientos correspondientes y en el segundo Reglamentarias, en el desarrollo de la Ley.

En efecto, el Código Fiscal de la Federación dice, por ejemplo que:

Artículo 70-A.- Cuando con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, las autoridades fiscales hubieren determinado la omisión total o parcial del pago de contribuciones, sin que éstas incluyan las retenidas, recaudadas o trasladadas, el infractor podrá solicitar los beneficios que este artículo otorga, siempre que declare bajo protesta de decir verdad que cumple todos los requisitos.

[...]

Las autoridades fiscales podrán requerir al infractor, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la fecha en que hubiera presentado la solicitud a que se refiere este artículo, los datos, informes o documentos que considere necesarios. Para tal efecto, se requerirá al infractor a fin de que en un plazo máximo de quince días cumpla con lo solicitado por las autoridades fiscales, apercibido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, no será procedente la reducción a que se refiere este artículo. No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando soliciten los datos, informes y documentos a que se refiere este párrafo, pudiendo ejercerlas en cualquier momento.

Las autoridades fiscales, una vez que se cercioren que el infractor cumple con los requisitos a que se refiere este artículo, reducirán el monto de las multas por infracción a las disposiciones fiscales en 100% y aplicarán la tasa de recargos por prórroga determinada conforme a la Ley de Ingresos de la Federación por el plazo que corresponda.

La reducción de la multa y la aplicación de la tasa de recargos a que se refiere este artículo, se condicionará a que el adeudo sea pagado ante las oficinas autorizadas, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se le haya notificado la resolución respectiva.

Artículo 85.- Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitantes les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

IV.- Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

V. Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.

Artículo 86.- A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 85, se impondrán las siguientes multas;

I. De \$12,240.00 a \$36,720.00, a la comprendida en la fracción I.

II. De \$1,070.00 a \$44,200.00, a la establecida en la fracción II.

III. De \$2,320.00 a \$58,050.00, a la establecida en la fracción III.

IV. De \$93,560.00 a \$124,740.00, a la comprendida en la fracción IV.

V. De **\$5,310.00** a **\$8,850.00**, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan, a la establecida en la fracción V.

El artículo 78 del Reglamento prevé por su parte:

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;

II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y

IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

Las cuales ya establecen sanciones por incumplimiento; es decir, en el en su artículo 78, establece la hipótesis de la suspensión del Padrón de Importadores, por cometer las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera y en el caso del Código Fiscal de la Federación, ya establece sanciones por las causales que establece la Regla 1.3.4, las cuales sanciona al contribuyente con multas administrativas.

DÉCIMA NOVENA: En consecuencia, la Regla en comentario, no se apega al texto legal, pues va más allá de los que establece el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, violentando así los principios de Supremacía de Ley y Reserva de Ley.

Los Reglamentos Administrativos están por debajo de las Leyes Federales, y por ende, la Regla 1.3.4 para 2010, al ir más allá de lo que establece la Ley Aduanera y haberse emitido, sin considerar el Reglamento de la Ley, violenta el artículo 133 Constitucional, volviéndola inconstitucional.

Al tener que sujetarse la autoridad administrativa al emitir resoluciones o reglas generales al principio de reserva de ley, es claro que debe cumplir con los requisitos a que queda sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria, mismo que consisten en que la disposición, resolución o regla general, se sujete al principio de subordinación jerárquica, que exige que la misma esté precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, facultad que de

ninguna manera implica que se creen o establezcan otras medidas de distinta naturaleza y no ser materia de la disposición legal que se desarrolla, complementa o pormenoriza, la cual inmediatamente es inconstitucional, pues no puede modificar o alterar el contenido del artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, porque las disposiciones generales, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a regular.

VIGÉSIMA: También resulta inconstitucional dicha Regla al prever 24 causales por incumplimiento, en las cuales, la suspensión procederá de forma inmediata y otras 6 casales que tienen el carácter de definitivas, pues se reitera, esto no es materia del artículo que pretende regular.

VIGÉSIMA PRIMERA: La Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la Suspensión del Padrón de Importadores, puede ser, provisional o definitiva y que en el caso de las primeras no existe acto de privación, sino de molestia, por no ser definitivas y que consecuentemente el no tiene derecho el gobernado a la garantía de previa audiencia y por tanto, a la oportunidad de defenderse con un debido proceso, no es admisible, porque ello se traduce en la imposibilidad para el contribuyente que importa mercancías al territorio nacional de seguirlas importando, ya que en términos de los dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

La suspensión inmediata del Padrón de Importadores contenida en la Regla 1.3.4 antepenúltimo párrafo para 2010, se traduce en una restricción del derecho con que antes contaba el contribuyente para importar mercancías, cuando se encontraba vigente en su registro ante el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, por lo que la medida, de suspender el Padrón de Importadores, es impedir al contribuyente continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero, motivo por el cual

constituye un acto privativo, en tanto que la naturaleza sustancial de éste, es la de un acto de privación.

Ello, porque sus efectos se prolongan durante el tiempo de manera indefinida, por lo que considero que prescindiendo de cuestiones formales, como lo es el que la suspensión se catalogue, como provisional, nuestro Tribunal Constitucional, debe revisar y reflexionar nuevamente sobre tales cuestiones, en razón de que los calificativos formales de las medidas administrativas, no deben prevalecer sobre su naturaleza y efectos.

La suspensión prevista en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, sí constituye un acto privativo de derecho y por ende, es violatoria de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues constituye la privación de un derecho, en relación con el que el artículo 14 Constitucional exige que previamente se dé al particular afectado, oportunidad de defensa, sin hacer distingos.

No es cierto, que la existencia del procedimiento que para que las autoridades aduaneras dejen sin efectos la Suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, prevé la Regla 1.3.5 para 2010, subsane la inconstitucionalidad de la Regla 1.3.4 para 2010, pues no debe soslayarse que la suspensión es inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno.

Lo anterior significa que la autoridad aduanera, ni siquiera está obligada a motivar la causa legal de su proceder, al no estar obligada a notificar previamente la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, por supuestamente tratarse de un acto de molestia o una medida cautelar, lo que también implica una clara violación al artículo 16 Constitucional, pues no se exige a la autoridad, emitir su acto, por escrito, con competencia, fundado, motivado y debidamente firmado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO** y que éstas que las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica, se

traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.³⁰³

VIGÉSIMA SEGUNDA: Considero por tanto, que en el caso de la Regla mencionada, la autoridad debe otorgar al gobernado la garantía de audiencia, pues aun cuando la regla establezca causales de carácter provisional, el bien connatural que se trasgrede se vuelve un acto privativo, que afecta directamente los derechos de los importadores, pues para importar mercancías al territorio nacional, debe estar inscrito en el Registro del Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, requisito contemplado en el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, sin el cual el importador no podrá realizar esa actividad; ¡importar!

Aun cuando estoy en desacuerdo con la Suspensión, considero, que en el caso de ser necesaria la aplicación de la Suspensión, el tema debe regularse correctamente, reformando los artículos 59, fracción IV de la Ley Aduanera y 78 de su Reglamento, estableciendo en el primero que si no se cumple con las obligaciones fiscales y aduaneras se podrá suspender del Padrón de Importadores y además, que el Servicio de Administración Tributaria podrá emitir Reglas para tal efecto y precisando también que los preceptos del Código Fiscal de la Federación, que regulan los incumplimientos que dan lugar a la Suspensión del Padrón de Importadores, no son aplicables en los casos en que se configura dicha suspensión.

³⁰³ Jurisprudencia, P. /J. 47/95, registro, 200234, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, Diciembre de 1995, p. 133.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, *Lecciones de derecho fiscal*, México, OXFORD, 2010.
- AQUINO CRUZ, Daniel, *Las prácticas desleales del comercio internacional. Ley del comercio exterior comentada*, México, Editorial PAC, 1997.
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, 2a. ed., México, Esfinge, 2001.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Mario, *Facultades de comprobación, procedimiento administrativo en materia aduanera y medios de impugnación*, México, Tax Editores Unidos, 2010
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal I*, 2a. ed., México, IURE Editores, 2002.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 16a. ed., México, Porrúa, 2011.
- CASTAÑEDA RIVAS, María Leoba, *Compendio de términos de derecho civil E-F*, en Magallón Ibarra, Mario (coord), México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CORREA ALCALÁ, César Omar, *Glosario básico de términos de derecho aduanero y comercio exterior*, México, Dercoexa, 2011.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28a. ed., México, Porrúa, 2010.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 59a. ed., México, Porrúa, 2006.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 16a. ed., México, Porrúa, 2007.
- GRANADOS VALERIO, Claudia Minerva, *Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero*, México, Porrúa, 2005.
- HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, *Estudio práctico de Los PAMAS*, 5a. ed., México, ISEF, 2009.
- KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000.

- LEÓN TOVAR, Soyla H., *Contratos mercantiles*, 4a. ed., México, OXFORD, 2008.
- LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime, *Importaciones y exportaciones. Tratamiento jurídico*, 2a. ed., México, ISEF, 2004.
- MANTILLA MOLINA, Roberto L, *Derecho mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 13a. ed., México, Porrúa, 2006.
- _____, *Las facultades de comprobación fiscal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.
- MÁRQUEZ DANIEL, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- MARTÍNEZ BOTOS, Raúl, *Medidas cautelares*, Bs. As., Universidad, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. curso*, 5a. ed., México, OXFORD University Press, 2004.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Legislación de comercio exterior*, 3a. ed., México, Mc Graw-Hill Interamericana Editores, 2006.
- MORENO VALDEZ, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *Materia aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007.
- NIETO MESA, Fernando, *Diccionario Latino-Español, Español-Latino*, México, Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco UNAM, 2004, t. II.
- PAREDES MONTIEL, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Manual aduanero. Consultas básicas y sus respuestas, diccionario básico y jurisprudencia*, 4a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2009, t. II.

- REZZOAGLI, Bruno, Ariel, *"Régimen jurídico del comercio exterior"*, en Patiño Manfer, Ruperto y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Régimen de comercio exterior. Temas de actualidad*, México, Porrúa, 2009.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, OXFORD University Press, 1998.
- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho aduanero mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2005, t. I.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 20a. ed., México, Porrúa, 1999.
- SILVA JUÁREZ, Ernesto, *Esquema del procedimiento aduanero*, México, PACJ, 2007.
- _____, *Ley aduanera comentada*, México, PACJ, 2006.
- TREJO VARGAS, Pedro, *El sistema aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, 2a. ed., México, Tax, 2006.
- _____. *et al.*, *Comercio exterior sin barreras 2004*, 4a. ed., México, ISEF, 2004.
- WITKER, Jorge y Jaramillo, Gerardo, *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1996.
- WITKER, Jorge y Pereznieto, Leonel, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1976.
- ZEPEDA SALINAS, Erick R, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, 2a. ed. México, ISEF, 2002.

Legislación Consultada directamente de la Página Oficial de la Cámara de Diputados y del Diario Oficial de la Federación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Código Penal Federal
- Ley Aduanera
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación

- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Reglamento de la Ley Aduanera
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (D.O.F 22 octubre 2007).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.O.F 11 septiembre 1996).
- Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquilador y de Servicios de Exportación (D.O.F 1 noviembre de 2006 y 24 diciembre de 2010).
- Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica der la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca (D.O.F 30 noviembre de 2000).
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (D.O.F 30 junio de 2010)
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (D.O.F. 29 julio de 2011).
- Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (D.O.F 24 diciembre 2010).

Páginas de Internet

- www.aduanas.gob.mx
- www.diputados.gob.m
- www.dof.gob.mx
- www.economia.gob.mx
- www.inegi.org.mx
- www.rae.es/rae.html (Real Academia Española)
- www.sat.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- <http://200.38.163.161/> (Jurisprudencia y Tesis IUS)

ÍNDICE

Introducción.....	4
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

Las Importaciones en México

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros.....	7
1.1 Regímenes Definitivos.....	9
a) Régimen de Importación Definitiva.....	10
b) Régimen de Exportación Definitiva.....	14
2. Regímenes Temporales.....	16
2.1. Temporales de Importación.....	17
a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.....	18
b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.....	22
2.2. Temporales de Exportación.....	29
a) Para retornar al país en el mismo estado.....	30
b) Para elaboración, transformación o reparación.....	31
3. Régimen de Depósito Fiscal.....	32
4. Régimen de Tránsito de Mercancías.....	36
a) Tránsito Interno.....	38
b) Tránsito Internacional.....	41
5. Elaboración, transformación o reparación en recito fiscalizado.....	44
6. Recinto fiscalizado estratégico.....	46
7. Determinación de requisitos para importar.....	52
8. Regulaciones arancelarias.....	53
9. Restricciones no arancelarias.....	59
10. Condiciones del importador o exportador.....	63
11. Documentos básicos del importador.....	67
12. Registro de importadores.....	70

CAPÍTULO SEGUNDO

Las autoridades aduaneras

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal.....	82
2. Las Autoridades Aduaneras.....	91
2.1. Definición de Autoridad.....	92
2.2. Estructura orgánica aduanera.....	94
3. Facultades de las autoridades aduaneras.....	95
3.1. Facultades del Ejecutivo Federal.....	96
3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	101
a) Organización del Servicio de Administración Tributaria.....	113
b) Administración General de Aduanas.....	118

CAPÍTULO TERCERO

Facultades de comprobación en materia aduanera

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera.....	126
2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.....	129
3. Facultad de Glosa.....	131
4. Despacho aduanero.....	132
5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera.....	139
6. Reconocimiento aduanero.....	141
7. Segundo Reconocimiento aduanero.....	143
8. Verificación de mercancías en transporte.....	145
9. Revisión de gabinete.....	148
10. Visita Domiciliaria.....	151

CAPÍTULO CUARTO

La Suspensión en el Padrón de Importadores

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras.....	161
2. Concepto de Medidas Cautelares.....	169
2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación.....	171
2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera.....	181
3. Concepto del Padrón de Importadores.....	191
3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores.....	192
3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores.....	198
4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores.....	211
Conclusiones.....	255
Bibliografía.....	272

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizo la Constitucionalidad de la Suspensión del Registro en el Padrón de Importadores a que alude la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y al artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, de ahí su título.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en cuanto a que la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores establecida en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior es Constitucional, tema de nuestro estudio.

Para analizar el tema citado y poder concluir si las normas que contiene la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, en relación con el Registro del Padrón de Importadores; específicamente la relativa a la Suspensión del mismo, se ha dividido este trabajo en cuatro capítulos.

En efecto, en el **Capítulo Primero** denominado "Las importaciones en México", se analiza el concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros, los cuales son de suma importancia, ya que quienes quedan sujetos a los mismos tienen que estar inscritos en el Registro del Padrón de Importadores.

De esta forma, en este capítulo se mencionan los requisitos, condiciones y registros del importador, así como sus documentos básicos para que sus importaciones cumplan con la norma aduanera aplicable y con esto llevar una correcta introducción de mercancías al territorio mexicano.

En el **Capítulo Segundo**, se analiza el tema de las autoridades aduaneras que ejercen su administración sobre las actividades que se desarrollan en la relación jurídica aduanera con los importadores o exportadores; por tanto, este capítulo se titula "Las autoridades aduaneras", y estudia la estructura y organización de la Administración Pública Federal, para así hacer mención de las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en la materia y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria y su Administración General de Aduanas.

De todas las autoridades, se señalan sus funciones y potestades, ya que realizan actos administrativos basándose en las jerarquías que las leyes les han conferido.

En el **Capítulo Tercero** denominado "Facultades de comprobación en materia aduanera", se abordará el tema de los actos de verificación que ejercen las autoridades en materia del cumplimiento de sus delegaciones por los contribuyentes.

El estudio de dichas facultades comprende los de glosa, despacho aduanero, reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero, verificación de mercancías en transporte, revisión de gabinete y la visita domiciliaria, cuya práctica puede culminar con la emisión de un acto de autoridad y el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

En el **Capítulo Cuarto** titulado "La Suspensión en el Padrón de Importadores", se analiza la Constitucionalidad de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 con base en su contenido, en su relación con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, que es el que le da origen y las Tesis que tienen vinculo con la materia, las cuales ha emitido hasta ahora el Poder Judicial de la Federación.

Es necesario acudir a los conceptos de infracciones y sanciones aduaneras, para así señalar lo que se entiende por medidas cautelares, su distinción con el Código Fiscal de la Federación y en la materia aduanera; luego entonces, en éste capítulo se desarrolla el concepto del Padrón de Importadores, la inscripción en el mismo, la suspensión que la genera y las autoridades competentes para desarrollar dicha suspensión.

Se señala la norma jurídica aplicable al caso concreto que establece la Suspensión del Padrón de Importadores y se desentraña el sentido de las expresiones que utiliza el legislador respecto a la inscripción en dicho Padrón y las expresiones que utiliza el Jefe del Servicio de Administración Tributaria al crear la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, al regular la suspensión de dicho Padrón por causales de infracción a la norma jurídica.

Es decir, se interpretan las normas jurídicas así como las jurisprudencias generadas por el Poder Judicial de la Federación, correspondientes a la

constitucionalidad de la suspensión del Padrón de Importadores; para así utilizar una interpretación gramatical y lógica, con el fin de extender el espíritu de la ley, aplicando también razonamientos por analogía y con esto comprender el porqué de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores prevista en el caso concreto "la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010", que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera.

El Autor.

CAPÍTULO PRIMERO

Las Importaciones en México

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros. 1.1. Regímenes Definitivos. a) Régimen de Importación Definitiva. b) Régimen de Exportación Definitiva. 2. Regímenes Temporales. 2.1. Temporales de Importación. a) Para retornar al extranjero en el mismo estado. b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. 2.2. Temporales de Exportación. a) Para retornar al país en el mismo estado. b) Para elaboración, transformación o reparación. 3. Régimen de Depósito Fiscal. 4. Régimen de Tránsito de Mercancías. a) Tránsito Interno. b) Tránsito Internacional. 5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado. 6. Recinto fiscalizado estratégico. 7. Determinación de requisitos para importar. 8. Regulaciones arancelarias. 9. Restricciones no arancelarias. 10. Condiciones del importador o exportador. 11. Documentos básicos del importador. 12. Registro de importadores.

1. Concepto y clasificación de los Regímenes Aduaneros

En nuestro país las importaciones son de gran relevancia, tanto desde el punto de vista económico, como jurídico, pues se sujetan a diversos regímenes, de cuyo cumplimiento depende que se considere que las mercancías están importadas legalmente. Zepeda Salinas¹ define al régimen aduanero como el estado fiscal-aduanero que guardan las mercancías al ingresar al territorio nacional, estado que determinará las formalidades y requisitos a que deban sujetarse las mercancías internadas y que podrá ser asignado dependiendo del sujeto que las introduzca al territorio nacional.

Sin embargo, esta definición queda corta porque Zepeda Salinas no toma en cuenta las mercancías que salen del territorio mexicano, por tanto, he considerado acudir para complementar dicha definición a Rohde Ponce², quien considera que un régimen aduanero determina el conjunto de obligaciones legales que deberá satisfacer la mercancía para su introducción al país o su salida del mismo; el tipo y duración de su estadía en el territorio nacional o fuera de él.

¹ Zepeda Salinas, Erick R, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, 2a. ed. México, ISEF, 2002, p. 23.

² Rohde Ponce, Andrés, *Derecho aduanero mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2005, t. I, p. 167.

En el sistema legal mexicano, el artículo 90 de la Ley Aduanera hace referencia a los elementos de mercancías y destino tratándose del régimen aduanero, al disponer:

- ARTICULO 90.** Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:
- A.** Definitivos.
 - I.** De importación.
 - II.** De exportación.
 - B.** Temporales.
 - I.** De importación.
 - a)** Para retornar al extranjero en el mismo estado.
 - b)** Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.
 - II.** De exportación.
 - a)** Para retornar al país en el mismo estado.
 - b)** Para elaboración, transformación o reparación.
 - C.** Depósito Fiscal.
 - D.** Tránsito de mercancías.
 - I.** Interno.
 - II.** Internacional.
 - E.** Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
 - F.** Recinto fiscalizado estratégico.

Considero, por tanto, que un régimen aduanero es el destino o reglamentación a la cual se va a sujetar una mercancía que entre o salga del territorio nacional.

Carvajal Contreras³ nos explica que de conformidad con el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos,⁴ el régimen aduanero es el tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación. Asimismo señala que Opazo Ramos dice que los regímenes aduaneros están constituidos por los tratamientos legales y reglamentarios que la aduana dé a las mercancías, de acuerdo con la naturaleza y objetivos de las distintas destinaciones aduaneras conocidas.

Ahora bien, todas las mercancías que ingresen o salgan de México deben destinarse a un régimen aduanero, establecido por el contribuyente, de

³ Citado por Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 16a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 429.

⁴ En 1980 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Por lo que el acuerdo de la Asociación Latinoamericana de Integración fue firmado el 11 de agosto de 1980 en Montevideo, y entró en vigor el 18 de marzo de 1981 tras la ratificación de México, Argentina, Perú y Uruguay. La Republica de Cuba se convirtió en miembro de la ALADI el 26 de agosto del 1999. Véase Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010, p.286.

acuerdo con la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero.⁵

Para que se pueda designar un régimen aduanero al importador o al exportador, Silva Juárez⁶ nos explica que es obligación del agente o apoderado aduanal señalar en el pedimento⁷ el régimen aduanero al que se destinan las mercancías. Además, debe verificar y hacer constar, bajo protesta de decir verdad, que se han cumplido con todas las obligaciones y formalidades del régimen aduanero al que se destinan las mercancías.

Expone el autor que la designación del régimen aduanero se hace a través del pedimento pagado. Mientras el pedimento no esté pagado y validado no hay régimen aduanero.

Luego entonces indica Silva Juárez que una vez que las mercancías que ingresan a depósito ante la aduana no tienen régimen aduanero, ya que se ingresan a recinto fiscal o fiscalizado con el objeto de que el importador pueda coleccionar información y documentos, entre ellos el pedimento, para destinarlas a un régimen aduanero. Es el paso previo antes de ingresarlas a territorio nacional o bien retornarlas; es decir, están sin régimen aduanero y se consideran que legalmente no han sido ni importadas ni exportadas.

Precisado el concepto de régimen aduanero, hago referencia a continuación a sus especies o clasificación.

1.1. Regímenes Definitivos

Los regímenes definitivos son aquellos que se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior (impuesto general de importación e impuesto general de exportación) y en su caso de cuotas compensatorias, así como al

⁵ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, importando y exportando, concepto de Regímenes Aduaneros:

http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_10052.html
(Consultado el 4 de septiembre de 2011).

⁶ Silva Juárez, Ernesto, *Ley aduanera comentada*, México, PACJ, 2006, pp.589 y 591.

⁷ Documento que ampara la entrada o salida de mercancías del país en el cual se precisa el importador o exportador, el proveedor, descripción detallada de las mercancías, valor cantidades, origen, arancel, régimen que se destinará la mercancía, nombre y número de patente del agente aduanal, aduana por la que se tramita, entre otros.

Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Glosario, Concepto de Pedimento, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6500.html
(Consultado el 4 de septiembre de 2011).

cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para su despacho.⁸

El régimen aduanero definitivo se divide en régimen de importación definitiva y régimen de exportación definitiva.

a) Régimen de Importación Definitiva

El Régimen de Importación Definitiva conforme lo define el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, al establecer que es la acción de introducir en un territorio aduanero una mercancía cualquiera.⁹

Por su parte, la Ley Aduanera en su artículo 96 señala que:

ARTICULO 96. Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

En relación con el artículo anterior Silva Juárez¹⁰ considera que la entrada de mercancías no es cualquier ingreso, sino que deben introducirse las mercancías por lugar autorizado, por ejemplo, por aduana.

Aunque las mercancías lleguen a recinto fiscal o fiscalizado, y éste se encuentre en territorio nacional, desde el punto de vista de la legislación aduanera las mercancías no han entrado al país, lo cual significa que permanecen en depósito ante la aduana.

Las mercancías deben ser de procedencia extranjera. Procedencia no es origen; es decir, deben venir de afuera, aunque sean originarias de México. Pueden permanecer en México por tiempo ilimitado, no tiene restricción en cuanto al tiempo.

Sin embargo Carvajal Contreras¹¹ considera que existen diferencias entre nuestra ley y la de los organismos internacionales, ya que para las legislaciones de otros países la importación definitiva es el hecho material de introducir mercancías a un territorio aduanero, sin embargo para nuestra legislación, el punto clave es la "permanencia por tiempo ilimitado", es decir, es el acto de nacionalización de las mercancías y su introducción a la libre

⁸ Artículo 95 de la Ley Aduanera.

⁹ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 438.

¹⁰ Citado por, Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp. 603 y 604.

¹¹ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 438.

circulación de los bienes, para ser usados o consumidos en el territorio nacional. La nacionalización de las mercancías sólo se da cuando se han liquidado los impuestos y cumplido los requisitos previos que las disposiciones legales exigen para este régimen definitivo, quedando las mercancías a la libre disposición de sus propietarios.

Witker y Pereznieta,¹² afirman que la importación es una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo el pago de los derechos de aduana y de su importe de divisas extranjeras o en divisas nacionales transferibles. De esta definición se desprenden dos elementos esenciales de toda importación: a) introducir productos o mercancías del exterior, y b) destinación al consumo interno. La destinación al consumo es un sistema aduanero que se aplica a las mercancías extranjeras antes de ser comercializadas en un mercado determinado, para lo cual es requisito indispensable el pago de los derechos de aduana. Por tanto, incluye como condición esencial el pago de derecho de aduana y el cumplimiento de las formalidades a que está subordinada dicha operación.

Trejo Vargas,¹³ considera que las mercancías extranjeras una vez que son desaduanadas con el cumplimiento de los requisitos y las formalidades exigidas, pasan a ser nacionalizadas.

Considera el autor que este régimen se caracteriza por lo siguiente:

- Se pagan los impuestos, derecho y cuotas compensatorias, aplicables.
- Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Se permite el retorno al extranjero de las mercancías importadas para ser sustituidas por otras de la misma clase.
- Se puede hacer uso del procedimiento de revisión, en origen de las mercancías, siempre que se cuente con el registro del despacho de mercancías de las empresas.
- Bajo este régimen podrán regularizarse espontáneamente las mercancías extranjeras ilegales en el país, siempre que sea procedente.

¹² Witker, Jorge y Pereznieta, Leonel, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1976. P. 89.

¹³ Trejo Vargas, Pedro, *El sistema aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, 2a. ed., México, Tax, 2006, pp. 289-291.

- Adicionalmente, bajo el régimen de importación definitiva se observa las siguientes modalidades, mismas que podrán requerir la presentación de un documento distinto al pedimento tales como:
 - a) Importaciones al amparo de una franquicia o exención
 - b) Importaciones de pasajeros internacionales
 - c) Pequeñas importaciones (despacho simplificado).
 - d) Importaciones realizadas por empresas de mensajería y paquetería.
 - e) Importaciones por vía postal
 - f) Reexpediciones
 - g) Importaciones a la región o franja fronteriza
 - h) Importaciones con revisión en origen
 - i) Importaciones con pago en cuentas aduaneras y cuentas aduaneras de garantía
 - j) Regulaciones de mercancías de comercio exterior.
 - k) Importación definitiva de vehículos automotores usados.

La legislación aduanera establece la posibilidad de regularizar las mercancías que no hayan sido sometidas a las formalidades del despacho, siempre que se realice el pago de contribuciones y de cuotas compensatorias en su caso y se efectuó el cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias; excepto, tratándose de bienes que hayan ingresado bajo régimen de importación temporal o que de la omisión hayan sido detectadas por la autoridad.

El fundamento legal para la regularización de mercancías de procedencia extranjera lo encontramos en el artículo 101, y para mercancías importadas temporalmente por empresas certificadas en el artículo 100-A, ambos de la Ley Aduanera.

Si una vez importada la mercancía, el importador se da cuenta de que la misma se encuentra defectuosa o es de especificaciones distintas a las convenidas con que le solicitó a su proveedor, la Ley Aduanera da solución a este problema al importador para que la mercancía retorne al extranjero y subsane los errores detectados. Es decir, la Ley otorga este beneficio para que

se agilice la importación en el territorio nacional estableciendo términos y condiciones para el mismo.¹⁴

Hay autores como Carvajal Contreras¹⁵ que nos explican esta situación y sostienen que las mercancías que se hubieran importado en definitiva, si resultaran defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, la autoridad aduanera previa comprobación, aceptará su retorno al extranjero sin el pago de los impuestos a la exportación, siempre y cuando la solicitud de retorno sea hecha dentro de los tres meses siguientes, contados a partir de la fecha en que se hubiera realizado el despacho o de seis meses en el caso de maquinaria y equipo.

El retorno tiene por objeto sustituir las mercancías por otras de la misma clase y cantidad, que subsane los defectos o vicios mencionados.

Las mercancías sustituidas deberán ser introducidas al país en un plazo de seis meses, que se contará desde la fecha del retorno de las mercancías defectuosas, de especificaciones distintas y pagarán en su caso impuestos, sólo la diferencia que pudiera existir. Si las mercancías son introducidas vencido el plazo de seis meses o no son equivalentes a las que sustituyen, causarán el impuesto de importación y se impondrán las sanciones que correspondan.¹⁶

Por otro lado, hay una modalidad respecto a la importación definitiva que se denomina "*Importación definitiva mediante revisión en el lugar de origen*", en la que básicamente las obligaciones recaen sobre el importador, liberando al agente o apoderado aduanal de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias; por lo que en el artículo 98 de la Ley Aduanera en sus fracciones I y II establece:

ARTÍCULO 98. Las empresas podrán importar mercancías mediante el procedimiento de revisión en origen. Este procedimiento consiste en lo siguiente:

I. El importador verifica y asume como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos sobre las mercancías que le proporcione su proveedor, necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, mismos que deberá manifestar al agente o apoderado aduanal que realice el despacho.

¹⁴ Artículo 97 primer párrafo de la Ley Aduanera.

¹⁵ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 439.

¹⁶ Artículo 97 penúltimo párrafo de la Ley Aduanera.

II. El agente o apoderado aduanal que realice el despacho de las mercancías queda liberado de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el documento por medio del cual le fueron manifestados dichos datos.

Los artículos 98 de la Ley Aduanera, y 130, 131, 133 y 134 de su Reglamento, establecen que en este procedimiento el importador y el agente aduanal trabajan con la información de los documentos, sin realizar reconocimiento previo de las mercancías que envía el exportador, para hacer más rápido el procedimiento aduanero: el agente aduanal elabora el pedimento únicamente con la información documental, lo paga y justo cuando las mercancías llegan a México, se modulan.¹⁷

Tratándose de la "*La importación definitiva*" deben tomarse en cuenta todos los elementos que se encuentran en la Ley Aduanera, básicamente no se debe dejar de lado la naturaleza del por qué las mercancías se importan al territorio mexicano, pues ello implica que esos bienes tengan un destino, siendo el uso o el consumo, no importando la temporalidad de "definitivo o ilimitado", por lo que pueden consumirse inmediatamente o por un largo tiempo.

Por ello, basta con que el importador se ajuste a la Ley Aduanera, a su Reglamento y cuando le beneficie a la Miscelánea Fiscal, para que su importación sea exitosa y no tenga que perder tiempo en los Recintos Fiscales o Recintos Fiscalizados¹⁸ esperando que la mercancía sea despachada, esto, en el mejor de los casos.

b) Régimen de Exportación Definitiva

Después de explicar cómo se efectúan las importaciones en México y los lineamientos que marca la Ley Aduanera, procederé a hacer un esbozo de las

¹⁷ Citado por, Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p.609.

¹⁸ Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización así como el despacho aduanero de las mismas.

Los recintos fiscalizados son aquellos lugares en donde el Servicio de Administración Tributaria concesiona a los particulares para que presten servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales o colindantes. Silva Juárez, Ernesto, *Esquema del procedimiento aduanero*, México, PACJ, 2007, p. 131.

exportaciones definitivas que se realizan al amparo de las salidas de las mercancías del territorio nacional.¹⁹

De conformidad con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, la exportación es la acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercancía.²⁰

Al respecto el artículo 102 de la Ley Aduanera dice lo siguiente:

ARTICULO 102. El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Autores como Silva Juárez,²¹ dicen que no es cualquier salida; deben extraerse las mercancías por lugar autorizado, como es la aduana, por tanto, las mercancías pueden ser de procedencia nacional o extranjera, el hecho base es que se extraen del territorio nacional. Carvajal Contreras²² dice que al abandonar el territorio nacional las mercancías exportadas en definitiva van a dejar de ser nacionales o nacionalizadas,²³ para estar sujetas a las disposiciones y formalidades del país de destino.

Llevada a cabo la exportación, ésta podrá retornar sin el pago del impuesto general de importación, a condición de que no haya sido objeto de modificaciones en el extranjero ni haya trascurrido más de un año desde su salida del territorio nacional; excepcionalmente las autoridades aduaneras

¹⁹ El territorio nacional comprende conforme a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 42 lo siguiente:

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos e los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Y para el artículo 8 del Código Fiscal de la Federación lo siguiente:

Artículo 8. Para efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

²⁰ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, 2011, p.441.

²¹ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p. 644.

²² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.442.

²³ Mercancías nacionales son las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas. Mercancías nacionalizadas son las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país. *Ibidem*, p.363.

podrán autorizar la prórroga de ese plazo cuando existan causas debidamente justificadas y se formule la solicitud respectiva por parte del interesado con anterioridad al vencimiento del mismo e inclusive el exportador tendrá el derecho a la devolución de pago de su impuesto de exportación cuando el adquirente las hubiera devuelto por defectuosas o por especificaciones diferentes.²⁴

Este régimen está sujeto al pago de diversas contribuciones. Zepeda Salinas²⁵ expone que el régimen de exportación definitiva puede estar sujeto al pago de las siguientes contribuciones en el caso de enajenación de mercancías con destino al extranjero:

- Impuesto al valor agregado (IVA)
- Impuesto especial sobre producción y servicios (IESPS)
- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)
- Derecho de trámite aduanero

Silva Juárez²⁶ recoge la idea de que en el caso de los impuestos a pagar, el 80 % de las mercancías que se clasifican en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación están gravadas con tasa 0%, con el fin de promover las exportaciones. Todos los demás impuestos deben calcularse y pagarse.

México ha tenido la necesidad de ir adecuando sus leyes para que las exportaciones se encuentren debidamente reguladas y así se agilicen de forma dinámica, incentivando cada vez más una política comercial. Aún así, se debe poner mayor esfuerzo jurídico para no descuidar las situaciones nacionales, como lo es entre muchos otros, la recaudación de las contribuciones y mucho más importante no vulnerar los derechos y las garantías individuales tanto como del importador y del exportador.

2. Regímenes Temporales

Otra de las especies o clasificación del Régimen Aduanero es la relativa a los Regímenes Temporales de Importación y de Exportación, los que tienen en común como regla general, que no hay obligación de pago de contribuciones,

²⁴ Artículo 103 de la Ley Aduanera.

²⁵ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, p. 37.

²⁶ Silva Juárez, Ernesto, *op.cit.*, nota 6, p.645.

ni cuotas compensatorias, pero sí del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

El Régimen Temporal se divide en:

Importación:

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado y
- b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

Exportación:

- a) Para retornar al país en el mismo estado y
- b) Para elaboración, transformación o reparación.

En el siguiente punto a tratar se mencionara el Régimen de Importaciones Temporales.

2.1. Temporales de Importación

Silva Juárez,²⁷ considera que un alto porcentaje del comercio exterior de México se basa en las importaciones temporales y que por esto su regulación es muy diversa, pues se establece tanto en la Ley Aduanera, su reglamento, decretos, reglas y circulares.

De acuerdo al Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, la importación temporal o admisión temporal, es el régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportadas en un plazo específico, sea en el mismo estado, o después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinada.²⁸

Trejo Vargas,²⁹ respecto el régimen temporal de importación, afirma que se divide en dos tipos: 1) Para retornar al extranjero en el mismo estado y 2) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. El autor establece las siguientes reglas comunes para estas dos clases de regímenes:

²⁷ *Ibidem*, p.653

²⁸ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.442.

²⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 292 y 293.

a) Existe una suspensión en el pago de impuestos, ya que éstos no se pagan ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de: 1) Importaciones al amparo de un programa de diferimiento o devolución de aranceles, conforme a los tratados internacionales suscritos por México y sus Reglas de Operación (por ejemplo, conforme al artículo 303 del TLCAN); 2) En el caso de transferencia o enajenación de mercancías con cambio de régimen a definitivo en los casos autorizados: 3) Cambio de régimen a importación definitiva y 4) En la importación temporal de bienes de maquinaria y equipo, efectuado por maquiladoras y empresas con programa autorizado de la Secretaría de Economía.

b) Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

c) La propiedad o el uso de las mercancías no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, salvo entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados y empresas de comercio exterior con registro de la Secretaría de Economía, siempre que se cumplan los requisitos exigidos (cambio de régimen de temporal a definitivo).

Si bien es cierto, que el régimen temporal de importación no pagará los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, se debe cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias, y las formalidades de despacho de las mercancías.

a) Para retornar a extranjero en el mismo estado

Por lo que se refiere al régimen de importación "Para retornar al extranjero en el mismo estado", el artículo 106 de la Ley Aduanera, establece que consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:

- Un mes: Remolques y semirremolques incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional

las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

- Seis meses en los siguientes casos:
 - a) Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos.
 - b) Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país.
 - c) Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.
 - d) Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.
 - e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses. En estos casos, los seis meses se computarán en entradas y salidas múltiples efectuadas dentro del periodo de doce meses contados a partir de la primera entrada. Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero. Cuando sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas, invariablemente deberá viajar a bordo el importador del vehículo.
- Un año:
 - a) Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.
 - b) Las destinadas a eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, así como por universidades o

entidades privadas, autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

c) Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero. En este caso el plazo establecido se podrá ampliar por un año más.

d) Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México.

e) Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

- Plazo Calidad Migratoria incluyendo prórroga en los siguientes casos:

a) Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país con calidad de inmigrantes rentistas o de no inmigrantes, excepto tratándose de refugiados y asilados políticos, siempre que se trate de un solo vehículo.

Los vehículos que importen turistas y visitantes locales, incluso que no sean de su propiedad y se trate de un solo vehículo.

Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando éstos no sean extranjeros, por un extranjero que tenga alguna de las calidades migratorias a que se refiere este inciso, o por un nacional, siempre que en este último caso, viaje a bordo del mismo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo y podrán efectuar entradas y salidas múltiples.

b) Los menajes de casa³⁰ de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos que señale el Reglamento de la Ley Aduanera.

- Diez años:

³⁰ El menaje de casa, consiste en las siguientes mercancías usadas: el ajuar y bienes muebles de una casa, que sirven exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, ropa, libros, librerías, obras de arte o científicas, que no constituyan colecciones completas para la instalación de exposiciones o galerías de arte, los instrumentos científicos de profesionistas, así como las herramientas de obreros y artesanos, siempre que sean indispensables para el desarrollo de la profesión, arte u oficio. Los instrumentos científicos y las herramientas no pueden constituir equipos completos para la instalación de laboratorios, consultorios o talleres. Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p.90.

- a) Contenedores.
- b) Aviones y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros, siempre que, en este último caso, proporcionen, en febrero de cada año y en medios magnéticos, la información que señale mediante reglas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Embarcaciones dedicadas al transporte de pasajeros, de carga y a la pesca comercial, las embarcaciones especiales y los artefactos navales, así como las de recreo y deportivas que sean lanchas, yates o veleros turísticos de más de cuatro y medio metros de eslora, incluyendo los remolques para su transporte, siempre que cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

Las lanchas, yates o veleros turísticos a que se refiere este inciso, podrán ser objeto de explotación comercial, siempre que se registren ante una marina turística.

- d) Las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento. Las casas rodantes podrán ser conducidas o transportadas en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que sean residentes permanentes en el extranjero o por cualquier otra persona cuando viaje a bordo el importador.

- e) Carros de ferrocarril.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente, deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, en caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.³¹

Se permite la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de los bienes importados temporalmente, siempre que se incorporen a los mismos y no sean para automóviles o camiones.

En este régimen, como se señaló anteriormente, las mercancías deben regresar al extranjero en los tiempos que marca la ley; de no cumplir con estos

³¹ Ultimo párrafo del artículo 106 de la Ley Aduanera.

términos, las mercancías estarán ilegalmente en el país, lo que se clasifica como infracción leve e implica la imposición de una sanción de carácter económico, por lo que es importante que el importar bajo el Régimen de Importación Temporal para retornar al extranjero en el mismo estado, tenga clara la finalidad específica de las mercancías a importar temporalmente para así establecerlas en el pedimento y por ende cuidar los términos establecidos en la Ley Aduanera para no caer en las infracciones establecidas en la ley y en su reglamento.

b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación

Tratándose del Régimen "Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación", es importante analizar el antecedente de la "*industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación*", ya que en el año de 1985 México inició un proceso gradual de apertura comercial de su economía, cuya profundización se acentuó a partir de 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que formó parte de una estrategia para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico.

Los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) eran los principales instrumentos con que contaba el Gobierno Federal para el fomento a las exportaciones.

En julio de 2006, las empresas con programas Maquila y PITEX ocupaban el 54 por ciento del personal de la industria manufacturera, el cual contribuían con el 65.3 por ciento de las exportaciones totales del país y el 82 por ciento de las exportaciones manufactureras. Tradicionalmente la balanza de los esquemas Maquila y PITEX presentaban un superávit, lo que había incidido positivamente en la balanza comercial de México.

En sus orígenes de estos decretos que regulan la operación de los programas Maquila y PITEX tenían objetivos distintos y estaban destinados a promover sectores empresariales diferentes, a partir de 2001, derivado de los compromisos de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América

del Norte y con el objeto de que las empresas que cuentan con un programa pudieran continuar realizando sus operaciones en condiciones competitivas, ambos esquemas convergieron en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias.

Ante la convergencia de ambos esquemas, fue necesario eliminar las diferencias "artificiales" que había entre uno y el otro y consolidarlos en un solo instrumento, con lo que se generaron ahorros para el Gobierno Federal al administrar y fiscalizar un esquema único; por tanto, se otorgará trato igualitario a las empresas en términos del impuesto al valor agregado y garantizará a las maquiladoras neutralidad fiscal en términos del impuesto sobre la renta; y se reducirá el número de trámites ante el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Luego entonces se modificó el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1998 y sus reformas publicadas en el mismo órgano informativo el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003.³²

Con estas modificaciones el 1 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación*", que entró en vigor el 13 de noviembre de 2006,³³ mismo que incorporó las disposiciones de ambos programas para crear uno solo, que en adelante se identifica como IMMEX.

En relación con lo anterior, el artículo 108 de la Ley Aduanera establece lo siguiente:

ARTICULO 108. Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**,³⁴ podrán efectuar

³² Antecedentes históricos obtenidos del "Considerando del Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Noviembre de 2006.

³³ Última reforma al "Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 2010.

³⁴ Las palabras en negritas son mías. Es de hacerse notar que el 30 de noviembre del 2000, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Gobernación, un Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y

la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría mediante reglas.

La importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción I, incisos a), b) y c) de este artículo, se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
- b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
- c) Envases y empaques.
- d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos:

- a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.
- c) Equipo para el desarrollo administrativo.

En los casos en que residentes en el país les enajenen productos a las maquiladoras y empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como a las empresas de comercio exterior que cuenten con registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación

Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca.

En lo que corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre muchos otros artículos se reformó el artículo 26; en donde cambian de denominación a la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial** para quedar como la **Secretaría de Economía**, lo curioso es que desde el 2000 hasta la fecha no se le ha cambiado el nombre a esta Secretaría y eso que ha tenido constantes reformas la Ley Aduanera, las más recientes reformas son en lo que respecta a cantidades y multas actualizadas por Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior con fecha 3 de agosto de 2011.

definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cuente con constancia de exportación.

Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Las empresas IMMEX tienen por objeto fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación.

La Secretaría de Economía podrá autorizar a las personas morales residentes en territorio nacional a que se refiere la fracción II del artículo 9 del Código Fiscal de la Federación,³⁵ que tributen de conformidad con el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, un solo Programa, que puede incluir las modalidades de:

- I.- Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;
- II.- Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- III.- Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría determine, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente el Programa, y

³⁵ **Artículo 9o.-** Se consideran residentes en territorio nacional:

II. Las personas morales que hayan establecido en México la administración principal del negocio o su sede de dirección efectiva.

Salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas de nacionalidad mexicana, son residentes en territorio nacional.

Las personas físicas o morales que dejen de ser residentes en México de conformidad con este Código, deberán presentar un aviso ante las autoridades fiscales, a más tardar dentro de los 15 días inmediatos anteriores a aquél en el que suceda el cambio de residencia fiscal.

V.- Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.³⁶

Las empresas con Programa IMMEX podrán efectuar la importación temporal de las siguientes mercancías para llevar a cabo los procesos de operación de manufactura y podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I.- Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
- b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
- c) Envases y empaques.
- d) Etiquetas y folletos.

II.- Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III.- Por la vigencia del Programa, en los siguientes casos:

- a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas al proceso productivo.
- b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.
- c) Equipo para el desarrollo administrativo.³⁷

A las empresas con Programa IMMEX se les exige de inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos a que se refiere el artículo 59, fracción IV, de la Ley, excepto que se trate de la importación de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional.³⁸

³⁶ Artículo 3 del Decreto IMMEX.

³⁷ Artículo 4 del Decreto IMMEX.

³⁸ Artículo 6 bis del Decreto IMMEX.

Para que una persona moral con Programa IMMEX tenga autorización por parte de la Secretaría de Economía, tendrá que cumplir con lo siguiente:

I. El interesado deberá presentar su solicitud ante la Secretaría en los formatos que ésta establezca, especificando:

- a) Datos generales de la empresa, incluyendo los correspondientes a los socios y/o accionistas y representante legal.
- b) Descripción detallada del proceso productivo o servicio que incluya la capacidad instalada de la planta para procesar las mercancías a importar o para realizar el servicio objeto del Programa y el porcentaje de esa capacidad efectivamente utilizada.
- c) La clasificación arancelaria de las mercancías a importar temporalmente y del producto final a exportar al amparo del Programa, que correspondan conforme a la Tarifa.
- d) La descripción comercial de las mercancías a importar temporalmente al amparo de su Programa.
- e) El sector productivo a que pertenece la empresa.
- f) El compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total.

II. El interesado deberá anexar a la solicitud lo siguiente:

- a) Testimonio o copia certificada de la escritura en que conste el contrato de sociedad y, en su caso, de sus modificaciones al sistema de administración e integración accionario en el que aparezcan los datos de la inscripción ante el Registro Público que corresponda.
- b) Copia del documento que acredite legalmente la posesión del inmueble en donde pretenda llevarse a cabo la operación del Programa, en el que se indique la ubicación del inmueble, adjuntando fotografías del mismo.
- c) Contrato de maquila, de compraventa, órdenes de compra o pedidos en firme, que acrediten la existencia del proyecto de exportación.
- d) La información adicional que determine la Secretaría de Economía.³⁹

³⁹ Artículo 11 del Decreto IMMEX.

Quienes importen temporalmente mercancías al amparo de un Programa IMMEX, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, el artículo 63-A de la Ley Aduanera y en la forma en que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Para determinar dicho impuesto, se podrá optar por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- I.- La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;
- II.- La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- III.- La que establecen los Programas de Promoción Sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.⁴⁰

El artículo 63-A de la Ley Aduanera, establece la obligación de pagar los impuestos al comercio exterior que correspondan:

ARTICULO 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.

La empresa con Programa IMMEX deberá presentar un reporte anual de forma electrónica a la Secretaría de Economía respecto del total de las ventas y de las exportaciones, correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de mayo, conforme lo establezca la Secretaría de Economía mediante Acuerdo. Para la presentación de dicho reporte, la Secretaría de Economía realizará la verificación inmediata.

Cuando dicho reporte no se presente dentro del plazo establecido se suspenderá el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa en tanto no se subsane esta omisión.⁴¹

Carvajal Contreras,⁴² dice que la propiedad o el uso de mercancías importadas temporalmente, no podrán ser objeto de transferencia o enajenación excepto entre empresas IMMEX. Es decir, estas empresas podrán

⁴⁰ Artículo 14 del Decreto IMMEX.

⁴¹ Artículo 25 del Decreto IMMEX.

⁴² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp. 445 y 446.

transferir o enajenar a otras empresas iguales para que lleven a cabo los procesos industriales e incluso lleven a cabo el retorno de las mercancías correspondientes, siempre que formulen pedimento por conducto de agente o apoderado y cumplan con los requisitos reglamentarios. Solamente en caso excepcional; y mediante el cumplimiento de condiciones de control, los procesos industriales podrán llevarse a cabo por persona diferente a una empresa IMMEX.

2.2. Temporales de Exportación

Como se ha señalado en el apartado dos de este capítulo, además de los Regímenes Aduanales Temporales de Importación (Para retornar al extranjero en el mismo estado y Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación); se prevé en nuestra legislación el *Régimen de Exportación Temporal*.

De acuerdo con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, es el régimen aduanero destinado a facilitar la reimportación total o parcialmente, libre de derechos e impuestos a la importación de mercaderías exportadas con suspensión, si fuera el caso, de los derechos e impuestos a la exportación. Se puede exigir que las mercaderías sean exportadas con un fin definido y reimportadas dentro de un plazo determinado.⁴³

Los Regímenes Temporales de Exportación, pueden ser para: 1) Para retornar al país en el mismo estado y 2) Para elaboración, transformación o reparación. Al amparo de estos se puede exportar temporalmente mercancías nacionales o nacionalizadas.

Las reglas comunes para ambos regímenes son las siguientes:

- a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- b) Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.⁴⁴

⁴³ Citado por, *ibidem*, p. 446.

⁴⁴ Artículo 113 de la Ley Aduanera.

- c) Los contribuyentes podrán cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva, cumpliendo con los requisitos que establezcan la legislación aduanera.
- d) Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo se deberá pagar, en su caso, el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.⁴⁵

a) Para retornar al país en el mismo estado

Tratándose del Régimen de Exportación Temporal "*para retornar al país en el mismo estado*", el artículo 115 de la Ley Aduanera dice:

ARTICULO 115. Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.

El artículo 116 de la Ley Aduanera señala los plazos por los cuales se autoriza la salida del territorio nacional de las mercancías que señala el artículo 115 de dicha ley; al ser los siguientes:

- I. Hasta por tres meses, las de remolques y semirremolques, incluyendo aquellos diseñados y utilizados exclusivamente para el transporte de contenedores.
- II. Hasta por seis meses, en los siguientes casos:
 - a) Las de envases de mercancías.
 - b) Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero.
 - c) Las de muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías.
 - d) Las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país.
- III. Hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos.

⁴⁵ Artículo 114 de la Ley Aduanera.

IV. Por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Economía y por las mercancías que en las mismas se señalen, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de Economía. En estos casos la Secretaría de Economía podrá autorizar que la obligación de retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

Se permiten prórrogas a los plazos mediante rectificación al pedimento de exportación temporal antes del vencimiento del plazo respectivo. En caso de que se requiera un plazo adicional, se deberá solicitar autorización de conformidad con los requisitos que señale la Secretaría de Economía mediante reglas.

En el pedimento se señalará la finalidad a que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar donde cumplirán la citada finalidad y mantendrán las propias mercancías.

En los demás casos, no se requerirá pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pero se deberá presentar la forma oficial que mediante reglas señale la Secretaría de Economía.

Serán necesarias la presentación del pedimento y la utilización de los servicios de agente o apoderado aduanal para la exportación temporal, cuando se presente otro documento con el mismo fin previsto en algún tratado internacional del que México sea parte. La Secretaría de Economía establecerá mediante reglas, los casos y condiciones en que procederá la utilización de ese documento, de conformidad con lo dispuesto en dicho tratado internacional.

b) Para elaboración, transformación o reparación

El régimen denominado de las Exportaciones Temporales, "*para elaboración, transformación o reparación*", es aplicable para aquellas mercancías parcialmente elaboradas en nuestro territorio, pero que no se pueden terminar de procesar en nuestro país y se tienen que exportar para concluir con estos procesos.

Como es notorio, internamente hace falta el impulso económico para que en México se elaboren, transformen o reparen mercancías, sin la necesidad de exportarlas. De todos necesitamos y México no es la excepción, pero necesita ser cada vez más independiente en este sentido.

Ley Aduanera autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación elaboración o reparación hasta por dos años. Este plazo puede ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal, o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor.⁴⁶

Silva Juárez,⁴⁷ dice que la exportación temporal de mercancías en el mismo estado debe ser con una finalidad específica, misma que debe aclararse en el correspondiente pedimento de exportación. Por otra parte, no deben ser modificadas y así deben retornarse. Si fueron modificadas, el regreso a México, se deben pagar contribuciones, como el impuesto general de importación.

3. Régimen de Depósito Fiscal

Otro de los Regímenes establecidos en la Ley Aduanera es el Régimen de Depósito Fiscal. En relación con él, el autor Carvajal Contreras,⁴⁸ menciona dos puntos de partida para definirlo. Al efecto, empieza con la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, que señala que es el régimen aduanero en virtud del cual las mercancías importadas son almacenadas bajo control de la aduana, en un lugar designado a ese efecto (depósito de aduanas), sin pago de los derechos e impuestos.

Por otro lado, señala el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, que es el régimen en virtud del cual las mercancías nacionales o extranjeras permanecen bajo control de la aduana, en un lugar designado o habilitado para el depósito de aduanas con suspensión del pago de los derechos e impuestos que pudieran corresponderle con ocasión de su posterior desaduanamiento.

⁴⁶ Artículo 117 de la Ley Aduanera.

⁴⁷ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p. 710.

⁴⁸ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 448.

Carvajal Contreras señala que las definiciones señaladas contienen una diferencia importante, ya que para el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el depósito sólo se puede dar con mercancías de importación; en cambio para la Asociación Latinoamericana, se puede dar tanto con mercancías nacionales para ser exportadas como con las de importación.

Por soporte, el artículo 117 de la Ley Aduanera señala que el régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias

Carvajal Contreras⁴⁹ señala como características sobresalientes de este régimen en nuestro país, las siguientes:

- a) Los impuestos quedan en suspenso hasta en tanto no se retiren las mercancías del depósito. Retiro que puede ser parcial o total.
- b) Se pueden depositar mercancías nacionales o extranjeras.
- c) El depósito sólo puede establecerse en una organización auxiliar del crédito, denominada Almacén General de Depósito.
- d) Las mercancías nacionales se entenderán exportadas definitivamente desde el momento en que se depositen.
- e) Los impuestos ad-valorem, contribuciones serán actualizadas de acuerdo a la variación cambiaria que hubiera tenido el peso frente al dólar americano, en el período de entrada al almacén y salida del mismo de las mercancías, o en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, es decir de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor. De la misma forma las cuotas compensatorias sí existen. El contribuyente deberá señalar cuál de las dos formas de actualización selecciona en el momento de realizar el depósito.
- f) El almacén otorgará una "Carta de Cupo"⁵⁰ donde se consignarán los datos del Agente o Apoderado Aduanal que promoverá el despacho. Dicha carta

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 449 y 450.

podrá ser cancelada notificando esta situación dentro de un plazo de cinco días.

g) El almacén debe avisar a la Secretaría de Hacienda, en el plazo de 20 días, si existen faltantes o sobrantes entre lo que dice el pedimento y lo que recibió. El silencio supone la conformidad.

h) Para enviar las mercancías a Depósito se debe hacer un tránsito interno.

El autor señala que con las mercancías en depósito fiscal podrá efectuarse el régimen de importación definitiva, el de exportación definitiva, el retorno de las mercancías si son extranjeras o el de reincorporarse al mercado, las que por su origen sean nacionales. Estos dos últimos casos procederán cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal. También podrán importarse temporalmente para una empresa IMMEX.

Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para:

- a) Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- b) Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.
- c) Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- d) Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales de conformidad para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura. En este caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuesto al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.

⁵⁰ La Carta de Cupo, es el documento que expide el almacén general de depósito como prueba de recibo de mercancías, documentación del contrato de depósito y título representativo de aquéllas. León Tovar, Soyla H., *Contratos mercantiles*, 4a. ed., México, OXFORD, 2008, p. 429.

Cuando la venta se haga a los pasajeros que arriben al país directamente del extranjero en puertos aéreos internacionales y dicha venta así como la entrega de las mercancías se realice en los establecimientos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, cumpliendo los requisitos de control que se establezcan mediante reglas, las mercancías no se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que se trate de las que comprenden el equipaje de pasajeros en viajes internacionales.⁵¹

Al respecto, Silva Juárez⁵² manifiesta que, el ejemplo más claro son las tiendas "Duty Free"⁵³ que se encuentran en los aeropuertos: solo para venta a pasajeros con pasaporte y boleto de vuelo internacional, porque las mercancías no pueden regresar a territorio nacional, a menos que se paguen los impuestos correspondientes.

Así mismo, Trejo Vargas,⁵⁴ explica que las mercancías que estén en depósito fiscal, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros, podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, pagándose en este último caso, las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a las muestras.

La industria de autopartes e industria automotriz con programas de maquila IMMEX, tienen todo un tratamiento en las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, (obligaciones, facilidades, reexpediciones, enajenaciones, regularización de mercancías, constancias de transferencia de mercancías, draw back,⁵⁵ reglamentación y reglamentación para pago).

⁵¹ Párrafos uno y dos de la fracción I del artículo 121 de la Ley Aduanera.

⁵² Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p.156.

⁵³ La regla 3.6.14 de la Miscelánea de Comercio Exterior para el 2007, establece que las tiendas Duty Free se ubican dentro de los aeropuertos con vuelos internacionales, en zonas donde los pasajeros que viajan al extranjero están a punto de tomar su transporte o en zonas francas donde se encuentran turistas extranjeros que están a punto de salir a sus destinos de origen. Los establecimientos son considerados almacenes para el régimen de depósito fiscal: las mercancías que se venden no han pagado los impuestos al comercio exterior porque se entiende que no se va a quedar en territorio nacional y que el pasajero internacional se va a llevar las mercancías al extranjero. Citado por, *ibidem*, p.451.

⁵⁴ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 305.

⁵⁵ El Draw Back, es la devolución del impuesto general de importación. Si una persona realiza una importación definitiva de un producto y antes de un año efectúa la exportación definitiva, en el mismo estado, puede solicitar a Economía la devolución del impuesto de

Leyva García,⁵⁶ dice que procederá la autorización de este régimen para la exposición y venta de vehículos en las franjas fronterizas y regiones fronterizas,⁵⁷ para las exposiciones internacionales temporales de mercancías y para llevar a cabo los procesos de ensamble y fabricación de vehículos, los cuales deberán ser debidamente vigilados y controlados por las autoridades aduaneras.

4. Régimen de Tránsito de Mercancías

El régimen de Tránsito de Mercancías, lo define el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, como el régimen aduanero, por el cual las mercancías que se encuentran sometidas al control aduanero son transportadas desde una aduana a otra dentro de un territorio aduanero, estén o no destinadas al extranjero.⁵⁸

El artículo 124 de la Ley Aduanera establece lo siguiente:

ARTICULO 124. El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.

Dicho régimen se divide en dos: 1) Tránsito interno (a la importación o la exportación) y 2) Tránsito internacional.

Trejo Vargas,⁵⁹ dice que el régimen de tránsito de mercancías aunque es típico y autónomo, se caracteriza por que se trata de un régimen provisional del régimen final al que se destinarán las mercancías de comercio exterior, pues una vez finalizado el primero por cumplirse las formalidades aduaneras el tránsito dejara de subsistir para dar paso al régimen final al que se destinarán

importación, siempre y cuando se cumplan los requisitos del Decreto Drawback. Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p. 450.

⁵⁶ Leyva García, Eugenio Jaime, *Importaciones y exportaciones. Tratamiento jurídico*, 2a. ed., México, ISEF, 2004, p.228.

⁵⁷ El artículo 136 de la Ley Aduanera establece lo siguiente para franja y región fronteriza:

Artículo 136. Para los efectos de esta Ley, se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.

Para Caballero Montoya, la franja fronteriza está determinada dentro de una zona de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional de nuestro país.

La denominación de zona libre ha sido modificada por la de Región Fronteriza, y se entiende por Región Fronteriza, los Estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, parte de Sonora, Franja Fronteriza Sur colindante con Guatemala y los Municipios de Comitán, Chiapas, Salina Cruz, Oaxaca, Cananea y Caborca, Son. Citado por: Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp.199 y 201.

⁵⁸ Citado por, *ibidem* p.451.

⁵⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.306.

las mercancías, ya sea en México o en el extranjero, por ejemplo: tratándose de un tránsito interno a la exportación, el régimen final será el régimen de exportación (definitiva o temporal, según se trate) de la mercancía que se despachó con un tránsito. Después de concluida la operación aduanera en su totalidad, el tránsito y la documentación con la que se amparó esta operación sólo tendrán valor para efectos estadísticos, en su caso, salvo que la aduana hubiese detectado alguna irregularidad en la operación del propio régimen de tránsito.

Expone el autor que con el régimen de tránsito de mercancías, estas se podrán desaduanizar en una aduana menos congestionada, generalmente en el interior del país, donde el propio importador, exportador o agente aduanal, tenga personal u oficinas para realizar la liberación de las mercancías, evitándose gastos innecesarios, así como el ahorro del tiempo en las filas de los módulos de carga normal del Sistema de Automatización Aduanera Integral.

Silva Juárez,⁶⁰ considera que es un régimen muy problemático, que requiere un máximo de cuidado por parte del agente aduanal y del transportista, ya que en el caso de que se pierdan las mercancías, ellos son solidariamente responsables del pago de las contribuciones.

Explica, que en la aduana de entrada o de origen se realiza un despacho provisional, es decir, las mercancías deben modularse y se presenta un pedimento de tránsito, donde solo se determinan los impuestos, solo se calculan, pero no se pagan, hasta que llegue a la aduana de despacho.

Del mismo modo, autores como Zepeda Salinas,⁶¹ argumentan que el régimen de tránsito de mercancías es el régimen o estado fiscal-aduanero que se le asignará a las mercancías que viajen de una aduana nacional a otra nacional y como consecuencia, puede estar sujeto a control fiscal, esto es que en cualquier momento las mercancías que se traslade podrán ser sujetas a verificación de mercancías en transporte, en los términos del artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁰ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp.746 y 747.

⁶¹ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, pp. 56 y 57.

a) Transito Interno

El régimen de Tránsito Interno de mercancías, se presenta, como lo señala Carvajal Contreras,⁶² cuando la aduana de entrada envía mercancías de procedencia extranjera a otra aduana, que se encargará de realizar el despacho para la legal importación de las mercancías, o bien, cuando la aduana de despacho envía mercancías nacionales o nacionalizadas a una aduana de salida, para que se encargue de cumplir con la exportación correspondiente; también como el envío de mercancías importadas temporalmente en programas de maquila y el retorno en exportación.

Ahora bien, de conformidad con la Regla 4.6.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, publicada el 29 de julio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y de conformidad con los artículos 125, fracción I y 130, fracción I de la Ley Aduanera, se considera tránsito interno o internacional, el traslado de mercancías de procedencia extranjera que se realicen de la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Monterrey, en Apodaca, Nuevo León, a la Aduana de Monterrey; de la Aduana de Nogales al Aeropuerto Internacional "Ignacio Pesqueira", en Hermosillo, Sonora, dependiente de la Aduana de Guaymas; del Aeropuerto Internacional "General Rafael Buelna", en Mazatlán, Sinaloa, a la Aduana de Mazatlán; del Aeropuerto Internacional "General Manuel Márquez de León", en La Paz, Baja California Sur, a la Sección Aduanera de Pichilingue, en La Paz, Baja California Sur; del Aeropuerto Internacional de Loreto, en Loreto, Baja California Sur, a la Sección Aduanera de Pichilingue, en La Paz, Baja California Sur; del Aeropuerto Internacional de Torreón "Francisco Sarabia", en Torreón, Coahuila, a la Aduana de Torreón; de la Aduana de Ciudad Hidalgo a la Sección Aduanera de Puerto Chiapas, o viceversa; dependiente de la Aduana de Ciudad Hidalgo, Chiapas; así como entre la Aduana de Progreso y la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Mérida denominado "Manuel Crescencio Rejón", para depósito ante la aduana o para someterla a cualquiera de los regímenes aduaneros a que se refiere el artículo 90 de la Ley, cuando cuente con autorización por parte de las aduanas referidas. En estos

⁶² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p.451.

casos los tránsitos se realizarán en los términos que se señalen en la autorización correspondiente.

Añade Trejo Vargas,⁶³ que para éste régimen, solo se realiza la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias, pero si las mercancías en tránsito interno a la importación no arriban a la aduana de despacho en el plazo señalado, la determinación se considerará definitiva, en tránsito interno a la exportación o retorno al extranjero, las mercancías no se considerarán exportadas o retornadas y se deberán reintegrar los beneficios fiscales que se hubieran obtenido con motivo de la exportación.

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor, las mercancías no arriben en los plazos referidos, el agente o apoderado aduanal o el transportista, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades, de conformidad con el Reglamento de la Ley Aduanera, exponiendo las razones que impiden el arribo oportuno de las mercancías.

Los artículos 37 y 125, fracción III de la Ley Aduanera, establecen los requisitos para la exportación mediante un pedimento consolidado y también en el caso de las maquiladoras y de empresas con programas de exportación, lo cual establecen lo siguiente:

ARTICULO 37. Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado.

Tratándose de las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, también podrán optar por promover el despacho aduanero de las mercancías mediante pedimento consolidado para su importación.

ARTICULO 125. Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.

II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.

III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

⁶³ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.307.

La Regla 4.6.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de 2011, establece que tratándose de las operaciones que se lleven a cabo mediante pedimentos consolidados, conforme al artículo 37 de la Ley, el agente o apoderado aduanal que promueva el tránsito interno de mercancía importada temporalmente bajo un Programa IMMEX para su retorno al extranjero, deberá presentar la factura ante el módulo de selección automatizado, tanto en la aduana de despacho al inicio del tránsito, como en la aduana de salida, en ambos casos se deberá activar el mecanismo de selección automatizado y proceder en los términos de su resultado.

La Ley Aduanera, en su artículo 126, dice en relación con el tránsito interno para bienes de consumo final que:

ARTICULO 126. El tránsito interno para la importación de bienes de consumo final sólo procederá en los términos y con las condiciones que señale el Reglamento.

El artículo 167 del Reglamento de la Ley Aduanera, señala los requisitos en los cuales se podrá autorizar por la autoridad aduanera los bienes de consumo final, como sigue:

Artículo 167. El tránsito interno de bienes de consumo final, se podrá autorizar por la autoridad aduanera, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Que se efectúe en remolques, semirremolques o contenedores transportados por ferrocarril, ya sea de estiba⁶⁴ doble o de estiba sencilla. El recorrido del convoy⁶⁵ se efectuará en tren unitario, sin escalas desde los puntos de origen a su destino, y
- II. Que el importador esté inscrito en el padrón de importadores.

Para la Regla 4.6.6 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, se consideran bienes de consumo final los siguientes:

- Textiles.
- Confecciones.
- Calzado.
- Aparatos electrodomésticos.

⁶⁴ La estiba es el proceso técnico y sistemático de acomodar de forma ordenada la carga en un espacio de almacén, muelle o medio de transporte. Correa Alcalá, César Omar, *Glosario básico de términos de derecho aduanero y comercio exterior*, México, Dercoexa, 2011, p. 126.

⁶⁵ El convoy son una serie de equipos ferroviarios de arrastre, que se utilizan para realizar el traslado de mercancías de una aduana de entrada a una aduana de despacho o viceversa o, en su caso, de una aduana fronteriza a un recinto portuario o una aduana interior o Terminal interior. *ibidem*, p. 262.

- Juguetes.
- Llantas usadas.
- Plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, señaladas en el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la "Comisión Intersecretarial para el control del proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas", publicado en el DOF el 29 de marzo de 2002, o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste.

- Aparatos electrónicos.

Ya se analizó el Régimen de Tránsito Interno, con características en donde el sistema jurídico mexicano añade su esencia para regular este régimen y dar un enfoque en el sistema de derecho justo a los importadores o exportadores.

b) Tránsito Internacional

Una vez que se ha analizado el Régimen de Tránsito Interno de Mercancías, el siguiente punto a tratar, es la vertiente del Régimen de Tránsito Internacional.

Para efectos de este régimen, atenderemos a lo que dispone la Ley Aduanera en su artículo 130, que a la letra dice:

ARTICULO 130. - Se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.
- II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

El propósito de este régimen, comenta Silva Juárez,⁶⁶ es que las mercancías lleguen a la aduana de despacho en el extranjero, o bien lleguen a una aduana nacional, después de haber sido transportadas en territorio extranjero.

Las características de dicho régimen, por territorio nacional, en base a lo que disponen los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Aduanera; señalan los siguientes requisitos:

⁶⁶ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p.759

Solo procederá el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional en los casos y bajo las condiciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se deberá promoverse por conducto de agente o apoderado aduanales.

Se deberá formular un pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía.⁶⁷

Se deberá determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación y la que corresponda, tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como de las cuotas compensatorias.⁶⁸

Si las mercancías no arriban a la aduana de salida en el plazo establecido, la determinación provisional de contribuciones y de cuotas compensatorias se considerará como definitiva.⁶⁹

Cuando por razones de caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan arribar en los plazos establecidos por la ley, el agente aduanal, el transportista o la persona física o moral que efectúe el tránsito internacional de mercancías, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades aduaneras. En este caso, podrá permitirse el arribo extemporáneo de las mercancías a la aduana de salida por periodo igual al plazo máximo de traslado establecido o, que se efectúe el desistimiento al régimen en la aduana de entrada siempre que, en este último caso, se presenten físicamente las mercancías ante la aduana.⁷⁰

Serán responsables solidarios ante el fisco federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios y de las infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías: el agente aduanal, cuando acepte expresamente dicha responsabilidad, y la empresa transportista inscrita en el registro.⁷¹ Respecto a este punto en particular, el autor Silva Juárez⁷² argumenta que los tránsitos en general, no pueden hacerse con

⁶⁷ Fracción I del artículo 131 de la Ley Aduanera.

⁶⁸ Fracción II del artículo 131 de la Ley Aduanera.

⁶⁹ Artículo 132 de la Ley Aduanera.

⁷⁰ Artículo 132 segundo párrafo de la Ley Aduanera.

⁷¹ Artículo 133 de la Ley Aduanera.

⁷² Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, pp.764 y 771.

cualquier empresa transportista; debe estar inscrita en el padrón de empresas transportistas, y asumir expresamente la responsabilidad solidaria por el pago de los créditos fiscales, si nadie lo paga, ellos los deben pagar. Y por si eso fuera poco, para que la autoridad tenga cierto control sobre los embarques, deben realizarse por las aduanas, las rutas y los tiempos que los ordenamientos establecen.

Silva Juárez continua argumentando que en este punto, se refiere a la aduana mexicana de salida, es decir, cuando tiene que pasar por territorio extranjero es necesario hacer cuatro despachos: el de la aduana mexicana de salida, que lo hace el agente aduanal mexicano; el de la aduana extranjera de entrada, que lo hace el forwarding o agente aduanal de ese país, el de la aduana extranjera de salida, que también lo hace el forwarding, y el de la aduana mexicana de entrada, que ya lo hace el agente o apoderado aduanal mexicano.

Por tanto, el último artículo en lo que respecta el régimen de tránsito internacional de mercancías, el artículo 134 de la Ley Aduanera dice a su letra:

ARTICULO 134. El tránsito internacional por territorio extranjero deberá promoverse por conducto de agente o apoderado aduanal.

Carvajal Contreras,⁷³ considera que dos influencias han configurado este régimen aduanero en nuestro país: la latinoamericana y la europea.

Para la primera, es cuando las mercancías extranjeras se envían de un país a otro atravesando el territorio de otro u otros países intermedios. Para la segunda, no es sólo la transportación de las mercancías por territorios extranjeros, sino también la transportación en un mismo territorio aduanero de mercancías de una aduana a otra, para nacionalizarse, depositarse o exportarse.

Continúa diciendo el autor, que este régimen ha sido objeto de estudio desde que el transporte evolucionó y se desarrolló. También ha servido de preocupación para los países de gozar de libertad de tránsito para sus mercancías cuando atraviesan el territorio de otro país, sin tener que pagar impuestos, derechos o el cumplimiento de demasiadas formalidades.

⁷³ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, p. 453.

5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

El Régimen de "Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado", considera Carvajal Contreras,⁷⁴ que es de nuevo cuño⁷⁵ en nuestro sistema legal consiste en importar mercancías que son introducidas en recintos fiscalizados para practicarse procesos industriales de elaboración, transformación o reparación para ser retornadas al extranjero.

El artículo 135 de la Ley Aduanera, establece su definición y sus lineamientos, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 135. El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.

La introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en **el artículo 63-A** de esta Ley y de las cuotas compensatorias aplicables a este régimen. El impuesto general de importación se deberá determinar al destinar las mercancías a este régimen.

En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar que dentro de los recintos fiscalizados, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación en los términos de este artículo.

Las mercancías nacionales se considerarán exportadas para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas al régimen previsto en este artículo.

Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación. Los desperdicios no retornados no causarán el citado impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Reglamento.

Cuando se retornen al extranjero los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley, se pagará el impuesto general de importación.

Por los faltantes de las mercancías destinadas al régimen previsto en este artículo, se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan.

Podrán introducirse al país a través del régimen previsto en este artículo, la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado, siempre que se pague el impuesto general de importación y se cumplan las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Máximo Carvajal Contreras considera que el régimen de "Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado es de nuevo cuño en nuestro sistema legal, pues difiere de ello, puesto que el régimen surgió con la Ley Aduanera de 1995, lo que sí es nuevo, es el segundo párrafo adicionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000 y subsecuentes.

Autores como Zepeda Salinas⁷⁶ exponen que este régimen es considerado como un "Programa de diferimiento de aranceles" por el artículo 2, fracción X, de la Ley Aduanera que a la letra dice:

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley se considera:

[...]

X. Programas de diferimiento de aranceles, los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal; y de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

En relación con el artículo anterior, el segundo párrafo del artículo 135 de la Ley Aduanera, establece que la introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación, en los casos previstos en el artículo 63-A de la misma Ley y de las cuotas compensatorias aplicables.

El artículo 63-A de la Ley Aduanera se relaciona también con el artículo 2 fracción X de la Ley Aduanera, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un **programa de diferimiento o de devolución de aranceles**, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.

En virtud de lo anterior, cuando se retornen al extranjero los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, en los casos previstos en el artículo 63-A de la misma Ley, se pagará el impuesto general de importación.

En el tercer párrafo del artículo 135, de la Ley Aduanera, se establece que en ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.

El mismo artículo 135, pero ahora en su quinto párrafo, de la Ley Aduanera, establece que las mercancías nacionales se considerarán exportadas, para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas a este régimen.

Las mermas⁷⁷ resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación; esto de

⁷⁶ Zepeda Salinas, Erick R, *op. cit.*, nota 1, p. 70.

conformidad con el sexto párrafo del artículo 135 de la Ley Aduanera, ya que estas son consideradas como desperdicio y por ende, no podrán ser reutilizadas para importarse o exportarse.

Los desperdicios no retornados no causarían el citado impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos, cumpliendo con las disposiciones de control que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

Por los faltantes de las mercancías destinadas a este régimen se causarían los impuestos al comercio exterior que correspondan y la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado pagarán el impuesto general de importación y cumplirán con las regulaciones y las restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.⁷⁸

6. Recinto fiscalizado estratégico

El último de los regímenes aduaneros establecidos en la Ley Aduanera, es el Régimen denominado "*Recinto fiscalizado estratégico*", siendo éste un régimen que nace en nuestro sistema, con el *Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se decretan otras de la Ley Aduanera del 30 de Diciembre del año 2002*; al adicionarse los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C, y 135-D a la Ley Aduanera.

Es menester señalar, que la Cámara de Diputados en sus dictámenes, mencionan que a la adición del Régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico, le trae al país grandes ventajas económicas para su desarrollo competitivo ante el propio territorio nacional y el extranjero. La exposición de motivos a la letra dice:

"Hoy podemos aseverar que esta reforma aduanera tiene como propósito fundamental, realizar adecuaciones al marco legal, para fortalecer la seguridad nacional y el control de la aduana, para apoyar e impulsar la competitividad de los usuarios del comercio exterior, así como para alcanzar mayores niveles de certeza jurídica y simplificación administrativa a favor de los particulares, dando transparencia a la actuación de la autoridad frente a los particulares, y dotando también a la autoridad

⁷⁷ Las mermas son consideradas como aquellas que se consumen durante el proceso de producción o bien se pierden por desperdicio y no es posible comprobar. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, Normatividad: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10456.html (Consultado el 22 de Septiembre de 2011).

⁷⁸ Artículo 135 penúltimo párrafo de la Ley Aduanera.

de herramientas que le permitan enfocar sus recursos de manera mucho más eficiente.

En lo que a la seguridad nacional respecta, el tema que recientemente ha cobrado especial importancia, nuestro país ha adquirido compromisos internacionales de relevancia, en apoyo a la investigación y lucha contra el terrorismo, para lo cual se ha procurado la adopción de medidas que permitan reforzar la seguridad y prevenir la introducción de mercancías o personas que puedan poner en peligro la seguridad del país, con objeto de mantener una frontera segura.

En este sentido la reforma incorpora adiciones y modificaciones a la ley, para establecer la obligación a las empresas que prestan servicios internacionales de transporte área, marítimo y ferroviario, para efectuar la transmisión electrónica a las autoridades aduaneras de nuestro país, de los datos de pasajeros, tripulaciones y mercancías antes de su arribo.

Por otro lado, esta reforma también sienta un precedente importante, al incorporar nuevos esquemas en materia de fomento a la competitividad de las empresas.

El otorgar condiciones de competitividad respecto a las operaciones del comercio exterior y aduanal de la industria maquiladora, provocará que México se ubique en el panorama internacional, como un país que ofrece ventajas atractivas, que le permitan constituirse como un polo de desarrollo en Latinoamérica, aprovechando desde luego la situación geográfica, pero además de su infraestructura, mano de obra calificada, así como la red de Tratados de Libre Comercio, que permitan a las industrias y comerciantes acceder a más de 32 economías en el mundo.

Bajo la misma óptica de continuar con la conveniencia de impulsar la promoción de la inversión en proyectos que otorguen ventajas competitivas a nuestro país, se analizó la posibilidad de incorporar una reforma que permitiera, sin detrimento del control de la autoridad aduanera, que el Servicio de Administración Tributaria habilite inmuebles para que en ellos se establezcan empresas que lleven a cabo operaciones de importación y exportación de mercancía, así como procesos de elaboración, transformación, reparación y comercialización respecto de las mismas, sujeto a beneficios en materia de impuestos, cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y facilidades administrativas, para proporcionar una alternativa atractiva para las empresas que llevan a cabo dichas actividades y propiciar, para nuestro país, importantes derramas económicas, empleos y un incremento en la recaudación de impuestos.

Así se propone reformar la Ley Aduanera y crear la figura del "**recinto fiscalizado estratégico**", para establecer en nuestro país en las terminales ferroviarias, aéreas, portuarias y multimodales, centros de desarrollo económico-industriales, comerciales y de servicios en puntos estratégicos del territorio nacional para el ingreso de mercancías de comercio exterior, lo cual, además de las ventajas que ya mencionaron, constituye un hecho histórico en la clara señal a los inversionistas de que en nuestro país se están haciendo esfuerzos para simplificar, transparentar y reducir los costos de las importaciones y las exportaciones.

La creación de este nuevo régimen, propicia la posibilidad de captar, al traer a México aproximadamente mil millones de pesos en carga y resguardo que actualmente se encuentran en bodegas fuera de nuestras fronteras.

Tendiente a una real modernización la reforma permitirá la habilitación de la firma electrónica avanzada que equivaldrá a la firma autógrafa, con lo que las operaciones de comercio exterior tenderán a la eliminación paulatina en el papel como medio de comprobación fiscal.

Las reformas propuestas, están orientadas a elevar la competitividad de las empresas manufactureras, las maquiladoras de exportación y a aquellas con programas de exportación, a la vez que buscan reducir la tramitología aduanal en torno a la simplificación administrativa en la elaboración de los documentos aduanales; hacer más eficiente el tiempo de cruce de las mercancías, sin desatender la fiscalización y asignar derechos y beneficios en justa medida, con lo cual podemos decir, se propicia la simplificación del 59% del comercio exterior, lo que representa el 66% de la economía nacional.

En lo que se refiere al combate al contrabando, a través de las reformas se establece como presunción de infracción grave, a aquellas empresas que no acrediten que las mercancías importadas temporalmente no fueron retornadas al extranjero ni se destinaron a otro régimen aduanero.

La reforma también faculta a la autoridad para embargar las mercancías que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, lo cual permitirá hacer más eficiente el combate a la introducción de mercancías que afectan la planta productiva nacional. Ante los reclamos de la comunidad importadora y exportadora de nuestro país, incorporamos al texto de la ley, la responsabilidad de la autoridad por los percances que pudieran que pudiera sufrir la mercancía que esté depositada en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, el SAT deberá responder por extravíos, daño o destrucción de las mismas.

Compañeros legisladores y compañeras legisladoras: La Comisión de Hacienda y Crédito Público de esta Cámara, me ha pedido su apoyo para la aprobación de la presente reforma que ha sido votada a favor al seno de la misma y el cual, como ya les he informado, reviste un amplio consenso entre los diputados de los diferentes partidos políticos que participaron en su construcción."⁷⁹

Respecto a lo anterior, expongo que captar el ingreso de mercancías de otras naciones en nuestras fronteras para que se comercialicen, es de gran eficiencia para la economía del país, ya que la distribución de las mismas hace que haya un ciclo económico en la riqueza intrínseca en México. También es menester señalar que con esta figura jurídica, se tendrá un mayor control de las mercancías que no cumplan con las disposiciones fiscales y aduaneras que establezca la legislación nacional y por consiguiente el fisco podrá ejercer sus facultades hacendarias para controlar irregularidades.

Trejo Vargas,⁸⁰ dice que la creación del régimen de recinto fiscalizado estratégico se hizo con el fin de dar mayor competitividad a las empresas bajo los principios de simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a dichos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por el plazo de dos años o por el plazo de la autorización, tratándose de activos fijos,

⁷⁹ Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leyes Federales y del Distrito Federal, Ley Aduanera, Proceso Legislativo, Dictamen legislativo: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/> (Consultado el 18 de enero de 2012).

⁸⁰ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.311 y 312.

para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y sin estar sujetas al pago de impuestos al comercio exterior ni al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias.

El artículo 135-B de la Ley Aduanera, establece la definición de dicho régimen, que a la letra dice:

ARTICULO 135-B. El régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y se sujetará a lo siguiente:

I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley.

II. No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

III. Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.

IV. Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Para destinar las mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, se deberá tramitar el pedimento respectivo o efectuar el registro a través de medios electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, determinando las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas queden bajo este régimen, se entenderán exportadas definitivamente.

El artículo 14-D de la Ley Aduanera establece que las mercancías importadas al amparo de este régimen podrán, al igual que en el régimen de depósito fiscal, ser extraídos para su importación definitiva o temporal bajo un programa de fomento o maquila o ser retornadas al extranjero, o incluso ser importadas al régimen de depósito fiscal. Asimismo, los bienes nacionales o nacionalizados que se introduzcan al recinto fiscalizado estratégico se entenderán exportados definitivamente, en tanto que las mercancías podrán permanecer en dichos recintos hasta por dos años, en el caso de materias primas, o el plazo de depreciación en los demás casos.

Uno de los primeros requisitos es tener el uso o goce de almacenes fiscalizados ya autorizados por el Servicio de Administración Tributaria,

cumpliendo todos los requisitos que marca la Ley Aduanera; pero no podrán obtener autorización para estos efectos los administradores del recinto fiscalizado estratégico.⁸¹

Para lo anterior, es indispensable establecer el requisito que establece el artículo 14-D de la Ley Aduanera en su primer párrafo, que a la letra dice:

ARTICULO 14-D. Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y la autorización para su administración. El inmueble habilitado se denominará recinto fiscalizado estratégico.

Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación y administración de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico y la autorización para su administración. La autorización se podrá otorgar hasta por un plazo de 20 años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos dos años de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como de las obligaciones derivadas de la misma.⁸²

Para que funcione este régimen, se requiere de una autorización de habilitación y administración del recinto fiscalizado estratégico, así como para operar el régimen correspondiente.

Para concluir el estudio de este régimen, considero importante atender lo que señala el artículo 135-D de la Ley Aduanera, ya que nos da los últimos lineamientos sobre el mismo:

ARTICULO 135-D. Las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho recinto para:

- I. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- II. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.

⁸¹ Artículo 135-A de la Ley Aduanera.

⁸² Artículo 135-A párrafos dos y tres de la Ley Aduanera.

III. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.

IV. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

V. Destinarse al régimen de depósito fiscal.

Durante el plazo de vigencia del régimen, las mercancías podrán retirarse para su importación cumpliendo con las disposiciones que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Las mercancías sujetas a este régimen se podrán transferir de un inmueble ubicados dentro del recinto fiscalizado a otro ubicado dentro del mismo recinto, o a otro recinto fiscalizado habilitado en los términos del artículo 14-D de esta Ley, siempre que se cumplan con las formalidades que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación.

Las personas que hayan obtenido la autorización a que se refiere el artículo 135-A de esta Ley, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías que sean retiradas del recinto fiscalizado sin cumplir con las obligaciones y formalidades que para tales se requieran o cuando incurran en infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de las mercancías. Dicha responsabilidad comprenderá el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que en su caso se causen, y sus accesorios, así como las multas aplicables. Las personas que hayan obtenido la autorización a que se refiere el artículo 14-D de esta Ley, serán responsables solidarios en los mismos términos y condiciones.

Respecto a este artículo y de conformidad con lo que establece la Regla 4.8.7 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011,⁸³ la transferencia de mercancías se deberá tramitar por conducto de agente o apoderado aduanal el pedimento que corresponda a las operaciones de: a) Retorno al extranjero de mercancía transformada, elaborada o reparada al amparo de un Programa IMMEX y b) Retorno de mercancías extranjeras en su mismo estado, excepto cuando se trate del retorno de envases y empaques, etiquetas y folletos importados temporalmente al amparo de un Programa IMMEX, que se utilicen en la exportación de mercancía nacional.

La misma regla establece que cuando se retornen o exporten mercancías por una aduana fronteriza, marítima o aérea y dichas mercancías sean procedentes de un recinto fiscalizado estratégico ubicado en una aduana marítima o interior, las mercancías se deberán presentar en la aduana o el

⁸³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2011.

módulo de aduanas asignado al recinto fiscalizado estratégico, así como en la aduana de salida de territorio nacional, es este último caso, sólo para la confirmación del arribo de las mercancías a la aduana de salida de territorio nacional. Así mismo el traslado de las mercancías deberá ampararse con el pedimento o con el "Aviso electrónico de importación y de exportación", según corresponda y en el caso de transferencias de mercancías de un recinto fiscalizado estratégico a otro, se deberá efectuar en un plazo de veinte días naturales.

7. Determinación de requisitos para importar

La determinación de los requisitos para importar, implica atender a las normas que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Aduanera, su reglamento, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que aluden a ellas y en el caso del ordenamiento constitucional a sus bases, en donde se establecen los requisitos para que se puedan importar o exportar las mercancías.

Es importante señalar, que en este esquema legal, tratándose de mercancías que entran o salen del territorio nacional, los requisitos legalmente previstos deben ser observados y obligatoriamente cumplidos por la autoridad aduanera, para que su estricta observancia, dé seguridad jurídica a aquellas personas que desean llevar a cabo una actividad de comercio exterior.

El cumplimiento, también depende de que el sistema aduanero funcione correctamente, sin que medie queja de los importadores o exportadores y en que estos mismos cumplan la norma. De lo contrario la autoridad aduanera con base en el ordenamiento legal, impondrá las sanciones correspondientes por incurrir en infracciones establecidas en la ley.

Muchas personas físicas o morales cumplen con la norma aplicable para efectuar aquellos requisitos para importar, pero a la lupa de las mismas y con una buena defensa legal, dichas normas se contradicen una con otra, y una tras otra, porque el legislador (Poder Legislativo y/o Poder Ejecutivo, artículo 131 Constitucional), no tuvo la suficiente técnica legislativa para legislar y con

esto se llega a pensar que fue por falta de conocimientos o porque se trató de perjudicar al ciudadano.

Entre los requisitos para importar, encontramos las regulaciones y restricciones no arancelarias, cuyo cumplimiento es determinante para conocer las medidas que serán aplicables a las mercancías para la importación; por ende, todos los documentos necesarios para importar, de los cuales detallaré más adelante; se tendrán que anexarse al pedimento, debiendo estar vigentes al momento de la importación.

Si bien es cierto, que existen muchas medidas que imponen los Tratados Internacionales de los que México forma parte, es necesario enfocarnos en dos pilares de las importaciones y exportaciones que se realizan en el territorio nacional, entre ellas las regulaciones y restricciones no arancelarias, medidas que se deberán llevar a cabo para importar y exportar antes que otra cosa pase.

8. Regulaciones arancelarias

Para adentrarnos en el tema de las regulaciones y restricciones no arancelarias, pilar fundamental de las reglas que constituyen las importaciones y exportaciones en México, se tiene que analizar cómo es que la Ley de Comercio Exterior establece estas figuras jurídicas.

Martínez Vera,⁸⁴ dice que México pretende vivir en el régimen de libre empresa, donde la participación de los órganos del Estado, más que de regulación, sea de promoción de las actividades económicas; sin embargo, señala que por las debilidades de la planta productiva, en este momento la posición gubernamental es de plena participación en esas actividades, tanto como promotor, como con reglas organizativas, reguladoras, directivas y controladoras, a fin de propiciar una capitalización y modernización de la planta productiva que la torne muy competitiva en el ámbito internacional. Muestra de ello son las facultades extraordinarias que se le otorgan al Poder Ejecutivo para legislar en materia de aranceles y de restricciones y aún prohibiciones para la

⁸⁴ Martínez Vera, Rogelio, *Legislación de comercio exterior*, 3a. ed., México, Mc Graw-Hill Interamericana Editores, 2006, pp.105-108.

entrada y salida de mercancías al territorio nacional, tal como lo previene el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho la facultad concedida.

De la disposición anterior, se concluye que es facultad de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional y reglamentar o prohibir, por motivos de seguridad nacional o de policía, la circulación en el interior de la República toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, sin embargo la misma Federación, no puede establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional, el cual establece lo siguiente:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

[...]

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

[...]

En mi concepto, en referencia al segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, posibilita al Ejecutivo Federal establecer de una forma rápida con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los importadores o exportadores según dicha facultad. Desde mi punto de vista, también tiene como fin regular eficientemente al comercio

exterior. Por ende, el Ejecutivo Federal debe velar por los intereses del país; aunque en la práctica aún se encuentran muchos obstáculos en las reglas que emite el Ejecutivo y entorpecen la entrada y salida de las mercancías al territorio nacional, llegando incluso en algunos casos a ser inconstitucionales.

Es decir, estoy totalmente de acuerdo que se cuide la economía del país, facultad que se le confiere al Ejecutivo Federal para hacerlo, pero tal parece que se vela por la economía e intereses de unos cuantos y no de los 112 millones 336 mil 538 personas⁸⁵ que habitamos en México, por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pilar y base de nuestro sistema legal, establece claramente el camino que se debe respetar, pero una cosa es el deber ser y otra el ser y el Ejecutivo Federal en algunos casos no respeta ni siquiera estos dos principios.

Martínez Vera⁸⁶, dice además, que dentro de la apertura de la economía, México pretende establecer reglas claras y precisas tanto para el manejo de la política gubernamental, como para la realización de actos concretos de comercio internacional entre los particulares, propiciando con ello, una competencia más leal en el comercio exterior.

Comenta el autor que La Ley de Comercio Exterior y su reglamento, los que a decir del autor citado, contiene la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del comercio exterior, cuyos objetivos son.

- Regular y promover el comercio exterior
- Incrementar la competitividad de la economía nacional
- Propiciar el uso eficaz de los recursos productivos del país
- Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional
- Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Respecto a lo anterior Martínez Vera, expone que la interpretación y aplicación, tanto de la Ley de Comercio Exterior como de su Reglamento, corresponden al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía. Esto en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución

⁸⁵ Disponible en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Población, hogares y vivienda, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484> (Consultado el 29 de Septiembre de 2011).

⁸⁶ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 84, pp.106-108.

Política de los Estados Unidos Mexicanos y con independencia de lo previsto en el artículo 131 del mismo ordenamiento, en lo referente a las reglas del comercio exterior, a la aplicación de gravámenes arancelarios, a la conducción y manejo de negociaciones y a la coordinación y realización de actividades de comercio exterior. La Secretaría de Economía tiene a su cargo la realización de casi la totalidad de las tareas y actividades que conduzcan al logro de los fines de las políticas y acciones que sobre esta materia disponga el Ejecutivo Federal.

Las medidas arancelarias de regulación del comercio exterior, argumenta el autor Martínez Vera, que son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación, así como las referentes al régimen establecido para operar las franquicias y las preferencias arancelarias. Por su parte, las regulaciones y medidas de carácter no arancelario son aquellas que se aplican por la autoridad administrativa para proteger la economía, la seguridad o la salud del Estado, medidas que se detallan de conformidad con lo que establece el artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior, en su Título IV, denominado, "Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior" en su Capítulo Único, denominado "Aranceles".

Artículo 12.- Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Como se ha mencionado, es facultad privativa de la Federación gravar mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Por tanto, en concordancia con lo anterior, el artículo 73, fracción XXIX, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que es facultad del Congreso establecer contribuciones, sobre el comercio exterior.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

[...]

Lo anterior significa, con la salvedad anotada, que le corresponde al Órgano Legislativo Federal, el establecimiento de contribuciones como las indicadas y consecuentemente de las normas para su administración y para la regulación de los actos de importación y exportación.

Ariel Rezzoagli,⁸⁷ dice que la utilización de aranceles obedece a razones tanto recaudatorias (obtener un ingreso gubernamental) como proteccionistas (proteger a la industria nacional de la competencia de las importaciones). Se está ante un impuesto o tarifa que grava los productos transferidos de un país a otro. La aplicación de estas tarifas sobre los productos que se importan tiende a restringir su comercialización al convertirlos en menos competitivos dentro del mercado del país que importa. Hay distintos tipos: a) Arancel a la exportación y b) Arancel de tránsito, cuando se gravan los productos que entran en un país con destino a otro.

El autor señala que los más relevantes son los primeros, dado que constituyen las barreras más comúnmente empleadas en el comercio internacional con el objeto de: reducir las importaciones (y con ello, favorecer la balanza comercial del país); proteger la industria y producción nacional; obtener mayores ingresos para las arcas del Estado; y fomentar una industria incipiente (únicamente cuando dicha protección sea transitoria).

Dichos aranceles adoptan las siguientes modalidades:⁸⁸

- Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto:
- Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y
- Los demás que señale el Ejecutivo Federal.

Respecto al Arancel-cupo, Aquino Cruz,⁸⁹ indica que es también conocido como cuota arancelaria y ha sido utilizada por países limítrofes como lo es

⁸⁷ Rezzoagli, Bruno, Ariel, "*Régimen jurídico del comercio exterior*", en Patiño Manfer, Ruperto y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Régimen de comercio exterior. Temas de actualidad*, México, Porrúa, 2009, p. 195.

⁸⁸ Artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior.

nuestra situación con Estados Unidos de América, en nuestra tarifa de importaciones, solo se identifican tres productos sujetos a este tipo de arancel: leche en polvo o en pastilla, leche evaporada y queso fundido, excepto el rayado.

Aquino Cruz, expresa que en relación con lo anterior, es necesario comparar el arancel y la cuota para analizar ambas formas restrictivas en cuanto a su celeridad de aplicación y su eficacia. Desde el punto de vista del país que interpone la barrera comercial, para restringir el volumen de las importaciones, la cuota constituye un instrumento de mayor precisión y claridad que el arancel; además, ambas figuras restrictivas del comercio difieren en cuanto a sus efectos para el comercio internacional. En primer término, porque, con la salvedad del arancel que siendo tan elevado provoca en la práctica un impedimento absoluto para la importación, de ordinario no implica una limitación arbitraria al monto susceptible de importarse.

Argumenta el autor que tanto el arancel como la cuota o cupo son instrumentos de protección esgrimidos por la política comercial que producen efectos, tanto en precios, como en el ingreso y la balanza de pagos. Por ejemplo, la cuota es más inflexible por su carácter de absoluta, por que no considera a los precios y menos a la elasticidad, tanto del precio como de la demanda y su oferta. El arancel en cambio se considera más flexible.

Aquino Cruz establece que mientras el arancel puede conducir a un instrumento igualitario, sobre todo, dentro del concepto de la nación más favorecida, la cuota, en cambio, suele discriminar de acuerdo a su naturaleza y aún es posible establecer una cuota para los mayores países abastecedores del mercado importador, manteniendo sin cuota a los otros. Por otra parte, la implantación del arancel sigue un procedimiento lento, ya que, tratándose de impuesto por lo común deben imponerse por ley. No así la cuota que se impone por la vía administrativa y con frecuencia con el carácter de urgente.

Respecto a lo anterior, la cuota crea un verdadero monopolio para el que logra que se le asigne una porción de ella. Provoca, asimismo, una elevación de precios, lo que afecta al consumidor. El arancel no produce aquel efecto y sí

⁸⁹ Aquino Cruz, Daniel, *Las prácticas desleales del comercio internacional. Ley del comercio exterior comentada*, México, Editorial PAC, 1997, pp. 73-77.

significa un incremento en los precios; esto es conocido y controlado, lo que hace menos grave el procedimiento.

Ahora bien, dice el autor, en relación con el arancel estacional, como su nombre lo indica corresponde a niveles arancelarios diferentes en distintos periodos del año, aplicable a productos agrícolas, ganaderos y forestales, entre otros, por su estacionalidad. La Ley deja abierta la posibilidad para que el Ejecutivo Federal cree o instrumente otras modalidades de arancel que las necesidades de crecimiento económico y apertura comercial exijan en el momento oportuno. En el caso de México, sólo se aplica este tipo de arancel al sorgo en grano, habas de soya y aceite de cártamo.

De acuerdo con lo que sostiene Silva Juárez,⁹⁰ señala que la palabra "Regulaciones", hace referencia a las mercancías que pueden pasar, siempre y cuando cumplan los requisitos de importación; y "Arancelarias", son las que establece la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero del 2002 y consisten principalmente en los impuestos y en las condiciones técnicas que establece la tarifa para importar las mercancías.

9. Restricciones no arancelarias

A fin de distinguir las regulaciones no arancelarias de las restricciones no arancelarias el autor Trejo Vargas,⁹¹ señala que las primeras tienen como propósito salvaguardar la salud y la seguridad humana, animal y vegetal, el equilibrio ecológico y otras cuestiones relacionadas con el bienestar humano y de lo que nos rodea, es decir, se establecen como medidas de carácter de prevención de la salud y el bienestar ecológico. Mientras que las restricciones no arancelarias obstaculizan o restringen las mercancías a la importación o exportación, a fin de salvaguardar los sectores industriales del país y la economía nacional, pudiendo consistir en medidas de carácter económico o administrativas.

En esta tesitura, comenta el autor que el cumplimiento de un permiso sanitario o fitosanitario, o la prohibición a la importación o exportación de

⁹⁰ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, pp.165 y 166.

⁹¹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 57.

ciertas mercancías, tales como: huevos de tortuga, semilla de amapola, marihuana, heroína, sulfato de talio, pieles de tortuga o caguama, totoaba, peces vivos depredadores, estampas o calcomanías conocidas como "*Garbage Pail Kids*", etcétera, generalmente se consideran una regulación no arancelaria; mientras el establecimiento de cupos, cuotas compensatorias o medidas de emergencia a la importación se consideran restricciones no arancelarias.

Por su parte, Rohde Ponce,⁹² hace una clasificación amplia de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior de la manera siguiente; a) Barreras arancelarias, donde encontramos a los aranceles y tipo de cambio, b) Barreras no arancelarias, donde se incluye a: 1) las barreras paraarancelarias, tales como los ajustes tributarios en frontera, las sobretasas, los precios oficiales de importación, las cuotas compensatorias, entre otros; 2) las barreras cuantitativas, como las prohibiciones, las salvaguardas, los cupos o contingentes, los permisos o licencias previas, etcétera; y 3) las barreras cualitativas, esto es, los permisos, las autorizaciones, los requisitos de etiquetado, las Normas Oficiales Mexicanas, como **los padrones de importadores**, el marco de origen, etcétera.

Respecto a las regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación e importación, la Ley de Comercio Exterior, establece dichas medidas, las cuales se deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la Ley de Comercio Exterior.⁹³

Los "*Permisos Previos*",⁹⁴ son instrumentos expedidos por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional, se deberá llenar un formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán publicar en el **Diario Oficial de la Federación**, por tanto, en los permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el

⁹² Citado por, *Idem*.

⁹³ Artículo 17 último párrafo de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁴ Artículo 21 de la Ley de Comercio Exterior.

valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

Los "*Cupos Máximos*",⁹⁵ es el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos; por lo que también se entienden como cupos a los montos de mercancías que, dentro de un arancel-cupo, se exporten o importen a un nivel arancelario preferencial.

El Mercado de País de Origen,⁹⁶ la Secretaría de Economía, previa consulta con la Consultoría de Comercio Exterior puede exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un mercado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país. Luego entonces, cuando una mercancía sea exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia. Sin embargo, cuando la mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

Las Certificaciones,⁹⁷ la Secretaría de Economía puede certificar algunos actos de los importadores o exportadores, por ejemplo, los certificados de elegibilidad resultado de la asignación de cupos, los certificados de origen, los certificados de libre venta (SALUD) entre otros.

Las Cuotas Compensatorias,⁹⁸ son aprovechamientos a las mercancías que se van a importar, de un país específico; corresponde a la Secretaría de Economía, determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para

⁹⁵ Artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁶ Artículo 34 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁷ Artículo 20-A de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁸ Artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior.

desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional

Las Normas Oficiales Mexicanas,⁹⁹ con respecto a la importación, circulación o tránsito de mercancías están sujetas a las normas oficiales mexicanas que son regulaciones técnicas que tratan de proteger al consumidor. Las mercancías sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.¹⁰⁰

Los documentos donde se demuestre el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias deberán anexarse al pedimento, los cuales deberán estar vigentes al momento de la importación. Por tanto, el importador debe planear con anticipación sus importaciones o exportaciones, debido a que la mayoría de las regulaciones y restricciones no arancelarias deben cumplirse previamente al despacho de las mercancías.¹⁰¹

El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, deben previamente someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, integrada por el Gabinete Económico y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.¹⁰²

Las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identifican en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les

⁹⁹ De acuerdo con la Ley sobre Metrología y Normalización (3o., fracción XI), una norma es una regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades señaladas, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Las Normas Oficiales Mexicanas para efectos aduaneros son formalmente regulaciones y restricciones no arancelarias, ya que estas son el género y las segundas, son la especie de aquellas. Citado por, Trejo Vargas, Pedro. *et al.*, *Comercio exterior sin barreras 2004*, 4a. ed., México, ISEF, 2004, p. 101.

¹⁰⁰ Artículo 26 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰¹ Artículo 17-A de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰² Artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior.

corresponda conforme a la Tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación.¹⁰³

Todos los decretos que establezcan una regulación o restricción no arancelaria, deben identificar las mercancías a las que son exigibles dichos requisitos a nivel de fracción arancelaria, esto es el código del sistema armonizado con capítulo, partida, subpartida y fracción arancelaria, a ocho dígitos.¹⁰⁴

10. Condiciones del importador o exportador

Para abundar en el tema de la importación y exportación realizada en México, se dará una definición más específica de estas, por tanto, los autores Witker y Jaramillo,¹⁰⁵ consideran que la importación es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo. Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportable y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla a consumo en el interior del país.

Luego entonces, explican que la exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas del país.

Dando un enfoque general de estos dos conceptos fundamentales para introducir las condiciones de los importadores y exportadores que deben tener dentro del sistema aduanero mexicano, se procederá a dar sustento al mismo, para abrir el panorama de todas las condiciones y requisitos que necesitan los importadores y/o exportadores para que se muevan las mercancías fuera o dentro del territorio nacional.

Trejo Vargas,¹⁰⁶ dice que los importadores y exportadores, como usuarios de las aduanas, se caracterizan porque son los que tienen una relación jurídica

¹⁰³ Artículo 20 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁴ Artículo 10 de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁵ Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo, *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1996, pp. 19 y 49.

¹⁰⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 164-167.

más directa con las mercancías de comercio exterior en la operación aduanera y, en consecuencia, con la aduana.

En este sentido, los importadores, personas físicas o morales (incluyendo a las entidades públicas), son los que introducen mercancías de comercio exterior al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su introducción, ya sea que la traigan consigo o las introduzcan través de un transportista empresa autorizada.

Sin embargo, continua argumentando el autor, existen ciertas excepciones en el cumplimiento de estos requisitos, como por ejemplo, en el caso de los pasajeros internacionales que lleven consigo mercancías en franquicia y las personas que efectúen importaciones a través de empresas de mensajería y paquetería y por vía postal mediante un procedimiento simplificado denominado "Pequeña importación" o con "Boleta Aduanal".

Por ende, Trejo Vargas establece las obligaciones que deben cumplir los importadores al importar mercancías al país, al clasificarlas en: a) obligaciones antes del despacho aduanero, b) obligaciones durante el despacho aduanero, y c) obligaciones después del despacho aduanero.

Respecto a las obligaciones antes del despacho aduanero, deben cumplirse por conducto del agente o apoderado aduanal respectivo:

- Realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal.
- Realizar el despacho por las aduanas autorizadas cuando por el tipo de mercancías requieran importarse por aduanas exclusivas para ello.
- Presentar un pedimento en la forma aprobada.
- Determinar el valor en aduana de las mercancías, su descripción y clasificación arancelaria, así como decir el régimen aduanero al que se sujetarán las mercancías.
- Determinar en cantidad líquida las contribuciones y cuotas compensatorias y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Las obligaciones durante el despacho aduanero, se traducen en la presentación del pedimento con un determinado régimen aduanero y la documentación aduanero correspondiente anexar al mismo ante la aduana, que demuestre el pago de los tributos correspondientes, el cumplimiento de las

regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y las formalidades exigidas para el aforo de las mercancías.

Dice el autor que las obligaciones después del despacho aduanero, se pueden distinguir en dos tipos:

a) Obligaciones con respecto de la calidad de importador registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas no se extinguen con la conclusión del despacho aduanero de las mercancías, sino que subsisten aún después del aforo de las mismas, a fin de mantener el registro de importador.

Al respecto, una de las obligaciones más importantes es la de llevar el control de inventarios en forma automatizada como reflejo de sus operaciones.

b) Obligaciones relacionadas con la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías importadas.

Esta obligación deriva de la relación jurídica entre el importador y las mercancías importadas, así como por la relación jurídica entre las mercancías importadas y un nuevo sujeto a quien el importador original le transfirió las mercancías, pudiendo tener este tercero la calidad de propietario, poseedor, tenedor o transportista de las mercancías importadas, derivado de un contrato de transporte, de compraventa, o de arrendamiento. Esta categoría se traduce en acreditar en todo momento la legal estancia de las mercancías en el territorio nacional.

En relación con este tipo de obligaciones, argumenta el autor que se tienen las siguientes:

Amparar en todo tiempo la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal y conservar en su domicilio fiscal, la documentación comprobatoria aduanera de sus operaciones por el tiempo que establezca la legislación fiscal.

Ahora bien, respecto a las exportaciones, continua argumentando Trejo Vargas, que los exportadores son las personas físicas o morales que extraen mercancías de comercio exterior del territorio nacional, cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su exportación, en su caso, ya sea que las lleve consigo o las extraiga través de un transportista o empresa autorizada.

Los exportadores a diferencia de los importadores, no están obligados a estar inscritos en el padrón para actuar como tal ante las aduanas, salvo para los efectos del artículo 19, fracción XI, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tratándose de bebidas con contenido alcohólico y cerveza; alcohol y alcohol desnaturalizado; tabacos labrados; aguas mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, entre otros, en términos del artículo 2o., fracción I, incisos A), B), C) y H), del mismo ordenamiento legal, que señala la obligación de estar inscritos en el **padrón de exportadores sectorial**, el cual está a cargo de la Administración General de Aduanas.

Las obligaciones del exportador en relación con el despacho aduanero de las mercancías, se tornan más fáciles y más sencillas para la operación aduanera en México, quedando sujeto el exportador a los requisitos exigidos por las autoridades aduaneras extranjeras del país a donde son exportadas las mercancías.

No obstante, el exportador debe cumplir para el despacho aduanero de las mercancías, con los siguientes requisitos:

Las obligaciones antes del despacho aduanero, deberán cumplir con realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal, presentar un pedimento en la forma aprobada, señalar el valor comercial de las mercancías, sus descripción y clasificación arancelaria, así como el régimen aduanero al que se destinaran y deberá determinar en cantidad líquida las contribuciones y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Las obligaciones durante el despacho aduanero, se traducen básicamente en la presentación del pedimento con un régimen aduanero y la documentación aduanera correspondiente anexa al mismo, que demuestre el pago de las contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y las formalidades exigidas para el despacho de las mercancías.

Las obligaciones después del despacho aduanero, se concentran básicamente en conservar en su domicilio fiscal la documentación

comprobatoria aduanera de sus operaciones por el plazo que establezca el Código Fiscal de la Federación.

11. Documentos básicos del importador

En los dos siguientes apartados de este trabajo, señalare los requisitos que el importador necesita para ingresar mercancías al territorio nacional, enfatizando sobre el tema de las importaciones, dado que se han encontrado irregularidades (caso específico en la suspensión en el padrón de importadores), que hacen necesario analizar todos los aspectos del registro en dicho padrón, pues hay lagunas y disposiciones que considero inconstitucionales.

Para que el importador pueda ingresar sus mercancías al territorio nacional, tiene que pasar por un despacho aduanero, entendiéndose este como 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 la Ley Aduanera, 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.¹⁰⁷

El artículo 36 de la Ley Aduanera establece que quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones.

Dicho pedimento se deberá acompañar de:

- En importación:
 - a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando el valor en

¹⁰⁷ Artículo 35 de la Ley Aduanera.

aduanas de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan.
- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de la Ley Aduanera,¹⁰⁸ cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas. La misma norma dice que en el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta información que podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el

¹⁰⁸ **Artículo 84-A.** Las cuentas aduaneras de garantía servirán para garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero que autorice el Servicio de Administración Tributaria, el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a que se refiere el artículo 86-A de la Ley Aduanera.

número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda. Sin embargo, cuando opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

Tratándose de quienes efectúen la reexpedición de mercancías se prevé la obligación de presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que debe llevar impreso el código de barras o cualquier otro medio de control que establezca mediante reglas la citada dependencia y al cual debe anexarse:

- a) Copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la franja o región fronteriza, o cuando sea persona distinta del importador, factura que reúna los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables al resto del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones sobre la materia. Si el documento original obre en poder de las autoridades aduaneras, bastará con la presentación de una copia al momento de efectuar la reexpedición.¹⁰⁹

Como es bien sabido, las personas morales o colectivas, no pueden actuar por sí mismas. De esta forma siempre necesitan de una persona que actúe en su nombre, como "*apoderado o representante legal*".¹¹⁰

El "*representante legal*", es la persona que conforme a la ley, debe actuar por el importador. El agente aduanal es el representante legal del importador,

¹⁰⁹ Artículo 39 de la Ley Aduanera.

¹¹⁰ Artículo 41 de la Ley Aduanera.

Artículo 41- Los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos:

- I.- Tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal.
- II.- Tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías.
- III. Cuando se trate del acta o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de esta Ley.

pero únicamente en el despacho aduanero y en algunos actos derivados de éste.

El "*apoderado aduanal*", es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.¹¹¹

Como lo sostiene Trejo Vargas,¹¹² el cumplimiento de esos requisitos es de vital importancia, ya que en la medida en que se identifiquen las mercancías en los documentos aduaneros, se dará mayor certeza jurídica al importador, tenedor o poseedor de las mercancías de comercio exterior, al poder ligar plenamente la mercancía con las características y datos contenidos en la documentación aduanera respectiva que ampara su legal importación o estancia en el territorio nacional.

12. Registro de importadores

La generalidad de las personas piensa que cualquiera puede importar y exportar mercancías que quieran,¹¹³ además de que para el pasajero internacional que después de un viaje decide traer algunos obsequios para sus familiares y amigos, es fácil acostumbrarse al concepto de que todo se puede, en especial cuando las mercancías han pasado por un *semáforo fiscal en verde*,¹¹⁴ sin embargo esto no siempre es así. Es cierto que existen

¹¹¹ Artículo 168 de la Ley Aduanera.

¹¹² Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.226-231.

¹¹³ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, pp.85-101.

¹¹⁴ Corresponde al reconocimiento aduanero de las mercancías, siendo el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y/o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para llegarse de elementos objetivos. También en la Ley Aduanera existe el segundo reconocimiento, que está a cargo de las empresas privadas autorizadas por la SHCP y se efectúa por dictaminadores aduanales, a cargo de dichas empresas y también consiste en el examen de mercancías para llegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.

En este sentido el mecanismo de selección automatizado SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral), para el despacho aduanero y el reconocimiento o segundo reconocimiento, se elabora el pedimento, se presenta la mercancía ante la autoridad aduanera, (Verificador y/o Dictaminador, siendo que este último no es autoridad aduanera), se activa el mecanismo de selección automatizado y se prenden los semáforos fiscales, si corresponde a rojo, hay reconocimiento de mercancías; pero si es verde, se dice que hay desaduanamiento libre, por lo

franquicias¹¹⁵ de pasajeros, los cuales al entrar al territorio nacional, en ocasiones no necesitan mayor trámite para que las mercancías así autorizadas para este efecto puedan ingresar a México sin que haya un registro de importadores, ni mucho menos la intervención de un agente aduanal o apoderado aduanal.

Lo anterior se funda en los artículos 50 y 88 de Ley que establecen que respecto de las importaciones o exportaciones de mercancías que realicen los pasajeros cuyo valor no exceda conforme a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no será necesario utilizar el servicio de agente o apoderado aduanal.

Al efecto, los artículos 50 y 88 de la Ley Aduanera establecen:

ARTICULO 50.- Tratándose de importaciones y exportaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos establezca la Secretaría mediante reglas, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

Cuando las mercancías a que se refiere el párrafo anterior estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, tampoco será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal en los casos que señale la Secretaría mediante reglas.

Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje. Una vez presentada la declaración y efectuado el pago de las contribuciones determinadas conforme al procedimiento simplificado a que se refiere el artículo 88 de esta Ley, los pasajeros podrán optar por lo siguiente:

- I. Solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mercancías.
- II. Activar el mecanismo de selección automatizado que determine si el reconocimiento a que se refiere la fracción anterior debe practicarse.

Las empresas que presten el servicio internacional de transporte de pasajeros tendrán la obligación de proporcionarles la forma oficial de declaración señalada en este artículo.

ARTICULO 88. Los pasajeros podrán optar por determinar y pagar las contribuciones por la importación o exportación de mercancías distintas de su equipaje, mediante el procedimiento simplificado, caso en el que aplicarán el factor que publique la Secretaría, sobre el valor en aduana de las mercancías o sobre el valor comercial, según corresponda, utilizando la forma oficial aprobada por dicha dependencia. Este

que se entrega la mercancía. **Es importante aclarar que se dará detalle más adelante tanto como del Reconocimiento aduanero, como del Segundo reconocimiento*, por lo que se le pide al lector verificar el capítulo tres de esta obra.** Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.212 y 225.

¹¹⁵ Las franquicias es la libertad y exención que se concede a una persona para no pagar derechos e impuestos por las mercancías que introduce o extrae del país. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, Normatividad, Glosario: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10452.html (Consultado el 4 de Octubre de 2011)

factor se calculará considerando la tasa prevista en el artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la correspondiente a los derechos de trámite aduanero y la mayor de las cuotas de las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o de exportación, según se trate, sobre las bases gravables de las contribuciones mencionadas.

[...]

Conforme a lo anterior, la regla 3.2.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, establece que los pasajeros en viajes internacionales podrán efectuar la importación de mercancías que traigan con ellos, distintas a las de su equipaje, sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pagando una tasa global del 16%, pero que el valor de las mercancías, excluyendo la franquicia, no deberá exceder de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional.

Tratándose de equipo de cómputo, su valor sumado al de las demás mercancías no podrá exceder de 4,000 dólares o su equivalente en moneda nacional. Los pasajeros deberán contar con la factura, el comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías, sin embargo las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, no se podrán importar mediante el procedimiento señalado.

Se ha hecho mención al caso de los pasajeros que introducen mercancías al territorio nacional porque son estos quienes no necesitan mucho trámite para hacer esta actividad y porque esto es un ejemplo de cómo las importaciones en México tienen diversas variantes, pues a diferencia de éstos las personas físicas o morales que hacen de la importación su modo de vida o introducen mercancías sujetas a regímenes complejos, de los cuales se deben cumplir mayores requisitos.

El "Registro de Importadores" debe señalarse que es muy extenso, pero no se pueden dejar de lado todos y cada uno de los elementos que lo integran; Por tanto, se mencionaran en este trabajo de forma casi enunciativa, los padrones de importadores y exportadores que son, el registro de los importadores, registro que interesa abordar ya que es el pilar de la conclusión y solución que se dará en su momento para ver a detalle porqué y con fundamento en qué, la autoridad aduanera suspende del padrón a los importadores con la consiguiente afectación jurídica y económica a los mismos.

Los padrones que existen en el registro de importadores y exportadores son los siguientes:

- **Padrón de Exportadores:** Este padrón de conformidad con los artículos 2, fracción I, incisos A), B), D) y F) y 19, fracción XI, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, es aplicable a los padrones de exportación de mercancías que pagan dicho impuesto; tales como bebidas con contenido alcohólico y cerveza, Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, Tabacos labrados, Cigarros, Puros, Bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas.

Para el registro en este padrón, de conformidad con la regla 1.3.7, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, se deberá estar inscrito en el Padrón de Exportadores Sectorial, presentando original con firma autógrafa, del formato denominado "Solicitud para el Padrón de Exportadores Sectorial" y cumplir con los requisitos del Instructivo de Trámite.

- **Padrón de Transportistas:**¹¹⁶ Este padrón es aplicable a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, las cuales deben señalar su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Para obtener la inscripción en el mismo se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Presentar solicitud de inscripción por escrito, en papel membretado de la empresa, en la que especifiquen si realizarán tránsitos internos, internacionales o ambos señalando la siguiente información:

a) Nombre, razón o denominación social y Registro Federal de Contribuyentes de la empresa transportista;

b) Domicilio fiscal de la empresa transportista y el señalado para oír y recibir notificaciones en la circunscripción territorial de la aduana, así como el número telefónico, y;

¹¹⁶ Artículos 100, inciso A), 129 Y 133 de la Ley Aduanera y 170 del Reglamento de la Ley Aduanera.

c) Nombre y Registro Federal de Contribuyentes del representante legal y los datos del poder mediante el cual acredita su personalidad y sus facultades para obligar solidariamente a la empresa. A la solicitud debe anexarse:

a) Copia de la Cédula del Registro Federal de Contribuyentes y del documento con el que acrediten el domicilio fiscal de la empresa transportista, y:

b) Copia certificada del acta constitutiva de la empresa transportista, que ostente los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio que corresponda, y denuedo

2.- Tener un capital social mínimo de \$1'000,000.00.

- Padrón de Tránsitos interfronterizos:¹¹⁷ Aplica para empresas transportistas que realicen tránsitos de una frontera a otra. Para su inscripción la Administración General de Aduanas AGA podrá otorgarles el registro de empresas transportistas para llevar a cabo el tránsito de mercancías y, en su caso, para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre.

Al efecto deberán presentar solicitud en el formato denominado "Registro en el padrón de empresas transportistas de mercancía en tránsito interno y/o para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre conforme a la regla 4.6.9." y cumplir con lo previsto en el instructivo de trámite.

Las empresas transportistas interesadas en contar con registro para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre, bajo el régimen aduanero de tránsito interno, deberán presentar el formato denominado "Registro en el padrón de empresas transportistas de mercancía en tránsito interno y/o para prestar los servicios de consolidación de carga por vía terrestre".

- Padrón de Muestras:¹¹⁸ Este registro, aplica para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas.

Para obtener la inscripción deberán cumplir con lo dispuesto en el formato denominado "Solicitud para la inscripción o renovación en el registro para la

¹¹⁷ Artículos 127, fracción V, 129, fracción II, 131, fracción III y 133, fracción II de la Ley Aduanera y Regla 4.6.9 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

¹¹⁸ Artículos 45, segundo párrafo de la Ley Aduanera y 63 del Reglamento de la Ley Aduanera, así como la Regla 3.1.18, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

toma de muestras de mercancías, conforme al artículo 45 de la Ley Aduanera” y el instructivo de trámite.

En este caso el importador deberá presentar ante la autoridad aduanera promoción por escrito, a la que acompañará la muestra de la mercancía que pretenda importar.

- IMMEX (INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN):¹¹⁹ Es un decreto que se aplica para la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación, el cual sirve para la importación temporal de determinadas mercancías específicas, inscritas en un padrón de importación, en donde las empresas certificadas con el programa IMMEX, podrán efectuar dicha importación temporal, llevando a cabo los procesos de operación de manufactura, permaneciendo en el territorio mexicano temporalmente para después ser exportadas.

Por otro lado, también existen programas para beneficios fiscales y aduaneros para los importadores, tales como el DRAWBACK¹²⁰ (Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores): Siendo este un Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores que permite a los beneficiarios recuperar el impuesto general de importación causado por la importación de insumos, materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan en el mismo estado o por mercancías para su reparación o alteración.

Otro esquema de beneficio para los importadores son las Empresas Certificadas y/o Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC):¹²¹ Las cuales vigilan únicamente el cumplimiento fiscal y exigen montos mínimos de operación, mientras que el NEEC (Nuevo Esquema de Empresas Certificadas)

¹¹⁹ Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de noviembre de 2006, entrando en vigor el 13 de noviembre de 2006. La explicación del Programa IMMEX, es de conformidad con los artículos 4, 11 y 24 del presente Decreto.

¹²⁰ Disponible en: Secretaría de Economía, devolución de impuestos, Drawback: http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/Devolucion_de_Impuestos_DrawBack (Consultado el 4 de octubre de 2011)

¹²¹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, tramites: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21436.html (Consultado el 28 de enero 2011) Y de conformidad con el artículo 100-A de la Ley Aduanera y la Regla 3.8.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

es un esquema integral, que vigila el cumplimiento fiscal, aduanero y de estándares mínimos de seguridad en los procesos de las operaciones de comercio exterior de las empresas, sin importar los montos de operación.

En estos dos esquemas se aplican beneficios en los despachos aduaneros, tales como; optar por promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana; el despacho a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas; la inscripción y ampliación en los padrones de sectores específicos; considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos y las relativas a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera, reducción de multas y el cumplimiento en forma espontánea de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Las empresas certificadas deben estar constituidas conforme a la legislación mexicana, encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, haber hecho dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos cinco años, si la fecha de su constitución no es anterior a cinco años, el dictamen comprenderá los ejercicios transcurridos desde su constitución.

Asimismo deben designar a los agentes o apoderados aduanales autorizados para promover sus operaciones de comercio exterior a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, señalando su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Después de analizar los diferentes padrones del Registro de Importadores y Exportadores, los que como se ha visto se vinculan en los diversos regímenes aduaneros, es menester señalar los pasos y registros que deben seguir los importadores para realizar sus actividades dentro del territorio nacional, los cuales deben cumplir ciertos requisitos previos para actuar como tales ante la aduana y son diferentes a los establecidos para las mercancías que importan en el despacho aduanero.

Sus obligaciones para operar como importadores están establecidas en el artículo 59 de la Ley Aduanera;¹²² El cual establece que se debe llevar un

¹²² **ARTICULO 59.** Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

I. Llevar los sistemas de control de inventarios en forma automatizada, que mantengan en todo momento el registro actualizado de los datos de control de las mercancías de comercio exterior, mismos que deberán estar a disposición de la autoridad aduanera.

Quienes introduzcan mercancías bajo el régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; el régimen de depósito fiscal; o el de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, deberán llevar el sistema de control de inventarios a que se refiere el párrafo anterior, en forma automatizada.

En caso de incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción se presumirá que las mercancías que sean propiedad del contribuyente o que se encuentren bajo su posesión o custodia y las que sean enajenadas por el contribuyente a partir de las fechas de la importación, análogas o iguales a las importadas, son de procedencia extranjera.

II. Obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan conforme a la Ley de Comercio Exterior y tratados internacionales de los que México sea parte, y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran.

III. Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías, una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de esta Ley permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. El importador deberá conservar copia de dicha manifestación y obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley y proporcionarlos a las autoridades aduaneras, cuando éstas lo requieran.

Tratándose de despachos en los que intervenga un agente aduanal, igualmente deberá hacer entrega a la Administración General de Aduanas, junto a la documentación que se requiera para cumplir lo dispuesto por la fracción IV del presente artículo, el documento que compruebe el encargo conferido al o los agentes aduanales para realizar sus operaciones. Dicho documento deberá ser enviado en copia al o los agentes aduanales para su correspondiente archivo, pudiendo ser expedido para una o más operaciones o por periodos determinados. En este caso, únicamente los agentes aduanales que hayan sido encomendados, podrán tener acceso electrónico al sistema de automatización aduanera integral a cargo de la autoridad, a fin de utilizar los datos dados a conocer en el padrón por los importadores, según lo establece el artículo 40 de la presente Ley. En caso de que el agente aduanal no haya sido encomendado por un importador, pero actué como consignatario en una operación, no se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, para lo cual se faculta al Administrador de la Aduana, por la que se pretenda despachar dicha mercancía, para que bajo su estricta responsabilidad directa autorice la operación.

El importador quedará exceptuado de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, siempre y cuando adopte los medios electrónicos de seguridad para encomendar las operaciones de comercio exterior al agente aduanal que mediante reglas señale la Secretaría.

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se

sistema de control de inventarios registrado en contabilidad que cumpla con las reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Quien utilice los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación, de depósito fiscal o de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado debe llevar un sistema de control de inventarios automatizado.

Sin embargo el artículo 69 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece que los contribuyentes que importen mercancías, no estarán obligados a llevar un sistema de control de inventarios registrado en contabilidad que permita distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras, siempre que exclusivamente realicen operaciones con el público en general y cuenten para el registro de sus operaciones con máquinas registradoras de comprobación fiscal o con equipos electrónicos de registro fiscal autorizados por la Secretaría distintas a dichas máquinas, o lleven un control de inventarios con el método de detallistas.

Contar con la información, documentación y medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas establecidas conforme a la Ley de Comercio Exterior y tratados internacionales de los que México sea parte y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran. Pero de conformidad con el artículo 70 del Reglamento de la Ley Aduanera, en el caso de la importación de mercancías bajo trato arancelario preferencial al amparo de algún tratado internacional del que México sea parte, el importador conservará el original del certificado de origen válido que ampare las mercancías importadas, excepto cuando dicho documento hubiera sido emitido

encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las importaciones efectuadas por pasajeros, por empresas de mensajería y paquetería y por vía postal, cuando se efectúe el despacho de las mismas conforme al procedimiento que se establece en el artículo 88 de esta Ley.
(LO RESALTADO ES MIO)

para varios importadores, en cuyo caso, los importadores deberán conservar una copia del mismo.

Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías una manifestación escrita, bajo protesta de decir verdad, con los elementos que permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. Deberá conservar copia de dicha manifestación, obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las leyes mexicanas y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas lo requieran. También debe realizar el encargo conferido, mediante el formato denominado "Encargo conferido al agente aduanal para realizar operaciones de comercio exterior y la revocación del mismo", mismo que podrá expedirlo para una o más operaciones o por períodos determinados, excepto cuando adopte los medios electrónicos de seguridad para encomendar operaciones de comercio exterior.

También se requiere para importar, estar inscritos en el padrón de importadores y si la mercancía lo requiere en el de Sectores Específicos, este último punto, es factor indispensable para que los importadores ingresen sus mercancías al territorio nacional cumplan con este requisito fundamental, pues sin él, la autoridad aduanera no permite el ingreso de dichas mercancías.

Cumplir con este requisito es de suma importancia, sin embargo, quienes cumplen con este registro, puede llegar el caso de que la autoridad aduanera los suspenda de dicho padrón, aplicando las normas correspondientes; Por ahora, no se abundara mucho en el tema, por ser estudio central de este trabajo, el cual se retomara la explicación del Padrón de Importadores, tanto su registro y su suspensión más adelante, para llegar a la conclusión, si las normas que aplica la autoridad aduanera, son constitucionales o inconstitucionales.

Luego entonces, por ahora, el Padrón de Importadores lo defino como aquel registro de las personas físicas o morales que deseen ingresar mercancía al territorio nacional, bajo el esquema de los Regímenes Aduaneros que establezca el artículo 90 de la Ley Aduanera, para que la autoridad aduanera, tenga el exacto control de los actos que sean en materia de

importaciones y verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras.

Los artículos del 71 al 79 del Reglamento de la Ley Aduanera y las "*Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7 y 1.3.8 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 2010*"; hablan del Registro del Padrón de Importadores y en su caso de la Suspensión del mismo. De estas reglas se partirá para analizar el caso específico respecto a la suspensión del registro del padrón de importadores, en el caso del considerado incumplimiento a las normas fiscales y aduaneras y por encuadran en supuestas causales de suspensión. Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 2011.

En el portal del Servicio de Administración Tributaria,¹²³ se señala que deben inscribirse en el "Padrón de Importadores" las personas que deseen introducir mercancías al país, deben estar al corriente en sus obligaciones fiscales; acreditar ante la autoridad aduanera que se está inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, entre otras que dicte la autoridad mediante reglas; que en el "Padrón de Importadores de Sectores Específicos, deben inscribirse los contribuyentes que requieran importar de manera temporal o definitiva o destinar a los regímenes de depósito fiscal, de elaboración o reparación de recinto fiscalizado y de recinto fiscalizado estratégico y que las mercancías de las fracciones arancelarias listadas en el apartado A del Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, deberán cumplir con lo establecido en el "Instructivo de trámite para inscribirse en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos".

En conclusión como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, existen en nuestro sistema legal aduanero, diversos tipos de regímenes aduaneros, los cuales, de acuerdo a las necesidades de los importadores o

¹²³ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, importando y exportando,
http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_18130.html
(Consultado el 5 de octubre de 2011).

exportadores, se deben adecuar a estos, por tanto, deben cumplir con los requisitos y obligaciones que establezca la Ley Aduanera y su Reglamento, y toda vía aún, con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para ir acorde con lo que establece el sistema legal mexicano.

El tema central de este trabajo, es ir enfocando la atención, al Registro del Padrón de Importadores y su Suspensión del mismo, por lo que me enfocare a ir explicando solo el funcionamiento de las Importaciones en México.

CAPÍTULO SEGUNDO

Las autoridades aduaneras

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal. 2. Las Autoridades Aduaneras. 2.1. Definición de Autoridad. 2.2. Estructura orgánica aduanera. 3. Facultades de las autoridades aduaneras. 3.1. Facultades del Ejecutivo Federal. 3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. a) Organización del Servicio de Administración Tributaria. b) Administración General de Aduanas.

1. Estructura y organización de la Administración Pública Federal

Para este capítulo, es necesario iniciar por la punta de la pirámide de la Administración Pública Federal y analizar paso a paso la estructura del Estado Mexicano en el ámbito administrativo partiendo del análisis del poder Ejecutivo Federal hasta llegar a las autoridades aduaneras que realizan actos administrativos basándose en las facultades que se les han conferido.

Respecto a la estructura y organización de la Administración Pública Federal, el autor Daniel Márquez¹²⁴ señala primeramente la base del Estado Mexicano, haciendo alusión a los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los que llevan a considerar que en términos constitucionales la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. La población es una de las partes integrantes del Estado, las otras dos son el territorio y gobierno. Por tanto, la misma Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una Federación; además, señala que el pueblo ejerce su soberanía a través de los "Poderes de la Unión", que se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los artículos constitucionales dicen:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en

¹²⁴ Márquez Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 51 y 52.

todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Comenta el autor, que atender a las funciones públicas consideradas desde el punto de vista horizontal conforman la organización ejecutiva, legislativa y judicial y que desde el punto de vista vertical constituyen la federación, los estados y los municipios.

El autor Serra Rojas,¹²⁵ señala que es necesario distinguir entre las formas de organización política y las formas de organización administrativa y que las primeras consideran al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos y las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función del gobierno y la administración y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Carrillo Flores¹²⁶, considera que en el campo de las funciones que integran el poder público, se estima que la función ejecutiva integra la llamada administración pública, que consiste en la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política. En este sentido existirá administración pública federal, estatal y municipal.

En nuestro país los artículos 90, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁷ establecen las bases de organización de

¹²⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 20a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 516.

¹²⁶ Citado por, Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.54.

¹²⁷ **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las

la administración pública federal, municipal, estatal y del Distrito Federal. A su vez, las correspondientes leyes orgánicas se ocupan de pormenorizar las bases organizativas de esta distribución de competencia vertical. Las formas de la organización administrativa, son la centralización, la desconcentración y la descentralización, las cuales poseen características específicas para lograr las metas y objetivos que se relacionan con los fines públicos.

"La *Centralización Administrativa* es una manera de estructurar a los órganos que integran la función pública, de manera jerarquizada, en la que se deposita en el órgano superior central los poderes jurídicos, económicos y políticos. Se caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas en un solo ente que se subordinan los demás integrantes de la organización. Todas las potestades derivadas de las relaciones entre los entes administrativos los concentra el órgano central y los ejerce el titular de la administración".¹²⁸

"La *Desconcentración administrativa* es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de los negocios públicos. Es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a un órgano inferior, conservando la relación de jerarquía entre ambos".¹²⁹

bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
[...]

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
[...]

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
[...]

¹²⁸ Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.54.

¹²⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, p. 57.

Argumenta Márquez Daniel,¹³⁰ que en esta forma de organización administrativa el órgano desconcentrado, como regla general carece de personalidad jurídica, puesto que está subordinado al órgano central y cuenta con una parte alícuota de la personalidad de éste. La desconcentración puede ser de carácter técnico, administrativo o por servicios, dependiendo si se crea al órgano desconcentrado para atender una situación de alta complejidad o especialización, para realizar actos de gestión de ciertos asuntos públicos o para prestar determinado servicio público como: agua, alcantarillado y demás servicios de primera necesidad para la comunidad.

"La *Descentralización administrativa* es aquella donde existe dependencia más no subordinación del organismo descentralizado hacia el órgano central. La descentralización implica otorgar al órgano descentralizado personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional, para ejercer sus tareas de orden administrativo".¹³¹

Márquez Daniel¹³² explica que puede haber descentralización política, que entraña la cesión del poder, y económica en la cual se transfieren al órgano descentralizado facultades de toma de decisiones de carácter financiero.

El autor señala que en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal hay órganos centrales, desconcentrados y descentralizados por lo que se puede considerar que la centralización, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa que coexisten en nuestro país. Además, significan la exteriorización de los entes públicos y constituyen la estructura en torno a la cual se ejecutan los actos de control. Esa estructura está regulada en diversos ordenamientos jurídicos, desde la perspectiva orgánica y funcional.

Para el estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hay que analizar que el presidente de la República cuenta con una serie de órganos auxiliares que conforman a la Administración Pública Federal. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a una ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Además, establece que

¹³⁰ Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, p.56.

¹³¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, p. 36.

¹³² Márquez Daniel, *op. cit.*, nota 124, pp. 56 y 57.

esa norma distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación entre Secretarías de Estado y departamentos administrativos. Se definen las bases generales para la creación de las denominadas entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.¹³³

Por otro lado, deja a las leyes determinar las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las base generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Serra Rojas,¹³⁴ desglosa concretamente la organización de la Administración Pública Federal, pues empieza por la centralización administrativa, al establecer que es un régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Comenta dicho autor que centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios.

Desde el órgano más elevado, el Presidente de la República, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados. Los órganos superiores conducen a la

¹³³ *Ibidem*, p. 57.

¹³⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, pp.516-614.

acción administrativa mediante decretos u órdenes de servicio, o anulan los actos ilegales o contrarios al interés público.

De acuerdo a lo anterior, es menester señalar lo que establecen los artículos 1, primer párrafo y 2, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para así analizar la estructura de la Administración Pública Federal, los cuales se citan a continuación:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.
[...]

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

En las *Secretarías de Estado*, se alude a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley. Es decir, cada Secretaría de Estado formulará respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.¹³⁵

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece cuales son las Secretarías de Estado para el despacho de los asuntos administrativos del Poder Ejecutivo.

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social

¹³⁵ *Ibidem*, p. 614.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sigue contemplando a los Departamento Administrativos, considerándolos de igual rango que las Secretarías de Estado, pero debe hacerse notar, que en la actualidad no existe ningún Departamento Administrativo por lo que no están contemplados en la Constitución, ni en la práctica jurídica

En efecto, el artículo 92 Constitucional, señala el "Referendo Ministerial", al establecer que *"todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."* Luego entonces, este artículo ya no contempla a los Departamentos Administrativos y solo a las Secretarías de Estado y por otra parte el artículo 93 Constitucional tampoco contempla a los Departamentos Administrativos que habla respecto a las "Comparecencias ministeriales", al mencionar solo a los Secretarios de Despacho, para dar cuenta al Congreso del estado sobre dichas comparecencias que se lleguen a realizar.

En cuanto a la *Consejería Jurídica*, el autor Martínez Morales,¹³⁶ dice que es la oficina de apoyo presidencial, considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como órgano centralizado, ya que se trata del asesor jurídico del titular del ejecutivo, tarea que anteriormente realizaba el Procurador general de la República. Su base constitucional se halla en el apartado A del artículo 102 y en los artículos 4 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto a la Administración Pública Centralizada, Martínez Morales dice que aunque la Procuraduría General de la República quedó excluida de la Ley

¹³⁶ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. curso*, 5a. ed., México, OXFORD University Press, 2004, p. 59 y 63.

Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1994, esto no le quita su naturaleza de ente centralizado.

Serra Rojas,¹³⁷ sostiene que conforme al artículo 90 Constitucional, la organización de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, se denomina como aquella organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hacen referencia a la administración pública paraestatal en los siguientes términos:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

[...]

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Respecto a lo anterior, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Administración Pública Paraestatal, se consideraran como organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Conforme a los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan con precisión las características de las fracciones II y III del Artículo 3 del mismo ordenamiento.

¹³⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 125, pp.526 y 545.

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Para diferenciar la Centralización, la Desconcentración y Descentralización Administrativa, Serra Rojas¹³⁸ dice que la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas.

Comenta el autor que en una descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva,

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 540-546.

que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Por último, hay que señalar que en la Administración Pública Centralizada, sus atribuciones se establecen en los reglamentos internos y en cuanto a la Administración Pública Paraestatal, sus atribuciones se establecen en Estatutos Orgánicos.

Hay Órganos con autonomía constitucional, siendo Organismos Públicos Descentralizados, pero que nada tienen que ver con el Ejecutivo Federal, con la finalidad de que salgan del poder del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo estos el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Vista la organización de la Administración Pública Federal, se pasará a explicar y estructurar ahora a las autoridades aduaneras y sus superiores tanto en el Rango Constitucional como en el legal y reglamentario.

2. Las Autoridades Aduaneras

Arturo Hernández de la Cruz,¹³⁹ dice que en nuestro país se debe especificar en las leyes y reglamentos a qué autoridades les debemos de dar el calificativo de "aduaneras" y por tanto, establecer cuáles son las competentes para realizar ciertos actos de molestia por parte de la autoridad y que el contribuyente quiera en dado caso combatir dichos actos. Luego entonces el artículo 2, fracción II de la Ley Aduanera, indica quienes se consideran autoridades aduaneras:

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley se considera:

[...]

II. Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece.

De lo anterior, se desprende que serán consideradas autoridades aduaneras a las que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca y también lo son aquellas a las que se refiere el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, al establecer en

¹³⁹ Hernández de la Cruz, Arturo, *Estudio práctico de Los PAMAS*, 5a. ed., México, ISEF, 2009, pp. 131 y 132.

el artículo 2 las unidades administrativas para el despacho de los asuntos de la competencia de la misma.

Además de las autoridades mencionadas, tienen dicho carácter las autoridades fiscales estatales y municipales que, de conformidad con lo dispuesto por los Convenios de Colaboración Administrativa que en Materia Fiscal han firmado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diversos Estados de la República y que adquieren la posibilidad de aplicar las facultades que en materia aduanera tienen las autoridades federales.

2.1. Definición de Autoridad

Se debe empezar este apartado, señalando a quiénes se consideran "autoridades", ya que son éstas las únicas que pueden emitir actos que expresan una decisión en el ejercicio de su potestad pública, que crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones. Los tribunales judiciales han emitido definiciones sobre lo que se considera como autoridad:

En apoyo a esta consideración cabe citar la tesis siguiente:

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Se reputa como autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado; alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente; por autoridad responsable, para los efectos del amparo, se entiende aquel órgano estatal, de hecho o de derecho, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones, en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia, particular y determinada, de una manera imperativa; y cuando la ley que rija a un organismo descentralizado le dé atribuciones constitutivas de actos de autoridad, los que se distinguen por sus características de imperatividad, unilateralidad, y sobre todo de coercitividad, esos organismos descentralizados se reputan como autoridades y los actos que ejecuten pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo.¹⁴⁰

Es también aplicable la tesis de jurisprudencia, la cual define quienes son autoridades en el amparo, lo cual el contenido es el siguiente:

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

¹⁴⁰ Tesis 257461, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, enero del 1969, p. 50.

posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.¹⁴¹

Argumenta Rohde Ponce,¹⁴² que se puede desprender que la autoridad es 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, por lo que resulta conveniente distinguirlas de aquellas entidades del gobierno o de la administración pública que son dependencias del sector público pero no llegan a ser en estricto sentido autoridades por carecer de los atributos mencionados.

Con estas aportaciones, se define claramente que se entiende por autoridad en el ámbito general, sin embargo el autor Rohde Ponce señala en su definición de autoridad, la conveniencia de la distinción de las autoridades del gobierno o de la administración pública, sin embargo, el autor no define claramente aquellas autoridades que pueden ser administrativas y aquellas autoridades que tienen la función de ejercer jurisdicción para resolver las controversias que se den entre el gobierno y la administración pública.

Respecto a lo anterior, el autor Rodríguez Lobato,¹⁴³ hace una distinción entre autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales, esto en el ámbito fiscal; al considerar que son autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos correspondientes de las entidades federativas y municipios.

Comenta el autor que las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras. Las primeras son las que tienen a su cargo la administración de los tributos y, por tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, la resolución de consultas, etcétera. Las segundas

¹⁴¹ Tesis 395059, *Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VI, 1995, p. 763.

¹⁴² Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 179.

¹⁴³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, OXFORD University Press, 1998, pp. 198 y 199.

son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administrativas.

Sin embargo, las autoridades jurisdiccionales son aquellas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir, tienen a su cargo dirimir las controversias entre el gobierno y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto de forma u órgano de la autoridad, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional.

Luego de analizar la definición de autoridad, es menester señalar la estructura orgánica aduanera, para así ver detalladamente, el desglose de quiénes son las autoridades aduaneras responsables de ejercer diversos actos administrativos, tanto fiscales y aduaneros.

2.2. Estructura orgánica aduanera

En el portal del Servicio de Administración Tributaria y de conformidad con los artículos 2 y 37, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la Administración General de Aduanas, con el fin de llevar a cabo las tareas que le son encomendadas por la ley, está organizada de la siguiente manera:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Regulación Aduanera.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Internacionales.
- Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera
- y las siguientes Aduanas en el país:

1) Acapulco, Gro, 2) Aeropuerto Int. Ciudad de México, D.F, 3) Agua Prieta, Son, 4) Aguascalientes, Ags, 5) Altamira, Tamps, 6) Cancún, Q.Roo, 7) Ciudad Acuña, Coah, 8) Ciudad Camargo, Tamps, 9) Ciudad del Carmen, Camp, 10)

Ciudad Hidalgo, Chiapas, 11) Ciudad Juárez, Chih, 12) Ciudad Miguel Alemán, Tamps, 13) Ciudad Reynosa, Tamps, 14) Chihuahua, Chih, 15) Coatzacoalcos, Ver, 16) Colombia, N.L., 17) Dos Bocas, Tab, 18) Ensenada, B.C., 19) Guadalajara, Jal, 20) Guanajuato, Gto, 21) Guaymas, Son, 22) La Paz, B.C.S., 23) Lazaro Cárdenas, Mich, 24) Manzanillo, Col., 25) Matamoros, Tamps., 26) Mazatlan, Sin, 27) Mexicali, B.C, 28) Monterrey, N.L., 29) Naco, Son, 30) Nogales, Son, 31) Nuevo Laredo, Tamps, 32) Ojinaga, Chih, 33) Pantaco, D.F, 34) Piedras Negras, Coah, 35) Puebla, Pue, 36) Puerto Palomas, Chih, 37) Puerto Progreso, Yuc, 38) Querétaro, Qro, 39) Salina Cruz, Oax, 40) San Luis Río Colorado, Son, 41) Sonoyta, Son, 42) Subteniente López, Q Roo, 43) Tampico, Tamps, 44) Tecate, B.C, 45) Tijuana, B.C, 46) Toluca, Edo. de Mex, 47) Torreon, Coah, 48) Tuxpan, Ver, 49) Veracruz, Ver.¹⁴⁴

En la Estructura Orgánica Aduanera, se tiene como objeto contribuir al crecimiento, prosperidad y competitividad del territorio mexicano, mediante una operación aduanera eficiente, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, para así, fortalecer la seguridad nacional. Hay que señalar que donde se establece esta estructura es aquel territorio donde se constituyen los ejes sobre los cuales gira el Derecho Aduanero, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

3. Facultades de las autoridades aduaneras

En un Estado de Derecho, tratándose del ejercicio de las facultades de las autoridades aduaneras rige el llamado principio de legalidad, al establecer que sólo pueden realizar aquello que les permita expresamente la Ley, en consecuencia lo demás queda prohibido. Es decir, el Estado no puede realizar actos individuales que no estén autorizados por la Ley, lo que se concluye que de la siguiente Tesis de Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.¹⁴⁵

Las facultades de las autoridades aduaneras provienen en unos casos directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en

¹⁴⁴ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, quienes somos, organigrama, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10007.html (Consultado el 24 de octubre de 2011)

¹⁴⁵ Tesis 812817, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, 1917 a 1965, p.106.

otros casos de diversas leyes, tales como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Fiscal de La Federación y la Ley Aduanera.

Sin embargo, también puede haber facultades en los reglamentos interiores o en las Reglas Generales, de las cuales estas dos no pueden por ningún motivo ir más allá de lo que dispone una Ley, ya que de ser así, deben ser declaradas inconstitucionales y por tanto, solo las autoridades aduaneras que pueden basarse en estos ordenamientos para realizar sus "actos de autoridad", mismos que deben estar fundados y motivados, para que el contribuyente tenga la certeza jurídica de que esa autoridad basa sus actuaciones en la norma jurídica.

3.1. Facultades del Ejecutivo Federal

Las facultades que el Presidente de la República Mexicana tiene en materia aduanera están conferidas directamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre estas facultades, está en *Promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes*, por tanto, se establece en la fracción I del artículo 89 constitucional, la posibilidad de ejecutar la ley y además la facultad reglamentaria de las mismas. En materia aduanera este es el fundamento constitucional del Reglamento de la Ley Aduanera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1996, en vigor.

Al efecto, el artículo 81, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es importante señalar que la jurisprudencia mexicana ha establecido clara y expresamente que esta facultad de proveer la ley en la esfera administrativa para su exacta observancia es propia y exclusiva del Presidente de la República, por lo que no es posible jurídicamente que delegue tal atribución en sus inferiores. Por tanto, he aquí una jurisprudencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación que se pronuncia al respecto de los "Reglamentos Administrativos".

Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia cuyo título y texto es el siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.¹⁴⁶

De conformidad con lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir los Reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes emanadas por el Congreso de la Unión, siendo, generales, abstractos e impersonales y de observancia obligatoria, por lo que su naturaleza jurídica de estas normas están subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan, ya que no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Esta facultad del Presidente de la República, se encuentra regida por el principio de Legalidad, del cual derivan

¹⁴⁶ Jurisprudencia 166655, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, 2009, p.1067.

los principios de Reserva de Ley y el de Subordinación Jerárquica de la misma, por tanto, la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el Congreso de la Unión.

Otra facultad del Ejecutivo Federal, es celebrar tratados internacionales, esto, de conformidad con el artículo 89 fracción X constitucional, por lo que corresponde al Presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con diversos países, de los cuales México tenga relaciones diplomáticas, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En materia aduanera, existen tratados que regulan diversos aspectos tales como facilidades a ciertas operaciones temporales o de turistas, de valoración aduanera, de codificación y designación de mercancías, asistencia y cooperación mutua.

Siguiendo con el análisis del artículo 89 constitucional, en su fracción XIII, es también facultad del Ejecutivo Federal, establecer o suprimir aduanas, al establecer que puede habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Por su parte el artículo 143 de la Ley Aduanera, establece las facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera, por lo que en su fracción I, la facultad de "Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo así como designar su ubicación y funciones".

En la Constitución, existen facultades legislativas extraordinarias; de conformidad con el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, modificar o suprimir las cuotas establecidas en las tarifas de importación y exportación y para crear otras, así como para restringir y prohibir la importación, exportación y tránsito de mercancías, dando cuenta el Congreso del uso que hubiese hecho de esta facultad cuando envíe el presupuesto fiscal del año siguiente.

Respecto a las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo Federal en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, se establecen facultades indelegables, que tienen aplicación en materia aduanera, entre ellas, la facultad de emitir reglas de carácter general. Este artículo establece lo siguiente:

Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

En efecto, conforme a dicho artículo el Ejecutivo Federal, puede mediante resoluciones de carácter general:

El Ejecutivo Federal podrá, de conformidad con la fracción I, del artículo anteriormente citado, *condonar contribuciones y accesorios*, esta facultad se refiere a que el Presidente puede ejercer esta facultad cuando se haya afectado o se pretenda impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Conceder subsidios o estímulos fiscales, esta facultad esta contemplada en la fracción III, del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto a las atribuciones establecidas en la Ley Aduanera, como ya se comento, en su artículo 143, establece las facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera, por lo que a la letra dice:

ARTICULO 143. Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Respecto a la fracción I, es facultad del Presidente de la República establecer aduanas en el Territorio Mexicano. En la actualidad existen 49 aduanas en nuestro país, las cuales se integran como sigue:

- 19 aduanas en la frontera norte
- 2 en la frontera sur
- 17 marítimas y
- 11 interiores.¹⁴⁷

Rohde Ponce,¹⁴⁸ establece que respecto a la fracción segunda del mismo artículo, se refiere a que las aduanas siendo lugares autorizados para la entrada o salida de bienes, personas y medios de transporte, ejercen control sobre la integridad del territorio nacional y por tanto, el Ejecutivo Federal tiene facultades para suspender sus servicios cuando lo considere procedente y en beneficio de la Nación.

La fracción III, es un esfuerzo tanto de autoridades aduaneras mexicanas y americanas para llevar a cabo un despacho conjunto, mismos que se iniciaron a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁴⁹

La fracción IV, se refiere a que las regiones fronterizas, al igual que la franja fronteriza, es el territorio en donde se podrá desgravar parcial o totalmente la introducción de mercancías en beneficio de sus pobladores pero, como lo hace la ley, que su establecimiento o supresión constituyen facultades expresas e indelegables del Presidente de la República.

Comenta Rohde Ponce, que todas las facultades anteriores son de naturaleza discrecional en tanto que las leyes no establecen reglas o condiciones a las cuales se deba someter el Presidente cuando pretenda

¹⁴⁷ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm (Consultado el 15 de octubre de 2011)

¹⁴⁸ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 184.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 183.

ejercitar las mismas, ni existe plazo legal dentro del cual esté obligado a ejercerlas. Por tanto, se transcribe la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, que ayuda a distinguir las facultades discrecionales de las facultades regladas.

FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.¹⁵⁰

Argumenta Rohde Ponce,¹⁵¹ que es importante distinguir entre estos dos tipos de facultades conferidas por las leyes a las autoridades, en virtud de que su ejercicio estará sujeto a diferentes controles cuando afecten la esfera jurídica de los particulares y será diversa la posibilidad de impugnación legal en contra del resultado de dicho ejercicio, pues en el caso de las facultades discrecionales sólo se admite la oposición basada en el desvío de poder en tanto que en el caso de las facultades regladas siempre se tendrá la defensa basada en la falta de fundamentación y motivación a que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se analizarán las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentes en los diferentes ordenamientos aplicables en la materia aduanera. Por ende, se puntualizará de forma concreta como es que esta Secretaría ha desarrollado múltiples funciones.

El autor Ayala Espino,¹⁵² comenta que el sistema tributario mexicano necesita, como cualquier otro, de un servicio de administración fiscal. Este comprende al conjunto de instituciones y organismos fiscales que norman y organizan, en sentido amplio, todas las actividades fiscales de gobierno federal.

¹⁵⁰ Tesis XIV.2o.44 K, *Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, 2003, p. 1063.

¹⁵¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 185.

¹⁵² Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, 2a. ed., México, Esfinge, 2001, p. 282.

La calidad y eficiencia de este servicio son elementos determinantes para el buen funcionamiento, no sólo del sistema en sí mismo, sino de todo el sector público, y aún de la economía en su conjunto.

El autor argumenta que la administración fiscal comprende, en sentido amplio, todas las actividades relacionadas con la recaudación de los ingresos públicos. Evidentemente es un elemento importante de la administración pública, porque el Estado depende de que el monto recaudado sea suficiente para financiar el gasto público. Por otro lado, una eficiente administración fiscal permitirá una recaudación más alta y a más bajos costos. La recolección de impuestos será eficiente entre menos recursos fiscales se usen para ello, y menos evasión y elusión fiscales ocurran en una economía.

En este apartado se indicarán las facultades en materia aduanera conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que esta ley las confiere en el artículo 31 fracciones XI, XII y XIII; dicho artículo y fracciones a la letra dicen:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

En términos de la fracción XI del artículo citado, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recaudar dichos ingresos públicos, muchos de los cuales se causan por la actividad aduanera. Igualmente, con fundamento en esa fracción compete a la misma Secretaría de Hacienda vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales que establezcan esas cargas tributarias, disposición que le otorga competencia para llevar a cabo las funciones de inspección y comprobación establecidas en los diversos ordenamientos fiscales.

La fracción XII del mismo artículo, atribuciones de inspección, la cual es realmente la substancial para afirmar que la materia aduanera se encuentra asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la fracción XIII, dispone que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la encargada de defender y representar los intereses fiscales de la Federación en las controversias en donde será parte; por tanto, en controversias de carácter aduanero corresponde a la misma Secretaría de Hacienda defender los intereses del Estado.

Mencionado el artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hay que puntualizar cual es la posición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la Administración Pública Federal, ya que esta depende la Administración Pública Centralizada encomendada al Poder Ejecutivo de la Unión. Al efecto, es necesario acudir al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que en su artículo 4 establece las atribuciones del Secretario en materia aduanera, por lo que corresponde originalmente al Secretario la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, y aún en el caso de delegación de facultades, conservará la atribución de ejercer directamente las facultades que delegue.

El artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece lo siguiente:

Artículo 4o. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde originalmente al Secretario.

Para la mejor organización del trabajo, el Secretario 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.

Entre las facultades expresamente señaladas como indelegables para el Secretario de Hacienda, el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala una facultad que trasciende a la materia aduanera tema de este trabajo que está prevista en la fracción XXXIV, la cual se refiere a aquellas facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar reglas generales en materias de su competencia; dicho artículo se cita a continuación:

Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

XXXIV. Dictar las reglas de carácter general en las materias competencia de la Secretaría.

Dentro de estas facultades se encuentran las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior o Resolución Miscelánea de Comercio Exterior; las Reglas Generales para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados internacionales de los que el país sea parte y las Reglas Generales para el despacho conjunto.

Este punto a tratar es de suma importancia, porque es la fuente de las reglas generales en materia de comercio exterior que regulan en su caso a la Ley Aduanera y es de aquí, la controversia de dichas reglas que pueden ir más allá de lo que establece dicha ley.

De igual manera, así como se ha señalado las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituidas en su Reglamento Interior, se dará a conocer las atribuciones de dicha Secretaría, pero ahora establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

Rohde Ponce,¹⁵³ señala que en el Código Fiscal de la Federación que es de aplicación supletoria por mandato del artículo 1o. de la Ley Aduanera, se establecen cuatro grupos de atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales se explicaran a continuación:

1) Facultades de Verificación y comprobación: De conformidad con lo dispuesto con el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultad para:

Rectificar los errores aritméticos que descubran, puesto que la principal declaración presentada por los contribuyentes en materia aduanera es el pedimento, este puede ser subsanado por dichos errores, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda.¹⁵⁴

Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, ya que los efectos de este requerimiento es para que exhiban en su domicilio, establecimientos u oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, otros documentos e informes que se les requieran.¹⁵⁵

¹⁵³ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 186.

¹⁵⁴ Artículo 42, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

¹⁵⁵ Artículo 42, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Por ende, el objeto de la exhibición es revisar la contabilidad de los documentos y los informes del contribuyente, por lo que cualquier objeto que se aleje de lo anterior rebasa la facultad concedida. No se debe dejar de lado, el lugar de la notificación del requerimiento, esto, de conformidad con el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, que señala que será en el domicilio manifestado ante el registro federal de contribuyentes y, en su defecto, si se tratare de personas físicas, su casa habitación o el lugar donde se encuentren.

Los plazos para la exhibición de la documentación requerida por la autoridad aduanera, de conformidad con el artículo 53 del Código Fiscal de la Federación, varían dependiendo si el requerimiento se formula dentro o fuera de la visita domiciliaria.

Dentro de las facultades de comprobación y verificación, se encuentra la facultad para *Practicar visitas domiciliarias* y esta atribución de la autoridad hacendaría está sujeta a un rígido sistema constitucional y legal que busca garantizar y proteger el domicilio del contribuyente, el cual se prevé en los artículos 16 Constitucional y 42, 43, 44, 45, 46, 46-A y 47 de Código Fiscal de la Federación, que regulan detalladamente todos los pormenores de dichas visitas, como son: los requisitos de la orden de visita; el lugar en que habrá de practicarse; identificación de visitantes; designación de testigos; obligaciones de los visitados; levantamientos de actas parciales; última acta parcial y final; los requisitos constitucionales y legales que deben reunir dichas actas; el plazo para concluir las visitas y las causas de su terminación anticipada; estos puntos se analizarán a detalle más adelante.

2) Facultades de determinación, liquidación y notificación de contribuciones omitidas. Esto conforme con los artículos 42, 48, fracción III y 51 del Código Fiscal de la Federación, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conozca de hechos y omisiones que constituyan incumplimiento a las leyes fiscales tiene facultades para determinar y liquidar las contribuciones omitidas, determinación que debe estar contenida en una resolución que debe ser notificada al contribuyente para su cumplimiento voluntario o para su ejecución forzosa por la vía del procedimiento administrativo de ejecución.

3) Facultades de imposición de sanciones. Acorde con los artículos 70 y 94 del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, tiene atribuciones para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones de las leyes que establezcan contribuciones, entre las que se encuentra la Ley Aduanera, sin perjuicio de hacer efectivas las contribuciones y sus accesorios.

4) Facultades de defensa jurídica. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la defensa del interés del fisco federal en los juicios que ante los tribunales administrativos y judiciales se instauren en contra de sus actos o resoluciones. En materia de delitos fiscales, estas facultades están conferidas en los artículos 42, fracción VIII y 92 del Código Fiscal de la Federación, consistentes en allegarse en las pruebas necesarias para formular las denuncias, querellas y declaratorias de perjuicio y actuar como coadyuvante del Ministerio Público Federal, toda vez que la aplicación de las penas por los delitos fiscales compete sólo a los tribunales judiciales.

Ahora bien, las facultades conferidas por la Ley Aduanera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aparecen señaladas en el artículo 144 de dicha ley, sin embargo, no es el único artículo de la Ley Aduanera que contempla facultades a la Secretaría de Hacienda, ya que, en diversos artículos de la misma ley se consignan importantes facultades, razón para analizar todo el articulado de la ley y ver las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Hacienda.

Del mismo modo, estas atribuciones se han agrupado atendiendo el tipo de facultad.

1) Facultades relacionadas con la organización y competencia de sus dependencias. Las cuales se prevén en la fracción I, del artículo 144 de la Ley Aduanera, las cuales consisten en fijar ámbitos de competencia de las aduanas así como para crear las secciones aduaneras y establecer las bases de coordinación con otras dependencias y organismos de la administración pública y se refieren por tanto a:

Señalar la circunscripción territorial de las aduanas así como establecer y suprimir secciones aduaneras; "esta facultad desborda el mandato constitucional que reserva al Ejecutivo Federal de establecer o suprimir

aduanas, establecido en el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁵⁶

Señalar dentro de los recintos fiscales el lugar donde se ubicarán las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias; Teniendo el control y dominio del recinto fiscal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar la organización de las instalaciones del mismo, con el fin de hacer una localización óptima de sus propias oficinas y la de las demás dependencia que tienen que ver con la entrada o salida del territorio nacional de personas, mercancías y medios de transporte.¹⁵⁷

Establecer la coordinación con otras dependencias y organismos públicos que apliquen medidas de seguridad y control en los recintos fiscales así como fijar los lineamientos de las operaciones de carga, descarga, manejo y circulación de mercancías de comercio exterior dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, ejerciendo de forma exclusiva el control de vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y aduanas fronterizas. Por tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la quien establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos de la administración pública, disposición que se confirma por la fracción VIII del artículo 144 para darle a dicha Secretaria de manera exclusiva el control y vigilancia en dichos lugares, buscando asegurar la intervención coordinada de las diversas dependencias respecto a la materia aduanera.¹⁵⁸

Señalar, mediante reglas de carácter general, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías. Puede restringir el tráfico internacional de ciertas mercancías a entrar únicamente por ciertas aduanas, por lo que se puede inferir solamente que se deba para combatir la evasión fiscal por el posible contrabando de ciertos productos.¹⁵⁹

Manejar, almacenar y custodiar las mercancías en los recintos fiscales. Una de las facultades que no se encuentra enumerada en el artículo 144 de la Ley Aduanera es aquella que se contempla en el primer párrafo del artículo 14 de la misma. Ordena dicho dispositivo legal que las mencionadas actividades

¹⁵⁶ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 189-200.

¹⁵⁷ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

¹⁵⁸ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

¹⁵⁹ Artículo 144, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Aduanera.

competen a las aduanas y añade el segundo párrafo del artículo 25 de la misma ley, establece que mientras las mercancías permanezcan en depósito ante la aduana se prestarán, entre otros, los servicios de almacenaje, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial. Para estos efectos, las autoridades aduaneras tomarán las medidas necesarias para la salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías.

2) Facultades de verificación y comprobación. Son facultades que consisten en verificar el cumplimiento de la ley aduanera por parte de las personas obligadas por las disposiciones legales, las cuales se mencionan a continuación:

Comprobar que las importaciones y exportaciones de mercancías y el pago de las contribuciones, cuotas compensatorias y derechos causados se realicen conforme a la ley. Esta facultad de fiscalización, que se encuentra en la fracción II del artículo 144, se puede ejercitar aplicando también supletoriamente las medidas permitidas por los artículos 42 y 48 de Código Fiscal de la Federación, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revisar pedimentos o glosa; rectificar los errores aritméticos que en ellos advierta; requerir la exhibición de documentos y la rendición de informes; practicar visitas domiciliarias y verificar físicamente bienes de importación o exportación.

Comprobar la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos o declaraciones que presenten los contribuyentes. Esta facultad consignada también en la fracción II del artículo 144 de la Ley Aduanera, de lo cual esta facultad se desprende las siguientes facultades:

Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre mercancías de importación o exportación y en su caso, sobre el uso que se haya dado a las mismas. Los documentos e informes a que se refiere esta facultad puede ser para verificar el uso que se les haya dado a las mercancías para vigilar el cumplimiento del pago del impuesto general de importación y de las cuotas compensatorias causados desde la fecha en que las mercancías fueron introducidas al territorio nacional, actualizándose el citado impuesto conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, cuando sean enajenadas o destinadas a finalidades diversas

de las que motivaron el beneficio de las franquicias, independientemente de la imposición de las sanciones que correspondan, esto de conformidad con el artículo 63 de la Ley Aduanera.

Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras, los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías. También incluye a las autoridades extranjeras como sujetos que pueden legalmente aportar informes y documentos para comprobar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.¹⁶⁰

Cerciorarse de que los agentes y apoderados aduanales cumplan en los despachos los requisitos respecto del equipo u medios magnéticos. La fracción V del artículo 144 de la Ley Aduanera, establece la facultad de revisar que los agentes aduanales cumplan los requisitos de operación previstos en las fracciones II, VII y VIII del artículo 160 de la misma ley.

Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la fracción VI del artículo 144, realizar dentro del procedimiento administrativo denominado despacho aduanero, el examen de las mercancías para verificar que los contribuyentes hayan declarado correctamente su descripción, naturaleza, origen y demás características.

Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, tal como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados.

Verificar el uso o destino de las mercancías exentas, con estímulo o franquicia. La fracción VII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, concede atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cerciorarse que estén destinadas al propósito para el que se otorgó dicho beneficio, se

¹⁶⁰ Artículo 144, fracción IV, de la Ley Aduanera.

encuentre en los lugares señalados al efecto y sean usados por personas a quienes fue concedido.

Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declaradas. El ejercicio de esta atribución, consignada en la fracción XII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, condicionada a la presencia de alguno de los siguientes supuestos: 1) que el importador no determine correctamente el valor en los términos de la sección primera del Capítulo III del Título tercero de la Ley Aduanera, 2) el importador no proporcione a la autoridad, previo requerimiento, los elementos que hayan tenido en consideración para determinar dicho valor o 3) lo determine con base en documentación o información falsa o inexacta.

3) Facultades de inspección y vigilancia. Se agrupan diversas facultades que establece el artículo 144 de la Ley Aduanera respecto a este punto.

Inspeccionar y vigilar permanentemente la tenencia, el transporte y el manejo de mercancías. En la fracción IX, del artículo 144 de la Ley Aduanera, se establece esta atribución, que puede ser ejercitada por las autoridades aduaneras en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier parte del territorio nacional.

Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, así como para determinar el origen de las mercancías. Esta facultad consignada en la fracción XX del artículo 144, tiene por objetivo distinguir las mercancías destinadas a esa región o franja de las que son enviadas al resto del país, como una medida de control debido. En cuanto a sellos para determinar el origen de dichas mercancías, esta atribución es aplicable en cuanto a las reglas de mercado para identificar aquellas que pueden ser objeto de preferencias en materia de tratados que impliquen una desgravación arancelaria y otros beneficios comerciales.

4) Facultades reglamentarias y emisión de reglas generales de observancia obligatoria. Atribuciones que contempla el artículo 144 de la Ley Aduanera.

Establecer los precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía. Prevista en la fracción XII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, garantía en la que conste el documento, para la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera,

cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

Dictaminar medidas administrativas de emergencia. La atribución podrá ser ejercitada, conforme con la fracción XIX, del artículo 144 de la Ley Aduanera, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquier otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de la Ley Aduanera con el objeto de subsanar la situación.

Expedir previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados internacionales de los que México sea parte. Establecida en la fracción XXIII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Establecer unidades de medida diferentes, para efectos de la información que deben manifestar los importadores y exportadores en los pedimentos, a las señaladas en las leyes. Esta facultad prevista en la fracción XXVII, del artículo 144 de la Ley Aduanera; respecto a este punto comenta Rohde Ponce,¹⁶¹ que el establecimiento de unidades diferentes a las señaladas en leyes que regulan la entrada y salida de mercancías gravadas por la ley de comercio exterior, implicará una modificación legislativa por dicho órgano administrativo, ya que si la autoridad cambia la unidad de medida prevista en la ley, está modificando la base gravable de los tributos y el valor unitario de las mercancías, circunstancia que provocará la inconstitucionalidad de dicha atribución y de su ejercicio.

Dictar reglas de despacho conjunto. La facultad está establecida en la fracción XXII, del artículo 144 de la Ley Aduanera y proveerá administrativamente a dicho despacho conjunto cuando el Ejecutivo Federal lo autorice en los términos del artículo 143, fracción III de la Ley Aduanera.

5) Facultades para la determinación y liquidación de créditos fiscales. Contenidas en las fracciones XIV y XV, del artículo 144 de la Ley Aduanera, que disponen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá determinar en cantidad liquida los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y los derechos omitidos, para lo cual también está facultada

¹⁶¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 197.

para establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

6) Facultades sancionadoras. La fracción XVI, del artículo 144 de la Ley Aduanera, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comprobará la comisión de infracciones e impondrá las sanciones que correspondan. En la propia ley se establecen cuales son los hechos o actos que se consideran infracciones así como también las sanciones pecuniarias aplicables a cada tipo de infracción.

7) Facultades de ejecución. Las siguientes fracciones del artículo 144 de la Ley Aduanera, establecen a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades de esta naturaleza:

Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, prevista en la fracción XVII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del fisco federal y mantener la custodia de las mismas, señalada en la fracción XVIII, del artículo 144 de la Ley Aduanera.

Practicar el embargo precautorio, en los casos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera, contemplada en la fracción X, del artículo 144 del mismo ordenamiento.

Finalmente, también se le conceden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una serie de facultades más específicas como las contenidas en las fracciones XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX y XXXII, del artículo 144 de la Ley Aduanera, las cuales son:

- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados y dictaminadores aduanales.
- Cancelar las garantías de precios estimados.
- Las conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezca la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Suspender el despacho aduanero

- Microfilmear o grabar en medios magnéticos la documentación que se le haya proporcionado.
- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores a que se refiere el artículo 144 de la Ley Aduanera. Es una facultad residual que ciertamente carece de precisión y resultaría cuestionable que un acto de autoridad se apoyara única y exclusivamente en esta atribución, es decir, por su propia naturaleza el ejercicio de esta facultad requiere necesariamente sea acompañada de cualquiera de las anteriormente citadas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene bastantes atribuciones en materia aduanera, pues ello implica que dentro de sus funciones debe regular bien la materia para que no haya lagunas jurídicas en la aplicación de sus facultades fiscalizadoras.

Por ende, es importante resaltar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrante de la Administración Pública Centralizada, debe delegar ciertas funciones a un Órgano Desconcentrado, para que las facultades estén mejor estructuradas para el manejo de la Política Fiscal y por tanto, organizarse mejor en la Fiscalización de la Materia Aduanera. Es decir, se analizaron las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los diferentes ordenamientos legales que las establece; luego entonces, se hará mención de la organización y facultades del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a) Organización del Servicio de Administración Tributaria

En virtud de la desconcentración tributaria ordenada por el artículo primero del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1o. de julio de 1997, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria y se creó el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El autor Ayala Espino,¹⁶² establece de manera sucinta la organización del Servicio de Administración Tributaria, al establecer que sus atribuciones y facultades están vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta entonces había ejercido la Subsecretaría de Ingresos; el cual tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Fue creado para contar con una organización especializada en la recaudación de los ingresos públicos tributarios, siendo una tendencia en el ámbito internacional.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece que el Servicio de Administración Tributaria tiene como misión y la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria asumió en 1997 las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

"El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiende la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, que también administra los programas especiales y los asuntos que el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia".¹⁶³

¹⁶² Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 152, pp. 289-291.

¹⁶³ *Idem.*

El Servicio de Administración Tributaria está integrado por una Junta de Gobierno, por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y por las unidades administrativas centrales.¹⁶⁴ Respecto a las unidades administrativas que conforman al Servicio de Administración Tributaria, se encuentran reguladas en el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, lo cual señala lo siguiente:

Artículo 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

Jefatura.

Unidades Administrativas Centrales:

Administración General de Aduanas:

Administración Central de Operación Aduanera.
Administración Central de Regulación Aduanera.
Administración Central de Planeación Aduanera.
Administración Central de Contabilidad y Glosa.
Administración Central de Investigación Aduanera.
Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
Administración Central de Asuntos Internacionales.

Administración General de Servicios al Contribuyente:

Administración Central de Servicios Tributarios al Contribuyente.
Administración Central de Promoción y Vigilancia del Cumplimiento.
Administración Central de Operación de Canales de Servicios.
Administración Central de Gestión de Calidad.
Administración Central de Identificación del Contribuyente.
Coordinación Nacional de Cuentas Tributarias y Contabilidad de Ingresos.
Coordinación Nacional de Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

Administración Central de Operación de la Fiscalización Nacional.
Administración Central de Análisis Técnico Fiscal.
Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal.
Administración Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal.
Administración Central de Fiscalización Estratégica.
Administración Central de Comercio Exterior.
Administración Central de Normatividad de Auditoría Fiscal Federal.
Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.

Administración General de Grandes Contribuyentes:

Administración Central de Planeación y Programación de Fiscalización a Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Normatividad de Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Normatividad Internacional.
Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.
Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero.
Administración Central de Fiscalización Internacional.
Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia.

¹⁶⁴ Lo anterior de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Artículo 8o. Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Jefe, y
- III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.

Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos.
Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior.

Administración General Jurídica:

Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales.
Administración Central de lo Contencioso.
Administración Central de Operación de Jurídica.
Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos.
Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal.
Administración Central de Asuntos Penales y Especiales.

Administración General de Recaudación:

Administración Central de Cobro Coactivo.
Administración Central de Cobro Persuasivo y Garantías.
Administración Central de Planeación y Estrategias de Cobro.
Administración Central de Notificación.
Administración Central de Programas Operativos con Entidades Federativas.
Coordinación de Apoyo Operativo de Recaudación.

Administración General de Recursos y Servicios:

Administración Central de Recursos Financieros.
Administración Central de Capital Humano.
Administración Central de Recursos Materiales.
Administración Central de Apoyo Jurídico.
Administración Central de Capacitación Fiscal.
Administración Central de Operación de Recursos y Servicios.
Administración Central de Destino de Bienes.

Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información:

Administración Central de Planeación y Programación Informática.
Administración Central de Operación y Servicios Tecnológicos.
Administración Central de Servicios de Información.
Administración Central de Transformación Tecnológica.
Administración Central de Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones.
Administración Central de Seguridad, Monitoreo y Control.

Administración General de Evaluación:

Administración Central de Coordinación Evaluatoria.
Administración Central de Análisis y Evaluación.
Administración Central de Evaluación de la Confiabilidad.
Administración Central de Evaluación de Comercio Exterior y Aduanal.
Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos.
Administración Central de Evaluación de Seguimiento.

Administración General de Planeación:

Administración Central de Desarrollo de Modelos.
Administración Central de Inteligencia Tributaria de Impuestos Internos.
Administración Central de Planeación y Evaluación de la Gestión.
Administración Central del Centro de Competencias.
Administración Central de Inteligencia Tributaria de Comercio Exterior.
Administración Central de Comunicación Institucional.

Unidades Administrativas Regionales:

Administraciones Regionales.

Administraciones Locales.

Aduanas.

El Servicio de Administración Tributaria contará con un Órgano Interno de Control que se regirá conforme al artículo 39 de este Reglamento.

Las Administraciones Generales estarán integradas por sus titulares y por Administradores Centrales, Coordinadores, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Enlaces, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, personal al servicio de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera y por los demás servidores públicos que señala este Reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

En cada circunscripción territorial, el Administrador General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información designará a un servidor público quien, con el equipo de trabajo necesario, coordinará la implementación de los sistemas, métodos, procedimientos, medidas y proyectos de la competencia de la citada Administración General.

La Administración General de Evaluación contará con nueve Coordinaciones de Evaluación, una por cada Administración General, al frente de la cual habrá un Coordinador, para ejercer respecto de la Administración General que le corresponda las facultades previstas en el artículo 32, fracciones II, III, VIII, XX y XXI de este Reglamento.

También el Servicio de Administración Tributaria ésta conformado por un presidente, que será nombrado y removido por el Presidente de la Republica. El presidente del Servicio de Administración Tributaria será el enlace entre éste y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas a este órgano desconcentrado.¹⁶⁵

Por su parte, la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, está conformada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados entre los empleados superiores de Hacienda. Entre las funciones de la Junta de Gobierno se encuentran en coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la fiscalización del país.¹⁶⁶

Por último, respecto a la organización del Servicio de Administración Tributaria, cuenta con un Servicio Fiscal de Carrera que reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional de su personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como de un esquema adecuado de remuneración y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollo de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.¹⁶⁷

El personal del Servicio de Administración Tributaria, queda agrupado en tres categorías, de las cuales las dos primeras se integran con trabajadores de

¹⁶⁵ Artículos 13 y 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁶⁶ Artículos 9 y 10 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁶⁷ Artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

confianza y la última con trabajadores de base: funcionarios fiscales de carrera, funcionarios fiscales de libre designación y empleados de base.¹⁶⁸

En cuanto a la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria, es fundamental señalarla para ver la forma en la que opera, con el fin de entender su funcionamiento de las facultades que tiene en materia aduanera.

Se dio una introducción en estos puntos de las facultades que tienen en general, el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria en materia aduanera. Luego entonces, el siguiente punto a tratar, es de una de las Unidades Administrativas Centrales del Servicio de Administración Tributaria, siendo esta la Administración General de Aduanas, la cual se encarga de ver las políticas fiscales-aduaneras que se desarrollen en el territorio nacional.

b) Administración General de Aduanas

Como ya se mencionó, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con diversas Unidades Administrativas Centrales, sin embargo, para el desarrollo de este trabajo y de la materia, solo se retomará a la Administración General de Aduanas en su ámbito general, ya que ésta cuenta con diversas administraciones centrales de las cuales ya se ha hecho mención, pero por ahora, es importante resaltar las funciones de la Administración General de Aduanas.

La Administración General de Aduanas es una unidad administrativa que depende del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de

¹⁶⁸ Artículo 16 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.¹⁶⁹

Ahora bien, de conformidad con lo que establece el artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007, se encuentran las atribuciones a cargo de esta Unidad, las cuales se detallaran a continuación:

- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, así como emitir opinión sobre los precios estimados que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración, así como establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las aduanas, tanto en normas de operación como en la aplicación de las normas fiscales y aduaneras.
- Participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros.
- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como aprobar las instalaciones que se pondrán a su disposición para el despacho aduanero de mercancías, su reconocimiento y demás actos o hechos que deriven de los mismos, según los programas de inversión que presenten los interesados,
- Emitir los acuerdos de otorgamiento de patente de agente aduanal¹⁷⁰ y de autorización de agente aduanal sustituto, de apoderado aduanal, de

¹⁶⁹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, quienes somos: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html (Consultado el 24 de octubre de 2011).

¹⁷⁰ Son agentes aduanales los individuos a quienes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza, mediante la patente respectiva, para ocuparse, por cuenta ajena, en los trámites aduanales necesarios para la importación o exportación de mercancías, y en la celebración de los contratos necesarios para hacerlas llegar a su lugar de destino. La

mandatario de agente aduanal, de dictaminador aduanero y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria automotriz terminal, únicamente para las extracciones de mercancías en depósito fiscal.

- Establecer los lineamientos que instrumenten los procedimientos para obtener la patente de agente aduanal y las autorizaciones de mandatario de agente aduanal, de agente aduanal sustituto, de apoderado aduanal o de dictaminador aduanero.
- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.
- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.
- Mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.
- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios, productores, importadores, exportadores y demás obligados, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo del ejercicio de sus facultades de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 32, exige la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser agente aduanal. El régimen jurídico de los agentes aduanales lo establecen los artículos 159, 160, 161, 162, 163, 163-A, 164, 165, 166 y 167 de la Ley Aduanera Vigente. Mantilla Molina, Roberto L, *Derecho mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 1993, p.170.

El **artículo 159** de la Ley Aduanera establece que el Agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

comprobación y hacer constar dichos hechos y omisiones en las actas u oficios correspondientes.

- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, del despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.
- Revisar los pedimentos y demás documentos exigibles por los ordenamientos legales aplicables a los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores, en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como a los agentes o apoderados aduanales, para destinar las mercancías a algún régimen aduanero; verificar los documentos requeridos y determinar las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, así como imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente.
- Fijar los lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.
- Autorizar y, en su caso, modificar, renovar, suspender o cancelar la inscripción en el Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas.
- Otorgar concesión o autorización para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior y autorizar para que dentro de los recintos fiscalizados las mercancías puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación, así como modificar o prorrogar las mismas; autorizar la prestación de los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal y, en su caso, proceder a su revocación o cancelación, según lo previsto por la legislación aplicable, y

habilitar lugares de entrada, salida o maniobras de mercancías, así como instalaciones como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera.

- Autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de su equipaje, así como que los demás actos del despacho, sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado y, en su caso, modificar, prorrogar o cancelar dichas autorizaciones.
- Determinar, conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana y el valor comercial de las mercancías.
- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera; verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.
- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes y resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte.
- Autorizar la inscripción en el registro de empresas certificadas y en el registro de almacenes generales de depósito certificados; otorgar autorizaciones para la prestación de servicios de prevalidación electrónica de datos y para la prestación de servicios necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores; modificar, prorrogar, renovar o cancelar dichas autorizaciones u ordenar la suspensión de las operaciones.

- Habilitar inmuebles para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y emitir la autorización para su administración; otorgar autorización para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, así como modificar, prorrogar o cancelar dichas autorizaciones u ordenar la suspensión de las operaciones correspondientes.
- Autorizar, modificar, prorrogar, suspender y, en su caso, cancelar la inscripción de las empresas transportistas que trasladan mercancías bajo el régimen aduanero de tránsito en el registro correspondiente y otorgar el código alfanumérico armonizado del transportista.
- Autorizar a los gobiernos extranjeros para efectuar el tránsito internacional de mercancías, en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- Autorizar la importación definitiva de mercancías clasificadas en los sectores específicos, sin que el importador esté inscrito en los padrones de importadores de sectores específicos correspondientes.
- Autorizar la prestación del servicio de consolidación de carga bajo el régimen de tránsito por vía terrestre.
- Autorizar la liberación de la garantía de tránsito interno otorgada mediante cuenta aduanera de garantía.
- *Realizar, en el ámbito de su competencia, el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos y dejar sin efectos la suspensión del registro en dichos padrones, así como habilitar a los agentes aduanales a los que se les hubiera conferido el encargo para actuar como consignatarios o mandatarios.*
- Habilitar días y horas inhábiles para el despacho aduanero.
- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, en términos de la Ley Aduanera; notificar el embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación, estancia o tenencia en el país; tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como

ordenar en los casos que proceda, el levantamiento del citado embargo y la entrega de las mercancías embargadas, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal por parte de la autoridad competente, y poner a disposición de la aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia.

- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte.
- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos.
- Recibir y requerir a los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, que exhiban y proporcionen la contabilidad, avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables, deben presentarse o conservarse, catálogos y demás elementos que le permitan identificar las mercancías,
- Autorizar la exención de los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional de las mercancías que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta.
- Supervisar a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como sugerir su clasificación arancelaria de conformidad con los elementos con los que cuente la autoridad y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.
- Recaudar, directamente, por terceros o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones y aprovechamientos, incluyendo las

cuotas compensatorias, así como los productos federales, en el ámbito de su competencia.

- Coordinar los programas en materia de seguridad, en el ámbito de su competencia, y fungir como enlace con otras dependencias y con las autoridades competentes de los gobiernos extranjeros para la adopción de medidas y la implementación de programas y proyectos que en materia de seguridad, deban aplicar las autoridades aduaneras, conjuntamente con las autoridades federales, estatales o locales.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de registro de contribuyentes, para comprobar los datos que se encuentran en el Registro Federal de Contribuyentes y realizar las inscripciones y actualizaciones de los mismos por actos de autoridad, en el ámbito de su competencia.

Con estos puntos ya se analizaron las estructuras y las competencias de las autoridades que influyen en el ámbito aduanero. Se hablo de ello, pues es importante comprender el origen de las atribuciones que les van confiriendo las leyes a dichas autoridades aduaneras.

CAPÍTULO TERCERO

Facultades de comprobación en materia aduanera.

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera. 2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. 3. Facultad de Glosa. 4. Despacho aduanero. 5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera. 6. Reconocimiento aduanero. 7. Segundo Reconocimiento aduanero. 8. Verificación de mercancías en transporte. 9. Revisión de gabinete. 10. Visita Domiciliaria.

1. Procedimiento administrativo en materia aduanera

Visto las facultades que tienen las autoridades aduaneras desde el punto jerárquico más elevado que es el Ejecutivo Federal, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria y sus órganos subordinados; es menester señalar que en la materia aduanera las autoridades que se encargan de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los *importadores o exportadores*, están autorizadas para hacer uso de sus facultades que el Estado les confiere para hacer cumplir las normas.

Ahora bien, las autoridades al hacer uso de las facultades de comprobación, no pueden hacerlas sin un procedimiento establecido en ley, es decir, tienen que seguir una serie de lineamientos y requisitos establecidos en ley y reglamento para que no se extralimiten y violenten las garantías individuales y derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México es parte, pues ello implica respetar los valores que tenemos por el simple hecho de ser "Seres Humanos" y ser considerados como "Personas".

En mi consideración el "Derecho" como ese conjunto de normas jurídicas, regula la *Vida*, por ende, esa vida tiene que ser respetada por todos y en este caso por las autoridades aduaneras para que cumplan con las normas aplicables a las facultades de comprobación que originan los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y a cualquier procedimiento en el que el Derecho interviene.

Para iniciar la explicación de lo que se considera como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, conocido por sus siglas (PAMA), los

autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,¹⁷¹ señalan que los procedimientos administrativos en materia aduanera pueden definirse como un conjunto de actuaciones, etapas legales, trámites y en general diversos actos de tipo administrativo que realizan las autoridades aduaneras, con la finalidad de emitir resoluciones en el marco de sus atribuciones y competencias que la Ley establece.

Los procedimientos administrativos en materia aduanera, se realizan por actos vinculados con motivo de reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o bien cuando se realicen por el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.¹⁷²

Hay autores como Arturo Hernández de la Cruz¹⁷³ que establecen que el procedimiento administrativo en materia aduanera se considera como el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia del particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretenden justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

Hernández de la Cruz establece que se trata de un procedimiento que queda contenido en la Ley Aduanera para darle potestad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y específicamente a las que en términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se consideran autoridades aduaneras las que ejercen las facultades que establece la Ley Aduanera o las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación las cuales pueden encontrarse con irregularidades que hicieran suponer que no se cubrieron los requisitos tanto arancelarios como no arancelarios que regulan la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional, o bien no se acredite que se cumplieron las formalidades que establece la legislación aduanera para acreditar la legal tenencia o estancia de la mercancía en el país para que efectúen el embargo precautorio de las

¹⁷¹ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *Materia aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007, pp. 3 y 4.

¹⁷² Artículo 150 de la Ley Aduanera.

¹⁷³ Hernández de la Cruz, Arturo, *op. cit.*, nota 139, pp. 23-26.

mercancías materia de duda y se proceda a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que se presumen incumplidas.

En consideración del autor, el elemento principal de un procedimiento administrativo en materia aduanera, es la existencia de un acto administrativo que resulta del procedimiento para que por medio de él se resuma la decisión, voluntad o juicio de la autoridad competente sobre un caso en particular; en el caso aduanero el "acto administrativo" viene a ser la resolución que en su momento emiten las autoridades aduaneras, el cual pone fin al procedimiento que alguna vez se inició sobre determinado asunto.

Arturo Hernández de la Cruz, dice que en el caso del procedimiento administrativo en materia aduanera, se entiende como procedimiento a la serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras otro tienen que realizar las autoridades aduaneras, incluyendo, a los Estados y a los particulares a los que se les ha iniciado un Procedimiento, e incluso, en algunos casos a terceros que tienen interés legal en el mismo, actos sucesivos que arrojan como resultado final la determinación por parte de la autoridad aduanera a través de un documento oficial que se llama "resolución", si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal.

El "PAMA", es un procedimiento que se encuentra contemplado en los artículos 150, 151, 153, 154 y 155 de la Ley Aduanera vigente, en los cuales se dan a conocer los lineamientos básicos del mismo y de donde se pueden obtener elementos esenciales que lo conforman

La existencia de un procedimiento administrativo en materia aduanera se origina cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la cual se hará constar en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. El acta circunstanciada tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la

Federación,¹⁷⁴ y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.¹⁷⁵

El procedimiento llega a su final con la emisión de un documento denominado "Resolución" o también llamado "Liquidación" con el que la autoridad aduanera determinará si las mercancías que fueron materia de embargo, incluyendo en su caso los medios en que se transportan, se encuentran de manera legal en el país y en consecuencia dicha resolución será absoluta o condenatoria para el particular al que le fue iniciado el procedimiento.¹⁷⁶

2. Facultades de comprobación de las autoridades aduaneras

En este punto se abordará el tema de la potestad de las autoridades aduaneras para comprobar la correcta entrada o salida de mercancías del territorio nacional por parte de los exportadores o importadores. Ahora bien, ya se ha mencionado las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria para manejar la actividad aduanera, pero corresponde ahora analizar el procedimiento administrativo en materia aduanera y dentro de este las diversas facultades de comprobación que tiene dicha autoridad para verificar sus actividades.

Para comprender el sentido etimológico de la palabra "facultad", recurrimos a la raíz latina, al establecer que; *Facultad* proviene de *facultas, atis, f. potencia.: virtus, utis. f. permiso: potestas, atis, / ciencia: disciplina.*¹⁷⁷ Es decir, es el poder o potestad conferida por Estado Mexicano, que tiene la autoridad aduanera para tratar de demostrar que el importador o exportador no están cumpliendo con lo establecido en la ley, pero hay que tomar en cuenta que

¹⁷⁴ **Artículo 46.-** La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

¹⁷⁵ Artículo 46 de la Ley Aduanera.

¹⁷⁶ Artículo 157 de la Ley Aduanera.

¹⁷⁷ Nieto Mesa, Fernando, *Diccionario Latino-Español, Español-Latino*, México, Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco UNAM, 2004, t. II, p.548.

también esa autoridad hace uso de esas facultades para verificar al contribuyente aún y cuando se esté cumpliendo con todo lo que marca la ley.

Explica el autor Margáin Manautou,¹⁷⁸ que toda autoridad fiscal requiere de facultades para poder verificar si lo declarado por los contribuyentes a su cargo son las correctas o bien para cerciorarse del debido cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de ellos son satisfechos en los términos de la legislación tributaria en vigor.

Por otro lado, el autor Becerril Hernández,¹⁷⁹ menciona que el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, establece la autodeterminación de las obligaciones fiscales por parte del particular, teniendo su contraparte en el ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la autoridad fiscal, específicamente en la metería aduanera. Las facultades de comprobación permiten a la autoridad revisar que la autodeterminación de obligaciones fiscales y aduaneras se haya llevado a cabo en las operaciones de importación o de exportación conforme a todas las disposiciones fiscales o aduaneras aplicables a las mismas.

Continúa argumentando Becerril Hernández, que las facultades del Servicio de Administración Tributaria en materia aduanera se encuentran encomendadas principalmente a la Administración General de Aduanas (existiendo otras autoridades aduaneras que forman parte del Servicio de Administración Tributaria, como la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y la Administración General Jurídica, así como sus respectivas Administraciones Locales).

Por otro lado, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación¹⁸⁰ establece facultades de comprobación que se llevan a cabo en materia aduanera, siendo

¹⁷⁸ Margáin Manautou, Emilio, *Las facultades de comprobación fiscal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, p.1.

¹⁷⁹ Becerril Hernández, Mario, *Facultades de comprobación, procedimiento administrativo en materia aduanera y medios de impugnación*, México, Tax Editores Unidos, 2010, pp. 16 y 17.

¹⁸⁰ Para comprender bien lo que establece el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, se citara parte de este artículo y se resumirá en puntos para darle agilidad didáctica para la comprensión del mismo.

Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para...

estas las visitas domiciliarias y la llamada revisión de gabinete, esta última implicará el requerimiento por parte de la autoridad al particular de la presentación de la contabilidad y demás documentos relacionados con la misma en las oficinas de la propia autoridad aduanera para llevar a cabo su revisión; con esta breve explicación se da paso para la definición de cada una de las facultades de comprobación que tiene la autoridad aduanera para el importador o exportador en su caso.

3. Facultad de Glosa

Argumenta Becerril Hernández,¹⁸¹ que la facultad de glosa consiste en la revisión que realice en sus propias oficinas la autoridad aduanera de los pedimentos y demás documentos anexos al mismo, presentados por los importadores o exportadores durante el despacho aduanero de mercancías, con el propósito de comprobar la correcta determinación y pago de las contribuciones y aprovechamientos de comercio exterior, así como el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.

Por otro lado el autor Trejo Vargas,¹⁸² da a conocer que la autoridad aduanera está facultada para realizar ese acto de comprobación; al argumentar que la glosa de documentos es realizada por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, la cual realiza la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías, y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías.

[...]

- Rectificar errores u omisiones en las formas oficiales
- Requerir la exhibición de la contabilidad
- Practicar visitas domiciliarias
- Revisión de dictamen
- Verificar la expedición de comprobantes
- Practicar avalúo o verificación física de bienes en transportes.
- Recabar de funcionarios y empleados públicos y de fedatarios, informes y datos.
- Denunciar la posible comisión de delitos fiscales.

¹⁸¹ Becerril Hernández, Mario, *op. cit.*, nota 179, p. 77.

¹⁸² Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 371.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa, basa sus actuaciones en la Ley Aduanera, así como en otros ordenamientos legales; es decir, esta autoridad aduanera tiene sus atribuciones en muchas Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que reglamentan a la Ley Aduanera, sin darse cuenta que estas reglas frecuentemente van más allá de lo que establece la Ley Aduanera, volviendo las actuaciones en inconstitucionales.

Antes del 2002, la glosa de documentos correspondía a las aduanas y a la Administración General de Aduanas, tratándose de pedimentos que rebasaran cierta cuantía: en la práctica, actualmente quien ejerce esta función es solo la Administración Central de Contabilidad y Glosa.¹⁸³

Es de hacer notar, que posteriormente se dará a conocer detalladamente las facultades de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, de la Administración General de Aduanas, con el fin de reforzar el conocimiento de estas autoridades, ya que diversos actos que se llegan a establecer en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior están relacionados con la suspensión en el padrón de importadores, requisito esencial para importar.

4. Despacho aduanero

El siguiente punto a tratar es el inicio de la relación jurídica aduanera por el cual el importador empieza a realizar todos los actos que la Ley Aduanera le exige para que las mercancías que entran al territorio nacional tengan una estancia legal en nuestro país y así se distribuyan en todo el territorio mexicano al gusto del importador. Es muy importante hablar de este punto, ya que de aquí es en donde empiezan las autoridades aduaneras a ejercer sus facultades establecidas en ley.

La Relación Jurídica Aduanera, la define la autora Granados Valerio,¹⁸⁴ como la relación integrada por los correlativos derechos y obligaciones emergentes del ejercicio del poder tributario, que alcanza al titular de éste, por una parte, y a los contribuyentes y terceros por la otra. Cuando esa vinculación

¹⁸³ *Idem.*

Artículo 12, Inciso D, de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁸⁴ Granados Valerio, Claudia Minerva, *Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero*, México, Porrúa, 2005, p. 16.

se da entre el Estado y la persona que interviene en un tráfico internacional de mercancías, objeto de una operación de comercio exterior, a la relación jurídica que adquiere connotación aduanera del paso de las mercancías por las fronteras aduaneras.

Es decir, conforme a lo que establece Granados Valerio, es de hacer constar que prácticamente la relación jurídica aduanera es el inicio que se dará con el importador y la autoridad aduanera y sus intermediarios; de aquí parte todas las observaciones, definiciones y aclaraciones que se han hecho valer para explicar cuál es el factor base del movimiento aduanero que se da en nuestro país, es decir, se tiene ir introduciendo para aclarar del porque del actuar de las autoridades aduaneras ante ciertas situaciones de hecho y de derecho.

El Despacho Aduanero, dice Trejo Vargas,¹⁸⁵ es el despacho de mercancías desde un sentido amplio, que comprende ese conjunto de acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen.

Comenta el autor, que el despacho de las mercancías se inicia aún antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, esto se debe a que el interesado deber cumplir una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que se deben satisfacer, para que pueda iniciarse materialmente en la aduana el despacho.

Estos actos pueden consistir en: **la inscripción en el Padrón de Importadores** y, en su caso, en el Padrón de Sectores Específicos; entregar al agente aduanal la carta de encomienda; realizar el pago de las contribuciones respectivas ante los bancos autorizados o vía electrónica; la determinación del régimen a que se someterán las mercancías y realizar las gestiones para el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias.

De conformidad con la Ley Aduanera, el Despacho Aduanero es el conjunto de actos y formalidades relativos en la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes

¹⁸⁵ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp.198-219.

tráficos y regímenes aduaneros 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.¹⁸⁶

Es un procedimiento de carácter público, el cual deber efectuarse mediante el empleo de un complejo sistema electrónico conocido como "Sistema Automatizado Aduanero Integral" ahora M3, (Tercer Milenio), conocido por sus siglas como (SAAI M3), con grabación simultanea en medios magnéticos, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria en las reglas de carácter general, cuya base legal se encuentra en el numeral 38 de la Ley Aduanera.¹⁸⁷

En las operaciones con el Sistema Automatizado Aduanero Integral deberá utilizarse la firma electrónica avanzada y el certificado digital emitido por el Servicio de Administración Tributaria; esta firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, en los documentos digitales. La firma electrónica avanzada, conocida por sus siglas ahora como (FIEL), antes (FEA), es un conjunto de datos asociados a un mensaje que permite asegurar la identidad del firmante y la integridad del mensaje original, para todos los trámites ante la Administración General de Aduanas; requiere de una llave privada conocida sólo por el usuario y de una llave pública, compartida con aquellos que quieren comunicarse de forma segura con el propietario de la primera.¹⁸⁸

Los agentes o apoderados aduanales deberán validar o confirmar previamente en forma electrónica con las personas autorizadas los pedimentos que se presentarán ante los módulos del Sistema Automatizado Aduanero Integral y posteriormente, en su caso, el reconocimiento aduanero.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Artículo 35 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁷ Artículo 38 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁸ Disponible en Servicio de Administración Tributaria, Firma Electrónica Avanzada, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/tu_firma/60_11498.html (Consultado el 28 de Mayo de 2012).

También corresponde lo anterior de conformidad con los artículos 17-D del Código Fiscal de la Federación y 38 de la Ley Aduanera.

¹⁸⁹ Artículo 38 último párrafo de la Ley Aduanera.

La obligación de los sujetos de cumplir con dichos actos y formalidades, son: las autoridades aduaneras y los consignatarios,¹⁹⁰ destinatarios,¹⁹¹ propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

La prevalidación de documentos, es un acto previo al despacho consistente en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos y se caracteriza por la transparencia electrónica de datos contenidos en los pedimentos mediante archivos de información a una base de datos de los agentes aduanales u otros autorizados, registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que deberán ser validados por la aduana a efecto de proceder en la obtención de la Firma Electrónica Avanzada e impresión del documento aduanero respectivo.¹⁹²

Las mercancías que ingresan al territorio nacional se encuentran sujetas a las disposiciones de la Ley Aduanera y demás ordenamientos aplicables como las Normas Oficiales Mexicanas y, por tanto, no es sino hasta que las mismas arriban a la zona de jurisdicción de la autoridad aduanera cuando ésta puede ejercer sus atribuciones en materia tributaria y de control sobre comercio exterior.

El arribo de las mercancías a territorio nacional, y en consecuencia, a la aduana, es el preámbulo del despacho aduanero, ya que marca el momento en el cual nacen las obligaciones a las que se encuentran sujetas las mercancías objeto del tráfico internacional, tales como: las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, pudiendo quedar las mercancías en depósito ante la aduana ya que ingresan a alguno de los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, bajo

¹⁹⁰ Es el representante del armador o del fletador del buque en el puerto. Realiza todas las gestiones para el despacho documental frente a las autoridades locales, da atención a la tripulación y al buque, así como los suministros que precise. El consignatario, por cuenta del armador, negocia, gestiona, liquida los fletes y gastos ocasionados por las mercancías y firma los conocimientos de embarque de las mercancías de exportación y recibe los conocimientos canjeables por las mercancías descargadas de importación. Correa Alcalá, César Omar, *op. cit.*, nota 64, p. 73.

¹⁹¹ Es la persona a quien se le dirige, remite, envía o destina una mercancía de comercio exterior. Es la persona encargada de recoger la mercancía. *Ibidem*, p. 116.

¹⁹² Artículo 16-A, segundo párrafo de la Ley Aduanera.

control de la autoridad aduanera en espera de que la propia autoridad y los interesados, practiquen los actos propios para cumplir el despacho.

Los que importan o exportan mercancías, deberán destinar las mismas a cualquiera de los regímenes aduaneros a los que se refiere el artículo 90 de la Ley Aduanera, los cuales hago hincapié en el primer capítulo de este trabajo.

Trejo Vargas¹⁹³ comenta que para que se puedan manejar las mercancías en la aduana se necesita la carta de encomienda, siendo este el documento mediante el cual el importador o exportador confiere el encargo a los agentes aduanales para que actúen como sus consignatarios o mandatarios y puedan realizar éstos sus operaciones de comercio exterior ante las aduanas y autoridades aduaneras del país, quedando registrado electrónicamente el encargo conferido en el Sistema Automatizado Aduanero Integral M3. La base legal de este documento se encuentra en el artículo 53 fracción III, de la Ley Aduanera.

Para hacer la declaración aduanera de las mercancías, se tiene que presentar el pedimento correspondiente ante las autoridades aduaneras; llevando esto, al principio de auto-declaración, ya que ante la presentación del pedimento ante las autoridades administrativas el contribuyente por conducto de su agente o apoderado aduanal actúa bajo el principio de autodeterminación, en el que se calculan y determinan los impuestos causados y la clasificación arancelaria aplicables a las mercancías, limitándose la autoridad aduanera a verificar y comprobar la correcta declaración de los importadores o exportadores mediante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento de las mercancías en el despacho, o en la glosa de documentos, en la verificación de mercancías en transporte, en visitas de comercio exterior o mediante otras facultades establecidas.¹⁹⁴

La presentación del pedimento, es el acto formal que da inicio a la declaración aduanera, ya que consiste en la presentación física del documento aduanero ante los módulos del Sistema Automatizado Aduanero de la aduana y éste es leído y capturado por el sistema.

¹⁹³ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 202.

¹⁹⁴ Artículo 43 de la Ley Aduanera.

En la declaración aduanera, el importador o exportador manifiesta por escrito, bajo protesta de decir verdad, a la autoridad aduanera, las mercancías que se van a introducir al país o a enviar al extranjero, su descripción y clasificación arancelaria, el valor para efectos aduaneros, los impuestos a pagar y el régimen aduanero al que se van a destinar las mercancías, debiéndose acompañar al pedimento de que se trate la documentación complementaria correspondiente, que dé soporte a la información expresada en el pedimento.¹⁹⁵

De la misma forma, Trejo Vargas¹⁹⁶ establece que el pedimento aduanero contiene información como los datos siguientes: fecha de entrada de la mercancía al territorio nacional, fecha de pago, descripción del importador, proveedor, naturaleza y características de las mercancías, tipo de operación, clave y régimen aduanero, clasificación arancelaria, origen de las mercancías, cantidad, nombre y firma del agente o apoderado aduanal, nombre o razón social del transportista, tipo de tráfico, domicilios, registro federal de contribuyentes, valor de las mercancías, precio unitario, número de conocimiento de embarque o guía aérea, permisos, autorizaciones, número de facturas, aduana de entrada y liquidación de impuestos. Así mismo, en un pedimento solo podrán manifestarse mercancías para un mismo destinatario y para un mismo régimen, independientemente de que las mercancías en la importación sean de diferente origen.

Por ende, presentado el pedimento, designados los agentes o apoderados aduanales y cumplidos todos los requisitos que marca la Ley Aduanera para importar mercancías, concluye Trejo Vargas que se considera que el despacho queda terminado en el momento en el que la mercancía se introduzca al resto del territorio nacional, siempre que la importación de la misma, sea destinada al interior del país y el trámite se efectúe ante una aduana fronteriza. Para tal efecto, la mercancía deberá ser presentada ante cualquier sección aduanera o punto de revisión o garitas¹⁹⁷ que se encuentren dentro de la circunscripción de la aduana.

¹⁹⁵ Artículo 36, fracción I inciso g último párrafo de la Ley Aduanera.

¹⁹⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 204.

¹⁹⁷ La Garita, es la extensión territorial de la aduana donde ejercen su potestad aduanera, concerniente a la revisión de pasajeros y de mercancías que entran y salen del territorio

El despacho aduanero es un conjunto de actos y formalidades realizados por las personas obligadas a su cumplimiento, que siguen un orden cronológico el cual puede o no alterarse; siendo básicamente los siguientes pasos:¹⁹⁸

- *Inscripción en los padrones respectivos.*
- Selección y contratación del agente o apoderado aduanal.
- Otorgamiento de la carta mandato o de encomienda al agente aduanal.
- Arribo de las mercancías a territorio nacional por lugar autorizado.
- Ingresar la mercancía en depósito ante la aduana (principalmente en tráfico marítimo y aéreo).
- Reconocimiento previo de las mercancías en depósito ante la aduana, y toma de muestras y registro de las mismas en su caso.
- Clasificación arancelaria de los bienes y determinación de los tributos causados.
- Preparación de la documentación que se deber anexar al pedimento.
- Elaboración del pedimento en el formato oficial.
- Prevalidación y validación del pedimento en el Sistema Automatizado Aduanal Integral.
- Impresión del pedimento validado.
- Pago ante las contribuciones, aprovechamientos y derechos en las oficinas bancarias autorizadas.
- Se recoge la mercancía del almacén o patio con el pedimento o documento respectivo, en su caso.
- En la mayoría de las aduanas, previo a la modulación del Sistema Automatizado Aduanero Integral, el vehículo o convoy que trasporta las mercancías se someten a los rayos gamma o rayos X, así como a las básculas de pasaje, a fin de facilitar el posible reconocimiento aduanero.
- Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el modulo del Sistema Automatizado Aduanero Integral, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o reconocimiento aduanero (luz roja).

nacional, éstas se encuentran después de los primeros 20 Kilómetros de los límites de la franja o región fronteriza. Correa Alcalá, César Omar, *op. cit.*, nota 64, p.141.

¹⁹⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.217.

- Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del segundo reconocimiento, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o segundo reconocimiento (luz roja).
- Si no existen irregularidades se permitirá de inmediato, la salida del recinto de las mercancías y del medio de transporte
- Posteriormente se da el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado.
- Conclusión del despacho aduanero.

Considero que si se cumplen con todos los requisitos que marca la Ley Aduanera, su reglamento, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, así como el Código Fiscal de la Federación, probablemente no se tenga ningún problema con la autoridad aduanera; "probablemente", ya que hay facultades discrecionales de la autoridad que implican que el acto de molestia pueda estar presente.

5. Facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera

El siguiente punto a tratar, son las "facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera, supuestos en el cual, dicha autoridad lleva a cabo sus facultades para verificar que las mercancías importadas estén correctamente señaladas en el pedimento y que las mismas tengan una estancia legal en el territorio nacional. Estas facultades, son "filtros" que la ley a establecido para que la autoridad aduanera se percate de las inconsistencias que se llegan a suscitar al momento de importar las mercancías, ya sea porque están mal declaradas o de plano se están introduciendo mercancías de contrabando, pudiendo ser dinero en efectivo,¹⁹⁹ armas o drogas.

¹⁹⁹ Respecto a este caso, es aplicable el artículo 9 primer párrafo de la Ley Aduanera que a la letra dice:

"ARTICULO 9o. Toda persona que ingrese al territorio nacional o salga del mismo y lleve consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, estará obligada a declararla a las autoridades aduaneras, en las formas oficiales aprobadas por el Servicio de Administración Tributaria."

Sirve de ejemplo el comunicado de prensa del 3 de noviembre de 2011 emitido por el Servicio de Administración Tributaria, bajo el título "En acción conjunta se aseguran más de 52,000 dólares en Mexicali", en el cual los hechos ocurrieron en la garita internacional II, adscrita a la Aduana de Mexicali, en el cual realizaba la inspección física de un vehículo, encontrando en la cajuela del mismo el dinero ahora asegurado.

Respecto a las facultades de reconocimiento y vigilancia de la autoridad aduanera, los autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,²⁰⁰ comentan que se inicia bajo el rubro del despacho aduanero y hecho seguido se realizan los actos de verificación y fiscalización que la autoridad aduanera hace en primer reconocimiento, realizándose con la presentación del pedimento o factura ante la autoridad aduanera y derivado de ello, se activa el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si se practica el reconocimiento aduanero o no, en caso de resultar afirmativo, la autoridad aduanera por conducto de sus verificadores procederá a realizar el reconocimiento.

Concluido del reconocimiento señala la Ley Aduanera se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento realizado por empresas autorizadas por el Estado, y el segundo reconocimiento se realiza por medio de la figura de un "dictaminador aduanero".²⁰¹

Derivado del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los Agentes o Apoderados Aduanales podrán en ese caso solicitar sea practicado un segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria.²⁰²

De forma general, el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de su muestras, para que la autoridad pueda allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de los siguientes conceptos: a) Las unidades de medida conforme a lo dispuesto en la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, así como respecto del número de piezas, volumen y otros datos que logren cuantificar la

Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Servicios, Noticias, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/33_9040.html (Consultado el 9 de noviembre de 2011).

²⁰⁰ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *op. cit.*, nota 171, p.9.

²⁰¹ Artículo 43 de la Ley Aduanera.

²⁰² Artículo 43 tercer párrafo de la Ley Aduanera.

mercancía; b) La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de los bienes y c) Los datos que permitan la identificación de las mercancías en su caso.²⁰³

El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo, tienen prioridad las materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.²⁰⁴

6. Reconocimiento aduanero

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento aduanero son facultades de comprobación de la autoridad aduanera que realiza cuando se está ejerciendo el despacho aduanero, al encontrarse regulados en los artículos 43 y 44 de la Ley Aduanera.

La facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto al Reconocimiento Aduanero, esta conferida en el artículo 144 fracción VI de la Ley Aduanera, en donde establece que podrá "practicar el reconocimiento aduanero de mercancías de importación y de exportación...".

Luego entonces, una vez que se ha realizado la autodeterminación de las obligaciones fiscales, se presentará junto con el pedimento ante las autoridades aduaneras las mercancías y se activara el mecanismo de selección automatizado.

Respecto a este punto, dice Silva Juárez,²⁰⁵ que en el módulo de la aduana existe un dispositivo, el cual se denomina mecanismo de selección automatizado, que es muy parecido a un semáforo; a través de una selección de número aleatorios, por azar, por suerte, o por decisión de la Administración de la Aduana a cargo.

El dispositivo es capaz de resolver si un embarque es revisado por el verificador aduanal, es decir, se le denomina (reconocimiento aduanero), o no se revisa y cruza la aduana sin mayor trámite (desaduanamiento libre).

²⁰³ Artículo 44 de la Ley Aduanera.

²⁰⁴ Artículo 60 del Reglamento de la Ley Aduanera.

²⁰⁵ Silva Juárez, Ernesto, *op. cit.*, nota 18, p. 336.

El mecanismo de selección automatizado también puede ser accionado a voluntad de la Administración de la Aduana a cargo, o con un programa previo, a fin de revisar algunos embarques específicos, como es el caso de mercancías que requieren padrón sectorial, tales como los productos químicos, textiles o diversos artículos electrónicos. Cuando se encuentra el representante o tramitador del agente aduanal en el módulo de la aduana, debe activar el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas.²⁰⁶

Afirma el autor, que el desaduanamiento libre únicamente es una forma de que la autoridad cree en la declaración del importador por medio del despacho aduanero, con el fin de liberar más rápido los embarques y hacer más ágil el servicio de la aduana. Sin embargo, tratándose de ciertas mercancías, especialmente químicos, normalmente ocurre el reconocimiento aduanero.²⁰⁷

El semáforo en verde no es una aprobación implícita de la autoridad sobre las mercancías o sobre el pedimento, ya que puede hacer la verificación con posterioridad, en el domicilio del importador. Por otro lado, existe también que el semáforo salga en rojo, el cual implica que el reconocimiento aduanero sea un procedimiento más largo y que ocupa más tiempo. Una vez determinado el reconocimiento aduanero, el dependiente del agente aduanal debe dirigir el transporte donde lleva las mercancías a la zona de reconocimiento, y esperar que un verificador aduanal lleve a cabo la recisión.²⁰⁸

Las disposiciones aduaneras obligan que el personal de la Aduana tome muestras de las mercancías en el mismo momento del reconocimiento aduanero sobre el producto. Las muestras deben ser tres: una para el análisis, otra para el agente aduanal y otra para el importador.²⁰⁹

Una vez que se ha realizado la revisión por parte de la autoridad aduanera de las mercancías, tanto como física y documental y concluido el reconocimiento aduanero, existe la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado.²¹⁰

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 337.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 338.

²⁰⁹ Artículo 45 de la Ley Aduanera.

²¹⁰ Artículo 43, primer párrafo de la Ley Aduanera.

7. Segundo Reconocimiento aduanero

Se ha dicho que concluido el "reconocimiento aduanero" establecido en el artículo 43 de la Ley Aduanera, se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado, denominado "segundo reconocimiento", tal y como lo establece el artículo 43 de la Ley Aduanera vigente, por lo que a su letra dice:

ARTICULO 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un **segundo reconocimiento**.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado **el segundo reconocimiento de las mercancías**, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.
[...]

Sin embargo, tal y como lo reconoce la Ley Aduanera, el "segundo reconocimiento" es otro filtro en donde se revisan las mercancías ya declaradas con el fin de verificar a la exactitud de los bienes que se introducen al territorio nacional, y con ello, "supuestamente evitar el contrabando de las mercancías", pero constantemente estamos sufriendo con mercancías provenientes de otros países, en donde afectan drásticamente a la economía del país, porque ni siquiera se les aplicaron las medidas de regulación y restricciones no arancelarias; es decir, el contrabando se ha iniciado desde la aduana, no aplicando el reconocimiento y el segundo reconocimiento aduanero.

Independientemente del resultado del mecanismo de selección automatizado, el dependiente del agente aduanal, a nombre del importador debe activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías

estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En caso negativo, se entregan las mercancías de inmediato.²¹¹

El segundo reconocimiento aduanero está integrado por empresas particulares de comercio exterior, donde, con el fin de evitar corrupción en las revisiones del segundo reconocimiento, los dictaminadores aduaneros realizan una segunda revisión de mercancías y documentos. La revisión que realizan los dictaminadores es sobre los mismos conceptos que el primer reconocimiento, y el procedimiento es similar.²¹²

En caso de que con motivo del reconocimiento aduanero se detecten irregularidades, el agente aduanal puede solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección aleatoria el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²¹³

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entiende que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.²¹⁴

Becerril Hernández,²¹⁵ concluye que en el supuesto de que haya terminado el reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento y, como consecuencia de ello, las mercancías hayan salido de la aduana, tal situación no impide que la autoridad aduanera ejerza nuevamente sus facultades de comprobación sobre esa operación de comercio exterior, pues ésta tendrá vigentes sus facultades de comprobación para ejercerlas con posterioridad a través de una visita domiciliaria o de una verificación de mercancía en transporte. No se considerará como resolución favorable al particular la

²¹¹ Artículo 43 párrafo sexto de la Ley Aduanera.

²¹² Artículo 175 de la Ley Aduanera.

²¹³ Artículo 43 párrafo tercero de la Ley Aduanera.

²¹⁴ Penúltimo párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera.

²¹⁵ Becerril Hernández, Mario, *op. cit.*, nota 179, pp. 21.

realización de ese reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento sin haber detectado irregularidades, de ahí que la autoridad en cualquier momento pueda ejercer sus facultades de comprobación sobre esa operación de comercio exterior, incluso hasta que hayan transcurrido cinco años de realizada la importación, figura que se conoce como la caducidad de las facultades de la autoridad aduanera.

8. Verificación de mercancías en transporte

Otra facultad de comprobación por parte de la autoridad aduanera es la "Verificación de mercancías en transporte", que se realiza con el objetivo de cotejar las mercancías de procedencia extranjera para que cumplan con todos los requisitos que establece la Ley Aduanera, pues ello implica, que al transitar por territorio nacional los transportistas ya han cumplido con las obligaciones aduaneras; sin embargo, es una medida de fiscalización para ver que no se han cometido infracciones a la legislación aduanera y así salvaguardar la seguridad nacional.

Respecto a esta facultad de verificación aduanera, el autor Trejo Vargas,²¹⁶ la define diciendo que es una revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos²¹⁷ terrestre, marítimo o fluvial o de los vehículos de procedencia

²¹⁶ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.365.

²¹⁷ Respecto a este trabajo, no se puede dejar de lado los tráficos por los cuales ingresan las mercancías al territorio nacional, factor importante para entender el inicio de la relación jurídica aduanera entre las autoridades aduaneras y los importadores o exportadores. Para ello, el autor Rohde Ponce los explica diciendo que el artículo 11 de la Ley Aduanera establece los diferentes tipos de tráfico por medio de los cuales las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo, incluso asimilando a ellos otros conductos y servicios. "ARTICULO 11. Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal."

- En cuanto al **tráfico terrestre** lo define como el transporte por el suelo a bordo de vehículos que se desplazan usando ruedas de cualquier tipo y sus clases son: a) El autotransporte y b) El transporte ferroviario.
- El **tráfico marítimo** es el transporte por mar y a bordo de una embarcación y sus clases son: a) El tráfico de altura, b) El tráfico de cabotaje y c) El tráfico mixto.
- El **tráfico fluvial** es la transportación sobre ríos, lagunas o lagos, en una embarcación o sin ella, desde un puerto fluvial o hacia él, y sus clases son: a) Empleando una embarcación y c) Empleando las corrientes fluviales.
- El **tráfico aéreo** es la navegación aérea, es decir, el transporte de mercancías por medio de una aeronave, y se clasifica en: a) Aeronaves civiles con matrícula XA, c) De servicio privado con matrícula XB y c) Las aeronaves del Estado.

extranjera, ya sea que se encuentren en circulación o en la vía o lugares públicos e incluso en embarcaciones.

Las formas más comunes de ejercer esta facultad son mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor, en un punto en carretera, en brechas y en sobrevigilancia.

"La autoridad aduanera primero deberá identificarse con el transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, con la constancia de identificación respectiva emitida por el administrador general de aduanas o por el administrador de la aduana de la circunscripción territorial donde se realice la verificación, o por cualquier otro servidor público competente; de igual forma, se le deberá mostrar al contribuyente la orden de verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la cual podrá ser dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, procedentes al traslado de la mercancía y de sus medios de transporte al recinto fiscal autorizado para la revisión física y documental de la mercancía y del medio de transporte, procediéndose a levantar el dictamen de clasificación, cotización y avalúo de las mercancías".²¹⁸

-
- El **tráfico por la conducción por tuberías, ductos, cables y otros medios**, de los cuales se puede transportar, petróleo, gasolina, agua y energía eléctrica.
 - El **tráfico por la vía postal**, siendo que se pueden introducir o extraer mercancías del territorio nacional por el Servicio Postal Mexicano. Citado por, Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 463-466.

El artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, también establece los lugares autorizados para realizar la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías.

Artículo 7. Son lugares autorizados para realizar:

La entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías: las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales, y

II. Maniobras:

a) En tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello;

b) En tráfico terrestre: los almacenes, plazuelas, vías férreas y demás lugares que la autoridad aduanera señale, y

c) En tráfico aéreo: los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente.

Tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o causa debidamente justificada, las autoridades aduaneras podrán habilitar, por el tiempo que duren las citadas circunstancias, lugares de entrada, salida o maniobras distintos a los señalados en este artículo, los cuales se harán del conocimiento a las demás autoridades competentes y a los interesados.

²¹⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p.365.

"Esta facultad resulta aplicable incluso a la verificación de mercancías en transporte en tráfico marítimo y fluvial, así como cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al mecanismo de selección automatizado".²¹⁹

Trejo Vargas dice "que cuando las mercancías o el medio de transporte no estén amparadas con la documentación respectiva, como puede ser el pedimento, la nota de remisión, de envío, de embarque, además de la carta de porte, o cuando dicha documentación sea insuficiente para acreditar la legal importación o tenencia de las mercancías, salvo que se trate de bienes de uso personal, quienes transporten o conduzcan las mercancías, tienen la obligación de trasladar las mismas y sus medios de transporte al recinto fiscal, a fin de que se lleve a cabo la verificación física de las mercancías y, en su caso, de la documentación que ampare, por tanto, al detectarse irregularidades en la verificación se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera".²²⁰

En la actualidad, en nuestro país estamos sufriendo de mucha inseguridad con retenes falsos, en donde la delincuencia organizada se hace pasar por este tipo de autoridad e incluso por militares en donde hacen uso de la violencia para despojar a los transportistas de sus mercancías.

El artículo 158 de la Ley Aduanera regula la verificación de mercancías en transporte, al establecer lo siguiente:

ARTICULO 158. Las autoridades aduaneras, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, procederán a la retención de las mercancías o de los medios de transporte, en los siguientes casos:

I. 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.

II. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, no se acredite el cumplimiento de normas oficiales mexicanas de información comercial.

Asimismo, procederá la retención de los medios de transporte de las mercancías que hubieran ocasionado daños en los recintos fiscales, en este supuesto las mercancías no serán objeto de retención.

Las autoridades aduaneras en el acta de retención que para tal efecto se levante, harán constar la fundamentación y motivación que dan lugar a la retención de la

²¹⁹ *Ibidem*, p.366.

²²⁰ *Ibidem*, p.368.

mercancía o de los medios de transporte, debiendo señalarse al interesado que tiene un plazo de quince días, para que presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley, o de treinta días para que dé cumplimiento a las normas oficiales mexicanas de información comercial o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal por el medio de transporte, apercibiéndolo que de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte, según corresponda, pasarán a propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna. Los plazos señalados en este párrafo se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta de retención.

Por tanto, esta facultad fiscalizadora de la autoridad aduanera debe llevarse con tal rigor, para que el transportista sienta la seguridad jurídica y social de que lo que se le está practicando es un acto de molestia propio de la autoridad aduanera, y más aún, que ese acto de autoridad se realiza con todo el apego a la legalidad y seguridad jurídica que merece dicho transportista y/o ciudadano contribuyente que encuadre en los supuestos de hecho y derecho que marcan las leyes fiscales.

9. Revisión de gabinete

La Revisión de gabinete mejor conocida como revisión de escritorio es aquella facultad que tiene la autoridad fiscal para revisar los documentos correspondientes de la contabilidad del contribuyente en sus oficinas, en relación con las autoridades aduaneras, teniendo cierta similitud con la facultad de glosa, por ende, para comprender esta facultad de comprobación, el autor Margáin Manautou,²²¹ dice que las autoridades fiscales pueden, desde su escritorio, proceder a revisar las declaraciones presentadas por los contribuyentes, estando facultadas para solicitar a éstos, y a los responsables solidarios o a terceros, informes, datos o documentos o la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Argumenta el autor, que generalmente, al pretender notificarse el oficio de revisión de gabinete, no siempre está presente el interesado o su representante legal, por lo que se deja citatorio en manos de un empleado que se encuentra en el lugar para que la mencionada persona o su representante esperen a hora determinada al día siguiente sin indicar para qué es, olvidándose lo que expresa la fracción I del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación: "se dejara citatorio...para que el contribuyente, tercero o su representante legal lo

²²¹ Margáin Manautou, Emilio, *op.cit.*, nota 178, pp. 243-256.

esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la solicitud", esto es, deber de indicarse para qué es el citatorio.

La fracción III del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, dispone que "los informes, libros o documentos requeridos deberán ser proporcionados por la persona a quien se dirigió la solicitud o a su representante".

Al término del examen de los informes, datos o documentos o la contabilidad o parte de ella, si fuese el caso, la autoridad fiscal formulará oficio de observaciones, en el cual harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido y entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales del contribuyente o del responsable solidario.²²²

Cuando no hubiere observaciones la autoridad fiscalizadora comunicará al contribuyente o responsable solidario, mediante oficio, la conclusión de la revisión de gabinete, esto es, dicha autoridad devolverá la documentación que solicitó, pero expresamente no indicará en su oficio que no se encontró irregularidad alguna, porque entonces se estaría en presencia de una resolución favorable y no podría ella volver a ejercer sus facultades de comprobación por el ejercicio revisado, en caso de llegar a tener conocimiento de la existencia de irregularidades.²²³

El contribuyente o el tercero cuentan con un plazo de veinte días, contados a partir del día siguiente a aquél en el que se les notificó el oficio de observaciones para presentar pruebas documentales que desvirtúen los hechos u omisiones asentados en el mismo, plazo que se ampliará por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días y demuestre la necesidad o razones de la ampliación que se necesita.²²⁴

La autoridad fiscal deberá concluir la revisión de la contabilidad del contribuyente que se efectúa en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación. Se recuerda que

²²² Artículo 48, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

²²³ Artículo 48, fracción V, del Código Fiscal de la Federación.

²²⁴ Artículo 48, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

dicho plazo podrá ampliarse únicamente por una ocasión por seis meses más por la misma autoridad que giró la orden de revisión.²²⁵

Respecto a la revisión de gabinete, explica Margáin Manautou²²⁶ que se originan diversos problemas doctrinales, aunque la Suprema Corte refute lo contrario, es decir, el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación, que hasta el 31 de diciembre de 1995 autorizaba a los visitadores a recoger la contabilidad durante el desahogo de una visita domiciliaria, a partir del 1 de enero de 1996, la parte final de su último párrafo enérgicamente aclara: "En ningún caso las autoridades fiscales podrán recoger la contabilidad del visitado."

Ahora bien, el artículo 16, en su párrafo decimosexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para... exigir la exhibición de los libros y papeles indispensable para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

El autor se pregunta que si este párrafo es el que otorga el apoyo constitucional para que la autoridad fiscal pueda efectuar visitas domiciliarias a efecto de comprobar, por parte de los contribuyentes el cumplimiento de las disposiciones fiscales, se pregunta: ¿Cuál es el apoyo constitucional para llevar a cabo revisiones de gabinete, a efecto de comprobar, por parte de las autoridades fiscales, el cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo del contribuyente?

Considera Margáin Manautou, que haciendo una interpretación del párrafo decimosexto del artículo 16 constitucional, la contabilidad del contribuyente no debe salir del domicilio en que se lleva, salvo por una orden de autoridad judicial. Por tanto, la autoridad administrativa podrá ordenar revisiones de gabinete para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas, esto es, las visitas domiciliarias deben sujetarse a lo dispuesto en la constitución y las revisiones de gabinete y a las disposiciones

²²⁵ Artículo 50 primer párrafo de la Ley Aduanera.

²²⁶ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 250.

secundarias, cuando en éstas las molestias y conocimiento del contribuyente son mayores y menores que en aquellas, respectivamente.

Luego entonces, argumenta el autor, que los artículos 42, fracción II y 48 del Código Fiscal de la Federación, que autoriza la autoridad fiscal para solicitar a los contribuyentes la presentación de la contabilidad o parte de ella, son inconstitucionales porque el cumplimiento de lo que disponen dará origen a que sea revisada fuera del domicilio fiscal o del lugar en donde está autorizada a llevarse.

Como se mencionó, considero que la revisión de gabinete tiene estrecha relación con la facultad de glosa de la autoridad aduanera, es decir, la glosa va encaminada a los procedimientos iniciales que se dan al importar o exportar mercancías; por citar un ejemplo, se revisa el pedimento, esto también en las oficinas de la autoridad aduanera; y con respecto a la revisión de gabinete, es la facultad de comprobación encaminada a revisar documentación más específica, respecto al manejo de la contabilidad del contribuyente, facultad realizada por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria, pudiendo a su vez verificar los certificados de origen o de país de origen de las mercancías.

10. Visita Domiciliaria

Se ha dejado a la visita domiciliaria como facultad de comprobación al final, ya que, si bien es cierto, constituye una facultad muy importante dentro de los actos de molestia que realizan las autoridades, es un elemento que se debe analizar con determinación, después de que se habló de las inmensas facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera.

Con este último elemento, concluimos este capítulo, a razón de que se analizó el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y todas las facultades fiscales que se le confieren a la autoridad fiscal, específicamente a la autoridad aduanera, pues esta última puede agotar todos los recursos establecidos en ley para realizar todos los actos posibles para que el importador o exportador mantengan todas sus obligaciones fiscales en orden.

Se han analizado todas las facultades de las autoridades aduaneras, desde el Ejecutivo Federal, hasta el agente aduanal, por ende, con este punto se

cierra este ciclo. Cabe aclarar que aún falta por examinar más a la Ley y a la Autoridad Aduanera para poder ver que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, pueden ir o no más allá de lo que establece la Ley Aduanera; específicamente respecto a la "suspensión en el padrón de importadores".

Ahora bien, con fin de explicar la Visita Domiciliaria, transcribiré el precepto constitucional y legal que la sustenta, para posteriormente analizar sus puntos a detalle y así poder entenderla con claridad y con ello comprender también la relación que se da con la visita domiciliaria en el comercio exterior.

La base constitucional de las visitas domiciliarias, está en el artículo 16, en su primer párrafo, en el decimoprimer y decimosexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Ahora bien, sin más hipérbole, los párrafos transcritos, contienen garantías constitucionales, las cuales deben ser respetadas por el Estado Mexicano, y en nuestro caso específico, por la autoridad fiscal, por tanto, interpretando estos párrafos el Doctor en Derecho Burgoa Orihuela,²²⁷ señala que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídica pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación, a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado

²²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 589-632.

en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

Comenta el autor que respecto a la garantía de competencia constitucional, siendo esta la primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de molestia consistente en que éste debe dimanar de autoridad competente, por tanto la garantía de competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado.

Argumenta el autor que la garantía de seguridad jurídica, contiene también la garantía de mandamiento escrito, que equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escrito. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismo contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del mismo.

Otra garantía que consagra el artículo 16 constitucional en su primera parte, dice el autor es también la garantía de legalidad, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que se pondera este concepto, se contiene en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*.

Burgoa Orihuela, argumenta, que la causa legal del procedimiento es el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no solo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea *legal*, es decir, *fundado y motivado en una ley* en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Por tanto, los bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son respecto al acto de

molestia, en cualquiera de sus aplicaciones, pudiendo afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma *persona*, a su *familia*, a su *domicilio*, a sus *papeles* o a sus *posesiones*.

Continúa argumentando el autor, que respecto a los párrafos decimoprimer y decimosexto del artículo 16 constitucional, las diferencias de estos, radica en que las visitas domiciliarias deben practicarse con sujeción a las formalidades prescritas por los cateos, entre ambas figuras existen claros contrastes, los cuales son:

- El cateo y la visita domiciliaria tienen objetivos diferentes. El cateo, tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto, debiendo la orden respectiva precisar el sujeto y la materia del cateo. La visita domiciliaria es una diligencia que persigue únicamente el cercioramiento de que se han cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía, así como la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.
- La orden de cateo sólo la puede expedir un juez o tribunal, en tanto que la autoridad administrativa puede decretar la visita domiciliaria.
- En el ámbito fiscal, la visita domiciliaria únicamente tiende a que el visitado (persona física o moral) exhiba, es decir, muestre, al visitador libros y papeles que sean indispensables, esto es, rigurosamente necesarios, para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- La orden de visita, siempre debe ser escrita y estar dirigida al visitado, no puede decretar la exhibición de documentos de cualquier índole, que no se relacionen indispensablemente con el objeto constitucional de dicha diligencia, sin que tampoco pueda determinar la clausura de archivos, muebles, escritorios, etc., que se ubiquen en el lugar visitado.
- La referida orden no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de congelación o aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza.
- El visitador debe contraerse a inspeccionar los papeles y libros que revise en el lugar de que se trate, sin poder sustraerlos de éste, levantando acta

circunstanciada de la diligencia respectiva en la que tiene derecho a intervenir el visitado.

- Dicha acta debe ser firmada por dos testigos que el visitado proponga y en caso de ausencia o negativa de éste, su nombramiento debe hacerlo el visitador.
- Con apoyo en la mencionada acta, la autoridad fiscal competente puede tomar la decisión que corresponda frente al visitado, dictando la resolución correspondiente que debe contener en su mandamiento escrito que se le dirija y en que se invoquen los preceptos legales que funden dicha decisión y se expongan los motivos que justifiquen su sentido.

Las anteriores reglas no expresan sino el espíritu y la exégesis del artículo 16 constitucional, consagrando en estos párrafos la garantía de legalidad, en lo que respectan a las visitas domiciliarias. Cualquier ley que conceda a la autoridad más facultades que las establecidas en la Constitución, limitativamente tiene conforme a dicho precepto ser inconstitucional, participando de este vicio los actos aplicativos correspondientes y su ejecución.

Analizada la base constitucional de las visitas domiciliarias, corresponde argüir el alcance jurídico de las visitas domiciliarias en materia aduanera o de comercio exterior, por ende, se señalaran básicamente los lugares en donde la autoridad aduanera puede realizar este acto de molestia y posteriormente se analizará las facultades de la autoridad y las obligaciones y derechos del visitado.

Respecto a estas consideraciones, el autor Trejo Vargas,²²⁸ señala los lugares donde la autoridad puede practicar válidamente las visitas domiciliarias, es decir, pueden realizar la visita domiciliaria en el domicilio fiscal, así como las bodegas, almacenes y demás establecimientos propiedad o no del visitado, registrados en las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El domicilio fiscal es el lugar en el cual deben necesariamente reunirse los elementos del artículo 10 del Código Fiscal de la Federación,²²⁹ pues éste no

²²⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 371-386.

²²⁹ El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación a su letra dice:

ARTÍCULO 10- Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

se puede considerar simplemente como el lugar donde se localice, habite o viva el contribuyente.

Así, las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior practicadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal o cualquier otro domicilio del contribuyente, cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizar, tales como: bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

Considero que la visita domiciliaria en materia aduanera, es la facultad de comprobación que se ejerce en el domicilio fiscal u otro lugar, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, en relación con la importación o exportación, tenencia o estancia y almacenaje de toda clase de mercancías de origen y procedencia extranjera, en relación con el pago de las contribuciones respectivas y del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, así como en la detección de la comisión de infracciones a la legislación aduanera y de comercio exterior.

a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) Únicamente en los casos en que la persona física, que realice actividades señaladas en los incisos anteriores no cuente con un local, su casa habitación. Para estos efectos, las autoridades fiscales harán del conocimiento del contribuyente en su casa habitación, que cuenta con un plazo de cinco días para acreditar que su domicilio corresponde a uno de los supuestos previstos en los incisos a) o b) de esta fracción.

II. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Cuando los contribuyentes no hayan designado un domicilio fiscal estando obligados a ello, o hubieran designado como domicilio fiscal un lugar distinto al que les corresponda de acuerdo con lo dispuesto en este mismo precepto o cuando hayan manifestado un domicilio ficticio, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en cualquier lugar en el que realicen sus actividades o en el lugar que conforme a este artículo se considere su domicilio, indistintamente.

Trejo Vargas,²³⁰ dice que durante el desarrollo de la visita domiciliaria, la autoridad levantará una acta circunstanciada,²³¹ de hechos y podrá requerir toda la información que considere necesaria, además podrá dictar medidas de apremio y proceder, en su caso, al embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera o sólo a la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, así como determinar las posibles sanciones que corresponden.

Si el visitado no proporciona documentación comprobatoria o la proporcionada no es suficiente para acreditar la importación, tenencia o estancia de mercancías de origen o procedencia extranjera, el personal actuante levantará el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y procederá al embargo precautorio de las mercancías, a fin de extraerlas del lugar para trasladarlas a la aduana o sección aduanera.

Las etapas del procedimiento de una visita domiciliaria en materia aduanera, son las siguientes:

- De conformidad con el artículo 44, fracción II del Código Fiscal de la Federación; los visitadores acuden al domicilio y solicitan la presencia del contribuyente o de su representante legal. Si no se encuentra dejan citatorio para otro día, pudiendo asegurar la mercancía, en su caso.
- La visita podrá practicarse en el nuevo domicilio y en el anterior cuando se conserve el local de éste, en el caso de aviso de cambio de domicilio, después de recibido el citatorio.²³²
- Se identifican, entregando la orden de visita.²³³
- Solicitan la designación de testigos.
- Efectúan inspección ocular.
- Si no encuentran mercancía de comercio exterior, levanta acta parcial de inicio, asentando que no se encontró mercancía extranjera.
- Inician revisión de la documentación.

²³⁰ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 373.

²³¹ Se entiende por acta que ésta contenga una relación por escrito de lo sucedido, o acontecido, y por circunstanciada que se redacte con toda exactitud, precisión, sin omitir nada de lo que se observó durante el desarrollo de la visita. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 178, p. 69.

²³² Artículo 44, fracción II, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación.

²³³ Artículo 44, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

- Si detectan irregularidades, a) proceden al embargo precautorio, b) levantan acta de inicio, c) Inician el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, d) Trasladan las mercancías embargadas al recinto fiscal.
- Si no detectan mercancías: a) Continúan la visita, b) Levantan última acta parcial y c) Levantan acta final.
- Se emite resolución, señalando las opciones y los plazos en que la misa puede ser impugnada.

Los requisitos de las órdenes de visita domiciliaria de conformidad con el artículo 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, son:

- a) Deben hacerse por escrito en documentos impresos.
- b) Contener correctamente los datos del nombre, denominación o razón social de contribuyente a quien se dirige (siempre que éste se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes).
- c) Señalar la autoridad que lo emite.
- d) Señalar los fundamentos o disposiciones legales y los motivos con base en los cuales se emite, "fundar y motivar".²³⁴
- e) Indicar el objeto o propósito de la visita.
- f) La firma autógrafa del funcionario competente.
- g) El lugar o lugares donde deba practicarse la visita domiciliaria.
- h) El nombre impreso del o los visitadores que efectuarán la visita.
- i) El o los ejercicios y/o periodos y las obligaciones fiscales que se van a revisar, incluyendo lo relativo a bienes o mercancías.

Tratándose de obligaciones relativas al comercio exterior, en lugar de especificar qué ejercicio o periodo será sujeto a revisión, podrán mencionarse operaciones específicas, incluyendo que se procederá, en su caso, a la revisión de las mercancías que se localice en el domicilio, precisando ubicación del

²³⁴ Entiéndase por **fundar** citar en el mismo documento los preceptos legales en que se apoya la autoridad para su emisión, y por **motivar**, expresar las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que se tomo en consideración en el cuerpo de la propia resolución, siendo imprescindible que exista perfecta adecuación entre los motivos expresados y los fundamentos utilizados; en consecuencia, para que una orden de visita reúna estas formalidades, elevadas a rango de garantía individual, basta con que en ella se invoque en el cuerpo mismo los preceptos legales aplicables que sirvieron de apoyo a la actuación de la autoridad y, por otro lado, que se exprese el motivo de la misma. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 178, pp. 40 y 41.

mismo, a efecto de comprobar su legal importación, estancia y tenencia en el país.

Si no se encuentran el contribuyente o su representante legal, se le dejará citatorio para que esperen el día siguiente para recibir la Orden de Visita. Si no lo hicieran, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar.²³⁵

Ahora bien, de conformidad con el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, la visita domiciliaria deberá efectuarse en días y horas hábiles, es decir, las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas, sin embargo, la autoridad podrá habilitar los días y horas inhábiles cuando el contribuyente realice actividades en días y horas inhábiles, o cuando se requiera continuar una visita para el aseguramiento de la contabilidad o de sus bienes. En el caso de diligencias en materia de comercio exterior, se consideran hábiles todos los días del año y las 24 horas del día.

En materia de comercio exterior, podrá iniciarse un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en aquellos casos en que se actualice alguno de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera, por lo que el acta donde se haga constar la notificación del embargo y el inicio del procedimiento hará las veces de acta final respecto de las mercancías embargadas, en términos del artículo 155 de la Ley Aduanera.

De conformidad con el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, los visitantes deben concluir las visitas domiciliarias dentro de un plazo máximo de seis meses, pudiendo haber terminación anticipada, cuando el contribuyente visitado se encuentre obligado a dictaminar sus estados financieros por contador público registrado o bien, que haya optado por hacerlo y no se haya cumplido con haber solicitado información al contador respecto al dictamen que éste haya elaborado.

Respecto al levantamiento de actas parciales, una vez levantada la última acta parcial, los visitantes ya no podrán realizar procedimientos de revisión al amparo de la misma orden de visita domiciliaria; ya que después de la última acta parcial el contribuyente cuenta con 20 días para presentar pruebas que desvirtúen lo señalado en la misma, o para corregir su situación fiscal. En relación con el acta final, ésta debe contener los hechos u omisiones resultado

²³⁵ Artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

de la visita y se entenderá que las actas parciales forman parte integrante del acta final, aunque no se señale así expresamente.

La determinación de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas que se hayan detectado en la visita domiciliaria, se hará en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se levantó el acta final. Sin embargo, en el supuesto de que se haya iniciado un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el plazo será de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

CAPÍTULO CUARTO

La Suspensión en el Padrón de Importadores

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras. 2. Concepto de Medidas Cautelares. 2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación. 2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera. 3. Concepto del Padrón de Importadores. 3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores. 3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores. 4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores.

1. Infracciones y Sanciones Aduaneras

En este capítulo, se dará un esbozo general de las infracciones y sanciones aduaneras, así como las medidas cautelares que se originan en la materia fiscal y aduanera, ello para analizar si la suspensión en el padrón de importadores corresponde a una sanción o a una medida cautelar y así ir encuadrando los supuestos en los que se basa la autoridad aduanera para suspender de dicho padrón y ver si son constitucionales las normas en las cuales se sustenta.

Para comprender la raíz de las sanciones en el Derecho, acudimos al jurista García Máynez,²³⁶ quien considera a la sanción como consecuencia de Derecho, que por regla general, son normas jurídicas que enlazan determinadas consecuencias por incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción. En rigor no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma sui generis de manifestación de las consecuencias de derecho. Por lo que de acuerdo con las nociones jurídicas fundamentales quedan reducidas a tres: hecho jurídico, consecuencias de derecho y sujeto y persona.

Expone el autor que la sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase acondicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a

²³⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 59a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 295 y 296.

cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo cumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse.

"Las sanciones jurídicas deben ser calificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción."²³⁷

Las formas simples de las sanciones jurídicas son el cumplimiento forzoso, la indemnización y el castigo, por ende, concluye García Máynez²³⁸ que el fin de la sanción es estimular a la observancia de la norma, por lo que la amenaza de las sanciones implica la obediencia.

Ahora bien, después de que se indicó la definición *lato sensu* de "sanción", es importante hacer resaltar que lo que origina una sanción es una infracción, por tanto, para tema de nuestro estudio aduanero, se mencionarán primordialmente las sanciones en el campo administrativo, para así desplegar las que se originan en el ámbito aduanero.

Para abordar el tema cabe mencionar los criterios de Trejo Vargas,²³⁹ que señala que una infracción aduanera si bien tiene como fin inhibir a los importadores y exportadores, así como a los demás usuarios de las aduanas de cometer conductas irregulares en perjuicio del bien jurídico tutelado de que se trate, también implica la conducta material realizada, adecuando la hipótesis normativa prevista en la ley. Por lo cual, se considera infracción, como el supuesto de acción u omisión que constituye trasgresión o violación a las disposiciones jurídicas administrativas establecidas en la legislación aduanera que tienen como consecuencia una sanción prevista en la propia ley.

Las infracciones son ilícitos de naturaleza administrativa diferentes a los delitos o ilícitos de naturaleza penal, previstos también en la legislación fiscal. Las infracciones aduaneras son impuestas por autoridades administrativas, quienes se encuentran autorizadas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo cuarto, que a la letra dice:

²³⁷ *Ibidem*, p. 296.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 302 y 308.

²³⁹ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13., p. 447.

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando del aquél en el ejercicio de esta función.

[...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad: pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si bien es cierto, que la Constitución faculta a las autoridades administrativas, en este caso a las autoridades aduaneras a imponer determinadas sanciones derivadas de ciertas infracciones previstas en la ley o reglamentos, también lo es, que las autoridades deben observar las garantías previstas en la misma Constitución, para que los derechos fundamentales de los gobernados o los contribuyentes sean respetados; de no ser así, el contribuyente tiene el derecho de quejarse y en su caso, interponer los medios de defensa que le están facultados en los ordenamientos fiscales, llámese recurso de revocación, juicio de nulidad, o amparo directo o indirecto según corresponda.

Para tal efecto, los autores Moreno Valdez y Navarro Chavarría,²⁴⁰ señalan las garantías a observarse al aplicar ciertas infracciones o sanciones aduaneras. Consideran que existe la garantía de legalidad, la cual se puede identificar con el principio de "*nullum crimen nulla poena sine lege*", el cual exige la existencia previa de una norma legal que, por una parte, establezca en un precepto la infracción tipificada en la Ley, así como que se regule en la legislación correspondiente la consecuencia de tal infracción, es decir, **que se derive la consecuencia jurídica por medio de la sanción**, bajo este contexto, se advierte que se tienen dos elementos, por un lado implementar la hipótesis legal relativa a la infracción administrativa y legislar la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta.

Continúan diciendo los autores, que también es aplicable el principio de certeza en la aplicación de la norma que sanciona, ya que este principio se relaciona con el referido anteriormente de legalidad de las infracciones y sanciones, en virtud de que solamente se considera cumplido cuando existen normas que sancionan a las infracciones, cuando dichas sanciones son

²⁴⁰ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, *op. cit.*, nota 171, p. 281.

creadas previa y expresamente para la conducta tipificada como infracción administrativa; desde la óptica de la legislación, en este sentido se dice que debe existir certeza jurídica en la aplicación de la sanción en virtud de que la misma debe estar establecida en la norma correspondiente, por tanto, la norma sancionadora no solo debe ser previa, sino también cierta conforme a Derecho.²⁴¹

Argumentan los autores que una norma cierta se traduce no solamente en que la misma debe estar creada de manera genérica o abstracta, sino que la propia sanción debe resultar expresamente aplicable al caso concreto, y la propia sanción debe ser clara y precisa en su redacción de manera que no quede lugar a dudas respecto a la aplicación de la misma en ese supuesto. Por lo que la certeza de aplicación de la norma que sanciona, se traduce en una exigencia de seguridad jurídica que debe regir tanto a las autoridades, así como a los gobernados, de manera que en la legislación se prevea el hecho sancionable a través de la conducta tipificada en la Ley por medio de la infracción así como la sanción aplicable a dicha conducta.²⁴²

Vistas las garantías y principios que se deben observar al aplicar una sanción por una infracción cometida, cabe señalar que los responsables en la comisión de las infracciones previstas en las leyes, son las personas que realizan los supuestos establecidos como tales en las mismas, así como quienes omitan cumplir las obligaciones previstas en los ordenamientos fiscales.

Diversos autores han clasificado de diferentes maneras a las infracciones aduaneras, tomando en consideración la conducta realizada por el contribuyente y el grado de peligro que representa para el fisco federal la infracción cometida.

Para Carvajal Contreras,²⁴³ las infracciones aduaneras, son ilícitos, que por su naturaleza pueden ser de carácter penal (delitos); o de carácter administrativo (infracciones).

Dentro de las de carácter administrativo, comenta el autor y además tema de nuestro estudio, son las infracciones, que se pueden clasificar en

²⁴¹ *Ibidem*, p.282.

²⁴² *Ibidem*, p.283.

²⁴³ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 3, pp. 456-467.

"Infracciones leves" e "infracciones graves", las primeras son actos u omisiones del contribuyente que pueden o no traer consigo la evasión de los impuestos o requisitos al comercio exterior, siendo siempre su sanción multa pecuniaria y no rebasando su aplicación a la esfera administrativa de la autoridad aduanera; las segundas son las que se dan con pleno conocimiento volitivo de las personas, trasgreden ordenamientos legales con el propósito de causarle un perjuicio pecuniario al fisco o eludir las restricciones o prohibiciones impuestas por las autoridades a las mercancías de comercio exterior, con el fin de proteger la economía nacional y a la sociedad. Su castigo consiste en sanción administrativa y privación de la libertad, rebasando siempre el ámbito de la autoridad aduanera por la denuncia, declaratoria de perjuicio o querrela que se formula para que se solicite ante la autoridad judicial el ejercicio de la acción penal.

A diferencia a lo que afirma Carvajal Contreras, el autor Fonrouge,²⁴⁴ a las infracciones aduaneras las clasifica en Infracciones no delictuales e Infracciones delictuales.

La primera clasificación el autor las identifica como violaciones formales, incluyendo una acción u omisión de los contribuyentes, atentatoria a las ordenanzas aduaneras de carácter burocrático-administrativo.

Estas infracciones pueden ser por ejemplo, las relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones aduanales, la obligación de llevar la contabilidad, el control, seguridad y manejo de las mercancías, y el uso indebido de gafetes, entre otras.

Aún dentro de las infracciones no delictuales, considera el autor, que hay actos y omisiones culposas, constituyendo infracciones que son cometidas con dolo o voluntad de cometer la infracción, y que originan o podrían originar una menor recaudación tributaria-aduanera. Sin embargo, a veces la magnitud del error, adquiere tal relevancia que llega a evidenciar, inequívocamente, más que una conducta culposa, una conducta intencionada, dirigida a perjudicar los intereses fiscales.

Dentro de este tipo de infracciones culposas se pueden incluir a todas las infracciones aduaneras, siempre que sean cometidas sin intención o sin la

²⁴⁴ Citado por, Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 450 y 451.

voluntad de haberlas realizado, caso en el cual se deberá aplicar la sanción mínima de la infracción.

Ahora bien, respecto a las infracciones clasificadas como delictuales, considera el autor que son el contrabando y las defraudaciones, caracterizándose estas porque pueden constituirse también como delitos de carácter penal, siendo independientes unas de las otras, e incluso pueden concurrir dos procedimientos, uno administrativo y otro penal, siendo también distintos, ya que persiguen diversos fines.

Las clasificaciones de estos dos últimos autores, tanto como Carvajal Contreras, como Fonrouge, van encaminadas a definir y a encuadrar el hacer y no hacer de los contribuyentes que realizan actos en materia aduanera, para ver el tipo de gravedad de la infracción que se comete al ignorar o querer romper las normas fiscales, pues estas clasificaciones van encaminadas a clasificar el tipo de daño que se le causa al fisco federal, analizando el acto volitivo de los contribuyentes. Grave o no grave, delictual o no delictual, son infracciones aduaneras, por lo mismo, las autoridades aduaneras deben hacer cumplir la norma jurídica; pero ¿Qué tipo de norma jurídica?, si la norma en la mayoría de los casos no cumple con los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31 fracción IV Constitucional, y ni con las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales.

Toda infracción conlleva a una sanción, por tanto, la sanción aduanera, según Trejo Vargas,²⁴⁵ es el castigo de naturaleza administrativa que impone la autoridad a los contribuyentes como consecuencia jurídica de la violación a una norma prevista en la legislación aduanera.

Considera el autor que la naturaleza de las sanciones administrativas se caracterizan porque en la ley y en la práctica, cumplen diversos objetivos, los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Sin embargo, en el sistema aduanero de México, prevalece el propósito de la potestad inhibitoria y correctiva de la administración pública.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 451-454.

Respecto a la aplicación estricta de las disposiciones fiscales, el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, señala:

Artículo 5.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan **infracciones y sanciones**, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

En relación a este artículo se aplica el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*, lo cual significa que no hay infracción y en consecuencia sanción, sino existe un supuesto hipotético normativo exacto previsto en la ley que se adecue a la conducta del individuo o contribuyente presuntamente infractor. Por ende, no podrá aplicarse por analogía, mayoría de razón, exégesis, o por cualesquiera otras formas de interpretación jurídica, ninguna infracción o sanción a los contribuyentes, sino que éstas deberán aplicarse conforme a la letra de la ley, y tampoco la autoridad podrá alegar para su aplicación que "donde existe la misma situación aplica la misma disposición".

Las sanciones administrativas se configuran principalmente en multas. Sin embargo, hay diversas sanciones que no recaen en este supuesto, tales como las mercancías de comercio exterior que pasan a propiedad del Fisco Federal, la clausura, la revocación o cancelación de concesiones y autorizaciones, la suspensión, y los recargos, teniendo estas una naturaleza jurídica de sanción, en virtud de que establecen un castigo por la vulneración o incumplimiento de obligaciones y disposiciones tributarias-aduaneras. Cabe señalar que las sanciones administrativas aduaneras en lo que respecta a las multas, se consideran accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

Las sanciones tributaria y aduanera presupone la existencia de una obligación de hacer o de no hacer, así como el incumplimiento de dicha obligación preexistente, tipificando el incumplimiento denominada infracción, dándose como consecuencia un castigo al incumplimiento tipificado en la Ley y la existencia de un rango máximo y un mínimo tratándose de multas.

En materia de infracciones y sanciones, así como del procedimiento para su aplicación respecto a la Ley Aduanera, esta no es autónoma, ya que acude

a otros ordenamientos jurídicos, como el Código Fiscal de la Federación para: el ofrecimiento, valoración y desahogo de pruebas, las reglas para la aplicación de sanciones, y para la notificación de los actos de las autoridades aduaneras.

La Ley Aduanera contiene un Título Octavo con un Capítulo Único, en el que regula las infracciones y sus sanciones, acudiendo a los principios reconocidos por el Código Fiscal de la Federación para la valoración de las mismas y determinar la sanción aplicable por parte de la autoridad competente.

En el Título Octavo, que contiene los artículos 176 al 202, se prevén 12 tipos de infracciones con sus respectivas sanciones, mismas que se pueden categorizar según el autor Trejo Vargas²⁴⁶ de la forma siguiente de acuerdo al bien jurídico tutelado:

- a) Relacionadas con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías (contrabando y sus presunciones).
- b) Relacionadas con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancías extranjera.
- c) Relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal.
- d) Relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal.
- e) Relacionadas con el destino de las mercancías de comercio exterior.
- f) Relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas.
- g) Relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad.
- h) Relacionadas con el control, la seguridad y manejo de mercancía de comercio exterior.
- i) Relacionadas con la clave confidencial de identidad.
- j) Relacionadas con uso indebido de los gafetes de identificación utilizados en los recintos fiscales.
- k) Relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.
- l) Relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.

Los tipos de infracciones aduaneras son diversos; por tanto, cada una de ellas son de aplicación estricta, por ende, con el afán de no hacer engorroso

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 453 y 454.

este estudio, más adelante se mencionaran las infracciones relacionadas según el Reglamento de la Ley Aduanera respecto a la "Suspensión del Padrón de Importadores".

He aquí los conceptos de infracciones y sanciones aduaneras, y de sus clasificaciones dentro de la propia Ley Aduanera; vistos estos argumentos, es hora de ir desglosando la técnica de la interpretación jurídica, para ir analizando lo que es una infracción con su consecuencia sanción, para contrapuntearlas con las medidas cautelares que maneja la propia autoridad aduanera y como consecuencia, ir concluyendo, si la suspensión en el padrón de importadores, es una sanción o una medida cautelar, y por ende, si está bien regulada en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, reglamentando a la Ley Aduanera y ver si fueron expedidas conforme a Derecho.

2. Concepto de Medidas Cautelares

En el siguiente punto a tratar, se abordara el tema de "Medidas Cautelares", pues primeramente se dará un esbozo del concepto en sentido lato, esto con el fin de ir estudiando paso a paso el contexto de éstas, ya que pueden ser analizadas desde el punto de vista de la ejecución por parte de la autoridad o por parte del procedimiento ejercido por el particular.

Una definición en el sentido procesal que nos da el autor Kielmanovich,²⁴⁷ en cuanto a su naturaleza y denominación que encuadra asignarle al proceso cautelar o ya a las acciones o medidas cautelares, como providencias cautelares, medidas precautorias, medidas de seguridad, medidas urgentes, medidas provisionales, medidas de cautela o providencias conservatorias o internas. Concertaras

Considera el autor, que la medida cautelar es aquella que tiene por objeto una verdadera pretensión cautelar (de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso contencioso), diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el mismo.

²⁴⁷ Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000, pp. 19-24.

La causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente un grado aceptable de verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora a partir de un conocimiento periférico o superficial y aspirar a una anticipación, en términos generales, que autorice a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso, más allá de que en ciertas hipótesis la ley directamente presuponga la presencia de uno u otro presupuesto.

Sin embargo, la pretensión de fondo, la causa apunta más bien a la demostración de la certeza plena de la existencia del derecho debatido, sea que para ello se comprenda o aprehenda exhaustivamente a toda la relación jurídica y al reconocimiento definitivo del derecho en y para ese proceso (cosa juzgada formal) o para éste y cualquier otro que pudiese plantearse pasivamente (cosa juzgada material).

Argumenta el autor que la pretensión cautelar o medida cautelar es distinta de la pretensión o petición que se actúa en el proceso, sin que lo dicho signifique, que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de una pretensión de fondo o petición deducida en el proceso, por lo que no presuponen la existencia de una tutela definitiva y ulterior.

En consideración a lo antes expuesto el autor Martínez Botos,²⁴⁸ señala que las medidas cautelares tienen la finalidad de asegurar el resultado de la sentencia que debe recaer en un proceso determinado, para que la justicia no sea burlada haciendo imposible su cumplimiento. Por tanto, se consideran a las medidas cautelares como actos procesales que se adoptan antes la demanda o después de ello, para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho existentes al tiempo de aquélla y con el objeto de preservar el cumplimiento de la sentencia que, en definitiva, recaiga sobre el proceso.

Ahora bien, respecto al hecho que nos concierne en la materia fiscal, las medidas cautelares se desarrollan con dos vertientes, por lo que respecta al deudor, trata de evitar que no se adopten las medidas que viene a evitar la libertad para continuar operando como contribuyentes activos y en lo que respecta a la autoridad, evita con estas medidas cautelares, que el deudor

²⁴⁸ Martínez Botos, Raúl, *Medidas cautelares*, Bs. As., Universidad, 1999, pp. 27-32.

pueda quedar en estado de insolvencia o realizar determinados actos que afecte al fisco. Por tanto, en el siguiente punto a tratar, se desarrollará las medidas cautelares que tiene la autoridad y el contribuyente respecto a las medidas que les asigna el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Posteriormente, se mencionará el tema de las medidas cautelares que se desarrollan en el ámbito aduanero para analizar las facultades que tiene la autoridad y el contribuyente para ver sus propios intereses.

2.1. Medidas Cautelares en el Código Fiscal de la Federación

Para iniciar este tema, abordo la definición de lo que se considera una medida cautelar en el ámbito fiscal federal, por ende, nos explica el autor Margáin Manautou,²⁴⁹ que para ello se entiende que se adopta las previsiones por la autoridad fiscal para garantizar el o los créditos fiscales que ha determinado a cargo de un contribuyente, cuando éste promueve un medio de defensa en contra de la resolución que lo determina o cuando teme, desconfía o sospecha que de no adoptarla el deudor puede deshacerse de sus bienes o desaparecer junto con ellos dentro del plazo que tiene para garantizarlos, quedándose la autoridad sin garantía alguna de lo que él adeuda.

Sin embargo, en buen número de casos, la autoridad fiscal queriendo presionar al deudor adopta medidas cautelares, estando determinado el crédito pero no transcurrido el plazo para que se precise la garantía o, peor aún, sin estar determinado crédito alguno por no estar concluido el procedimiento administrativo para ello.

Es aquí donde empezare a desarrollar estas bifurcaciones que se plantean básicamente en el Código Fiscal de la Federación, comenzando por las medidas cautelares que tiene la autoridad fiscal.

Las medidas cautelares que tiene la autoridad fiscal reguladas en el Código Fiscal de la Federación comienzan con el denominado tema Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual nos define el autor Carrasco Iriarte,²⁵⁰ como el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal,

²⁴⁹ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 13a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 363.

²⁵⁰ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 2a. ed., México, IURE Editores, 2002, p. 379.

en ejercicio de su facultad económica coactiva, para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos, no garantizados dentro de los plazos señalados por la ley y con el propósito de recaudar los importes debidos, aún en contra de la voluntad del deudor.

Esto quiere decir que el Estado podrá cobrar de manera pronta las deudas que queden firmes no pagadas por el contribuyente, pues el fisco se postula como acreedor de estos créditos no pagados asíéndolos exigibles, aún y cuando haya resistencia por parte del contribuyente.

Este procedimiento está señalado en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, que apunta la posibilidad de exigir el pago por parte de las autoridades fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución, el cual en su primer párrafo señala:

Artículo 145.- Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

Nos explica la autora Álvarez Alcalá,²⁵¹ que la autoridad deberá antes de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, dictar una resolución administrativa que demuestre la existencia de una obligación patrimonial determinada, líquida y exigible, ya que se requiere de la existencia de un título ejecutivo que traiga aparejada ejecución para legitimar el inicio de dicho procedimiento, por tanto, para que proceda el Procedimiento Administrativo de Ejecución se requiere que exista un crédito fiscal, y para que dicho crédito sea exigible es necesario que hayan transcurrido más de 45 días hábiles desde su determinación, impugnado con la correspondiente garantía.

Si no hay determinación previa del crédito fiscal por parte de las autoridades, no procede el Procedimiento Administrativo de Ejecución; éste puede tener lugar cuando existen créditos fiscales determinados y firmes.

Considera la autora, que el objeto del Procedimiento Administrativo de Ejecución es embargar y, en su caso, rematar los bienes necesarios a fin de cubrir el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

El contribuyente a quien se le ejecutan sus bienes deberá cubrir los gastos de ejecución, que son equivalentes a 2% del crédito fiscal (aunque existe una cantidad mínima y una máxima a pagar) en cada una de las diligencias

²⁵¹ Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de derecho fiscal*, México, OXFORD, 2010, p. 167.

siguientes: a) el requerimiento de pago, b) el embargo y c) el remate, enajenación afuera de remate o adjudicación al fisco.

La autora establece que antes de que exista una cantidad determinada, exigible y debidamente notificada al contribuyente, las autoridades fiscales podrán en algunos casos: a) decretar el aseguramiento de bienes o la negociación del contribuyente y b) embargar precautoriamente sus bienes; a estas acciones se le conocen como "Medidas Cautelares", medidas que emplea la autoridad fiscal para asegurar el crédito fiscal y cobrarlo ágilmente.

Respecto al aseguramiento de bienes, el artículo 145-A del Código Fiscal de la Federación, establece las diversas causales en las cuales procede este acto de la autoridad fiscal:

Artículo 145-A. Las autoridades fiscales podrán decretar el aseguramiento de los bienes o la negociación del contribuyente cuando:

I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.

III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.

IV. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el aseguramiento realizado.

V. Se detecten envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas sin que tengan adheridos marbetes o precintos o bien no se acredite la legal posesión de los marbetes o precintos, se encuentren alterados o sean falsos.

El aseguramiento precautorio quedará sin efectos si la autoridad no emite, dentro de los plazos señalados por la ley, resolución en la que determine créditos fiscales. Si en dichos plazos determina algún crédito, dejará de surtir efectos el aseguramiento precautorio y se proseguirá con el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Ahora bien, antes de hablar del embargo, hay que hacer mención que la autoridad debe requerir el pago.

En efecto, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, dice que las autoridades fiscales exigirán mediante el Procedimiento Administrativo de

Ejecución el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos que señala el artículo 144 del mismo Código, siendo estos a los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la liquidación, o 15 días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social.

Por tanto, si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.

Una vez transcurridos dichos plazos, de acuerdo con el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales requerirán de pago al deudor, y si no comprueba haberlo realizado procederán a embargar bienes y/o negociaciones.

El embargo lo define Carrasco Iriarte,²⁵² como el acto administrativo que tiene por objeto salvaguardar los intereses de fisco federal, mediante el aseguramiento de bienes propiedad del sujeto pasivo o deudor, a fin de hacer efectivo el importe de créditos insolutos, por medio de la enajenación de éstos. Tales bienes deberán ser suficientes para permitir que el producto de su enajenación cubra el crédito fiscal y sus accesorios.

Respecto al embargo precautorio, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo señala:

Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo.

En lo que respecta al embargo definitivo, se embargan bienes a fin de rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicación a favor del fisco. Se embargan negociaciones a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales, por tanto, los embargos deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

²⁵² Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 250, p. 382.

Los bienes o negocios embargados se encargan a depositario, cuya responsabilidad cesa con la entrega de los bienes a satisfacción de las autoridades fiscales. El nombramiento de depositario puede recaer en el propio ejecutado. En los embargos de bienes raíces o de negociaciones los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja.

El fundamento del embargo definitivo se encuentra en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

Artículo 151.- Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

- I. A embargar bienes suficientes para, en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.
- II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

El último paso de estas medidas cautelares que llega hacer efectiva la autoridad fiscal, es el "Remate", el cual se encuentra regulado en el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, al señalar lo siguiente:

Artículo 173.- La enajenación de bienes embargados, procederá:

- I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 de este Código.
- II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el Artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del Artículo 192 de este Código.
- IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

En los casos expresamente autorizados por el Código Fiscal de la Federación, la enajenación se hace en subasta pública. Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, de acuerdo con el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, cuando:

Artículo 192.- Los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate, cuando:

- I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se pueden guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

Por último, respecto al remate, en tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargo podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo.

La autora Álvarez Alcalá,²⁵³ dice que el Procedimiento Administrativo de Ejecución es un procedimiento de última instancia que procede sólo cuando exista una liquidación por parte de las autoridades fiscales y hubieran transcurrido los plazos para interponer medios de defensa o éstos no hubiesen resultado exitosos y que el objetivo del Procedimiento Administrativo de Ejecución es lograr el cobro de las cantidades adeudadas al fisco, por lo que las reglas relativas al mismo contienen los procedimientos de embargo y posterior enajenación de bienes del contribuyente o la intervención de la negociación a fin de obtener las cantidades necesarias para cubrir el crédito fiscal.

Se ha explicado que se pueden decretar medidas cautelares por parte de la autoridad, cuando existe el temor fundado de que el crédito que está a cargo del contribuyente no lo pueda cubrir, es por ello que realiza estos actos para asegurar estos créditos.

Si bien es cierto que hay medidas cautelares que puede aplicar la autoridad fiscal, también lo es, que el contribuyente también puede solicitar la aplicación de las medidas cautelares que están a su favor previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que el acto de autoridad no se vuelva de difícil reparación, suspendiendo la realización del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El autor Margáin Manautou,²⁵⁴ explica detalladamente esta medida, pues empieza a explicar que el contribuyente cuando agota el recurso administrativo de revocación en contra de una resolución determinada a su cargo un crédito fiscal; debe hacerlo ello del conocimiento de la autoridad competente para recaudarlo para que suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución,

²⁵³ Álvarez Alcalá, Alil, *op. cit.*, nota 251, p.173.

²⁵⁴ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 249, p.364.

demostrando con una copia del escrito mediante el cual interpuso tal medio de defensa y señalando que conforme al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación no está obligado a garantizar el monto del crédito durante los próximos cinco meses, pero sí acudió al juicio contencioso administrativo el plazo que tiene para demostrar ello y garantizar el crédito fiscal es de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del mismo.

Las medidas cautelares que puede hacer el contribuyente están previstas en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala lo siguiente:

ARTÍCULO 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá de conformidad con el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de acuerdo con la presente disposición jurídica y los artículos 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.

“El requisito indispensable para que puedan tomarse las medidas cautelares necesarias, es que se haya iniciado el juicio contencioso. Generalmente quien solicita la medida cautelar es la autoridad fiscal cuando considera que es necesaria mantener la situación de hecho existente, es decir, que impida que el deudor quede en estado de insolvencia que traería como consecuencia que el litigio quede sin materia. Pero en infinidad de juicios el monto del crédito que determina la resolución que se impugna excede del valor de los activos fijados de la actora y que ésta considera improcedente, bien lo que ella adeuda es una suma menor, combatiendo por su supervivencia y exponiendo como defensa para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución el principio general de derecho de que nadie está

obligado a lo imposible, pues los bienes que señala para embargo son los únicos que posee".²⁵⁵

La medida cautelar debe ser solicitada por escrito, tanto por la parte actora como por la parte demandada y debe satisfacer los requisitos del artículo 24 bis del Código Fiscal de la Federación:

Artículo 24 Bis. Las medidas cautelares se tramitarán de conformidad con el incidente respectivo, el cual se iniciará de conformidad con lo siguiente:

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

II. El escrito de solicitud de medidas cautelares deberá cumplir con lo siguiente:

a) Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar, y

b) Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I y II del presente artículo, se tendrá por no interpuesto el incidente.

En los demás casos, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas cautelares son indispensables y el Magistrado Instructor podrá otorgarlas, motivando las razones de su procedencia.

La solicitud de las medidas cautelares, se podrá presentar en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Margáin Manautou²⁵⁶ establece que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita. Si es el deudor, es el derecho que tiene para evitar un mayor daño en el desarrollo de su actividad, y si es la autoridad, es el derecho que tiene para tomar las medidas preventivas necesarias para impedir que el fisco, quede imposibilitado de percibir el crédito en su totalidad o parte de él.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.365.

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 366-369.

El autor explica que se debe presentar una copia del escrito para cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado y expongan lo que a su derecho convenga. De no satisfacerse estos dos últimos requisitos se tendrá por no interpuesto este incidente.

Por tanto considera Margáin Manautou que el Magistrado Instructor puede ordenar la medida cautelar cuando considere que de no otorgarse los daños que puedan causarse sean inminentes; En los casos en que se puede causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

Luego entonces la Sala Regional, establece el auto, esta podrá dictar las medidas cautelares cuando los pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas, para ello, el particular justificara en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables. La pretensión de embargar las cuentas bancarias del contribuyente le originaria a éste graves daños el no poder disponer de los recursos con que pagar a sus trabajadores y proveedores, provocando ello la paralización de sus actividades.

Argumenta el autor que no se prevé que el Magistrado Instructor, al promoverse el incidente de petición de medidas cautelares pueda ordenar la suspensión del mismo para evitar que se causen serios daños a la actividad del particular, por ejemplo, la extracción de bienes o embargo de cuentas bancarias, el afectado tendrá que acudir al juicio de amparo indirecto solicitando en su demanda la suspensión provisional del acto reclamado, pues el escrito que se presente para la toma de una medida cautelar, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se atribuya el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, que para entonces el daño ya está hecho.

De no rendirse el informe o este no se refiera específicamente a los hechos que impute quien promovió el incidente, se tendrán ellos por ciertos, debiendo el Magistrado Instructor resolver sobre las medidas cautelares que se le hayan solicitado. La suspensión que decrete puede ser tardía.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que hay vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares

solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

La Sala Regional, en tanto no se dicte sentencia, puede modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares y cuando ocurra un hecho superveniente. Es la Sala Regional, no el Magistrado Instructor, la que puede tomar esta decisión.

La Ley señala medidas cautelares positivas, previstas en el artículo 26, lo cual a la letra dice:

ARTÍCULO 26.- La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

Esta disposición al solo establecer ejemplos sobre lo que se entiende por medidas cautelares positivas, considera el autor, que mantener las cuentas bancarias embargadas obligan a la parte actora a buscar soluciones que pueden colocarlo al margen de la Ley, ante su angustia o desesperación para obtener los recursos necesarios para continuar operando con normalidad, o bien ante pruebas periciales que alargan el cierre de la instrucción y que impiden que se imparta con celeridad el derecho con perjuicio de la buena marcha de la empresa del demandante, teniendo la Sala Regional una visión de la situación jurídica del juicio no favorable a la parte demandada.

La solicitud de suspensión de la ejecución se encuentra prevista en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en su primera fracción establece cuando se concederá:

ARTÍCULO 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Se concederá siempre que:
 - a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
 - b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.
- [...]

Se puede dar el caso según el autor Margáin Manautou²⁵⁷ de que una vez solicitando la suspensión de la ejecución del acto administrativo, se niegue y la sentencia le favorezca al contribuyente sin existir ya su actividad por haberla consumido el procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión de la ejecución puede obtenerse de otorgar garantía suficiente en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, si la ley que regula el acto administrativo no prevé la solicitud de suspensión, debe acudir al juicio de amparo indirecto en los términos del artículo 123 de la Ley de Amparo.

Por último, considera el autor que cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada, que en la práctica genera contratiempos para el demandante. Pero si la sentencia firme es desfavorable al demandante, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

Con estas últimas líneas se concluye la explicación del autor Margáin Manautou, con el pequeño esbozo de las medidas cautelares que puede hacer valer el contribuyente para que no se materialicen las medidas cautelares que pueden hacer valer las autoridades para cobrar sus créditos fiscales.

Nos interesan básicamente las medidas cautelares por parte de la autoridad, ya que, es un medio coactivo de decirle al contribuyente, ¡si no me pagas, pasa esto!

Con esto se explican las medidas cautelares previstas en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; ahora toca el turno de hacer mención de las medidas cautelares que se prevén en la materia aduanera, para que se complemente con lo antes expuesto.

2.2. Medidas Cautelares en Materia Aduanera

Las medidas cautelares que se dan en la materia aduanera, tienen como fin velar por el patrimonio del fisco y los intereses de la seguridad nacional; por tanto, la autoridad aduanera en uso de sus facultades establecidas en ley o en

²⁵⁷ *Ibidem*, pp. 370-372.

reglamento aplica su poder coactivo para revisar las mercancías que entran o salen del país y con ello se aseguran de que cumplen con todas las medidas necesarias para su exportación o importación.

En la actualidad, se está viviendo un ambiente muy hostil en el territorio mexicano, que va desde la importación de mercancía ilegal, tales como juguetes "clonados", violando las marcas ya establecidas, o tal es el caso como la importación o exportación de armas, drogas o cualquier otra sustancia u objetos que ponen en peligro al ser humano. Pero este problema no es nuevo, pues el Estado Mexicano ha estado consiente de estas situaciones y en ocasiones deliberadamente ha permitido que se realicen este tipo de conductas.

En fin, los problemas existen, lo importante es no seguir permitiendo que se dañe más al territorio mexicano.

Por ello, al importar o exportar, las autoridades aduaneras, tienen a su alcance la figura jurídica denominada medidas cautelares, por lo que a diferencia a las empleadas en materia fiscal, específicamente en el Código Fiscal de la Federación o en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estas se enfocan a regular las mercancías que entran o salen del país.

Las medidas cautelares en materia aduanera se pueden clasificar en: a) Confiscación y decomiso, b) incautación, c) aseguramiento, d) retención de mercancías y e) embargo precautorio.

a) Confiscación y decomiso. El autor Trejo Vargas,²⁵⁸ define a la confiscación, desde el punto de vista jurídico, como la pérdida del patrimonio del culpable y que se presenta como una sanción del delito cometido. La palabra "confiscación" se encuentra muy ligada a la de "decomiso". Ambas formas de sanción deben ser ordenadas por una autoridad judicial, diferenciándose éstas en que la primera se refiere a una incautación total de los bienes y sin que éstos tengan necesariamente relación alguna con los bienes objetos del ilícito, mientras que la segunda se refiere a una incautación parcial sobre los bienes objetos del ilícito.

²⁵⁸ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, pp. 399 y 400.

Dice el autor que no debe entenderse como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes personales, decretada ya sea por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes de la comisión de un delito, o bien, por la autoridad administrativa, para el pago de impuestos o de multas, así como tampoco el decomiso de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

El decomiso debe cumplir ciertos requisitos para su aplicación, de los cuales estos son:

- Que tenga como fin cubrir un crédito fiscal.
- Debe ser ordenada por la autoridad judicial.
- Se debe seguir la sustanciación de un debido proceso.

El decomiso, es una figura atípica del derecho penal, por lo que considera el autor que debe ser utilizada en el derecho fiscal y aduanero. Sin embargo, la autoridad fiscal y aduanera, al resolver en definitiva en la esfera administrativa, no puede determinar el decomiso de las mercancías y menos aún, la confiscación, ya que se trata de actos reservados a la autoridad judicial, debiéndose poner las mercancías a su disposición para que determine la incautación.²⁵⁹

En el derecho mexicano, la confiscación está prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra señala lo siguiente:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

[...]

Pero el Código Penal Federal establece en su artículo 24 que las penas y medidas de seguridad incluyen el decomiso de instrumentos, objetos y

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 400.

productos del delito, tales como: las armas prohibidas, o bien cosas que sirven para delinquir, ya sea documentos falsos, ganzúas, etcétera. El artículo 24 del Código Penal Federal dice:

Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

- 1.- Prisión.
- 2.- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
- 3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
- 4.- Confinamiento.
- 5.- Prohibición de ir a lugar determinado.
- 6.- Sanción pecuniaria.
- 7.- (Se deroga).
- 8.- **Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito**
- 9.- Amonestación.
- 10.- Apercibimiento.
- 11.- Caución de no ofender.
- 12.- Suspensión o privación de derechos.
- 13.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
- 14.- Publicación especial de sentencia.
- 15.- Vigilancia de la autoridad.
- 16.- Suspensión o disolución de sociedades.
- 17.- Medidas tutelares para menores.
- 18.- **Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.**
19. La colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Y las demás que fijen las leyes.

(LO RESALTADO ES MIO)

La Ley Aduanera, prevé el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en sus artículos 60, 150 y 151, así como los casos en los cuales las mercancías pasan a propiedad del fisco federal en su numeral 183-A. Sin embargo, en ningún momento, alude expresamente a las expresiones "confiscación", "decomiso", "incautación" o "secuestro" de mercancías y de los medios en que se transporten; lo cual se explica en función de que dicha autoridad administrativa carece de facultades para decomisar y mucho menos confiscar bienes, pues si fuese así existiría una clara violación a los artículos 21 y 22 constitucionales.

b) Incautación: El autor Trejo Vargas,²⁶⁰ dice que la incautación es el acto jurídico mediante el cual una autoridad o tribunal judicial competente, toma posesión de dinero, mercancías o bienes de otra clase, para proceder a su decomiso. Esto es, se entiende como un medio o paso previo para llegar al decomiso.

²⁶⁰ *Idem.*

c) Aseguramiento de mercancías; de conformidad con lo que señala el autor antes citado, implica aquel acto jurídico a través del cual se garantiza el ejercicio de una facultad de comprobación o el pago o interés fiscal de la Federación, utilizando para ello, a las mercancías de comercio exterior o evitando su desplazamiento, ya que se encuentran afectadas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales entre los que se encuentran los derechos, impuestos, así como el pago de las multas y gastos a que dieren lugar.

d) Retención de Mercancías. "Implica un mecanismo jurídico a través del cual se faculta a la autoridad para que en determinados supuestos jurídicos de incumplimiento de obligaciones por parte de particulares, se detenga el tránsito o la libre disposición de las mercancías, a fin de dejarlas bajo resguardo de las autoridades y una vez que el particular cumpla con las obligaciones que la legislación de la materia le impone, tendrá la posibilidad de recuperar los bienes y tenerlos nuevamente a su disposición".²⁶¹

Las autoridades aduaneras, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, verificación, inspección o vigilancia, podrán proceder a la retención de las mercancías y en algunos casos de los medios de transporte, atendiendo a las siguientes consideraciones.²⁶²

- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías 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.
- A fin de llevar a cabo la retención de mercancías, las autoridades aduaneras entre otros aspectos deberán levantar un acta circunstanciada en la que además de los requisitos legales que deben cumplir cualquier acta de hechos que levante una autoridad administrativa, de manera especial deberá considerar lo siguiente: a) La identificación de la autoridad que practica la diligencia, b) La resolución en la que se ordena la suspensión de la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera que motiva la diligencia y la notificación que se hace de la misma al interesado, c) La

²⁶¹ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *op. cit.*, nota 171, pp. 42-45.

²⁶² *Idem.*

descripción, naturaleza y demás características de las mercancías, d) El lugar en que quedarán depositadas las mercancías a disposición de la autoridad competente, e) Deberá requerirse a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe a dos testigos de asistencia, si los mismo no son designados o no aceptan fungir como tales, la autoridad que practique la diligencia los aceptan fungir como tales, la autoridad que practique la diligencia los designará, f) Se entregará copia del acta a la persona con quien se hubiera entendido la diligencia y copia de la resolución de suspensión de libre circulación de las mercancías emitida por la autoridad administrativa o judicial competente con el objeto de que continúe el procedimiento administrativo o judicial conforme a la legislación de la materia.

e) El embargo precautorio como acto de molestia para el contribuyente, se puede definir iniciando por la definición lexicológica de la palabra "embargo", siendo este un término originado en el español, del verbo embargar, que significa "impedir". Es el procedimiento, acto de autoridad o medida cautelar que se decreta judicialmente para asegurar de antemano el resultado de un proceso, y que consiste en la indisponibilidad relativa de determinados bienes.²⁶³

Ahora bien, siendo este un impedimento para utilizar determinados bienes que las autoridades aduaneras consideran que no cumplen con los requisitos que marca la Ley Aduanera, proceden a trabar determinados bienes materia de la especulación, en lo que el importador comprueba la legal estancia de estos bienes en el país.

Para el autor Hernández de la Cruz,²⁶⁴ el embargo precautorio de las mercancías de origen o procedencia extranjera, es la característica que identifica y distingue al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, lo que lo convierte en un procedimiento sobre actos graves. El embargo precautorio de las mercancías objeto de la operación, es un perjuicio que se la causa al contribuyente, y es así porque aun en el caso de que éste pudiera demostrar finalmente que no incurrió en las infracciones que se le imputaban,

²⁶³ Castañeda Rivas, María Leoba, *Compendio de términos de derecho civil E-F*, en Magallón Ibarra, Mario (coord), México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p.227.

²⁶⁴ Hernández de la Cruz, Arturo, *op. cit.*, nota 139, pp. 59-109.

la autoridad no podrá nunca resarcirlo de los daños provocados por haber tenido secuestrada su mercancía durante tanto tiempo, eso sin contar que quizá al ser devuelta al interesado la mercancía, en muchos casos ya habrá perdido mercado sustancial, el cliente ya no estará interesado en ella, sino es que ya ni siquiera sirve o no está en condiciones de ser utilizada para el destino que se le previó originalmente.

El artículo 151 de la Ley Aduanera contempla diecinueve supuestos regulados en siete fracciones, en los que las autoridades aduaneras podrán proceder a embargar precautoriamente las mercancías de origen o procedencia extranjera; lo cual se puntualizaran a continuación:

- Cuando ingresen a o se extraigan mercancías al país por lugar no autorizado.
- Cuando se desvíen de la ruta fiscal, las mercancías en tránsito internacional
- Cuando se transporten mercancías en medios distintos de los autorizados en tránsito interno.
- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.
- Cuando se omita el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Cuando no se acredite el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial.
- Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias.
- Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional.
- Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su internación de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.
- Cuando no se acredite la legal estancia de la mercancía en territorio nacional.
- Cuando se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.
- Cuando se trate de mercancías no declaradas por pasajeros.
- Cuando se trate de medios de transporte en los que viajen los pasajeros.

- Cuando se detecten mercancías no declaradas o excedentes en más de un 10% del valor total declarado.
- Cuando se introduzcan vehículos de carga al recinto fiscal en las condiciones que se indican.
- Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador sea falso o inexistente.
- Cuando en el domicilio fiscal señalado en factura o pedimento no se pueda localizar el proveedor.
- Cuando las facturas sean falsas.
- Cuando el valor declarado se inferior en un 50% o más al de las mercancías idénticas o similares.

El artículo 151 de la Ley Aduanera sólo establece causales de embargo precautorio cuando los hechos jurídicos son considerados como graves y se esté en posibilidad de configurar una conducta ilícita de fuertes dimensiones.

Paralelamente el Código Fiscal de la Federación establece varios de estos supuestos contemplados en la Ley Aduanera como infracciones, como motivos del delito denominado "contrabando", de los cuales se pueden citar a los siguientes:

- Cuando se introduzcan al país o extraigan de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- Cuando se introduzcan al país mercancías sin el permiso de la autoridad competente cuando sea necesario este requisito.
- Cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

El Código Fiscal de la Federación también establece que comete el delito de contrabando, quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas por autoridad legalmente autorizada para ello.

Respecto a este acto de molestia, Trejo Vargas,²⁶⁵ dice que si durante la práctica de un visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal

²⁶⁵ Trejo Vargas, Pedro, *op. cit.*, nota 13, p. 414.

estancia en el país no se acredite, los visitantes procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 ya antes mencionado y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de la Ley Aduanera.

El acta de embargo, en dicho caso, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas, contando el visitado con un plazo de 10 días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Los documentos para acreditar la legal estancia de las mercancías son los siguientes:

- a) Pedimentos.
- b) Facturas.
- c) Notas de venta emitida por autoridad fiscal.
- d) Cualquier otro documento, conforme al artículo 146 de la Ley Aduanera.

Desahogadas las pruebas, la autoridad dictará la resolución determinado, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan.

Al efecto, es aplicable la tesis citada por Reyes Altamirano, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XV, abril del 2002, p. 1255; cuyo título y contenido es el siguiente:

EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍA DE PROCEDENCIA EXTRANJERA ES PROCEDENTE SI LA AUTORIDAD ADUANERA LO FUNDAMENTA EN LO QUE DISPONE LAS FRACCIONES II Y III DEL NUMERAL 151 DE LA LEY ADUANERA. Del texto del artículo 151, fracciones II y III, de la Ley Aduanera, se desprende la facultad de las autoridades aduaneras para proceder al embargo precautorio de mercancías, cuando se trate de aquéllas de importación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredite el cumplimiento o se omita el pago de cuotas compensatorias y, de igual importación, tenencia o estancia de las referidas mercancías. Luego, si en la especie se traba embargo fundamentándose en las fracciones del citado artículo para garantizar el interés fiscal lesionado, aduciéndose que se efectúa porque no se exhibió documentación que amparase la legal importación, tenencia o estancia de los citados objetos de comercio, es inconcuso que la autoridad hacendaria se limitó a aplicar la literalidad del precepto transcrito, no incurriendo su actuación, por ende, en ninguna de las

causas previstas por el arábigo 238 del Código Fiscal de la Federación, que motive la declaración de la nulidad de la resolución así dictada.²⁶⁶

Considero que es fundamental que el importador tenga en orden toda su documentación que ampare la legal estancia de las mercancías que introduce al territorio nacional, pues ello implica que en cierta medida las autoridades aduaneras no entorpezcan su actuar; sin embargo, hay que señalar que aún teniendo todos los papeles que pide la autoridad aduanera para el manejo de las mercancías y el pedimento estando bien formulados y se haya hecho la correcta clasificación de las mercancías, la autoridad puede practicar un procedimiento administrativo en materia aduanera, aplicando el acto de molestia denominado embargo precautorio. Para este acto procede el amparo indirecto, primeramente para que nos concedan la suspensión y así evitar que el acto se vuelva de difícil reparación.

Se ha dicho que la autoridad aduanera tiene facultades coactivas, entre ellas, las medidas cautelares antes mencionadas y al ver que el contribuyente, llámese importador o exportador no cumplen con la Ley les son aplicadas infracciones establecidas en ley o en reglamentos que tienen aparejada una sanción.

Para el caso de la suspensión del padrón de importadores, es hora de adentrarnos a este tema, para que usted lector, vea de donde nace y porque nace la figura del padrón de importadores y para qué sirve, pues ello, nos abre el panorama jurídico de que la autoridad aduanera al suspender de dicho padrón afecta gravemente la actividad de los importadores, porque no pueden ingresar sus mercancías a territorio nacional, siendo muchas veces estas mercancías perecederas, lo cual, se echan a perder sus productos.

Los siguientes puntos a tratar, son nuestro febril tema, los cuales se desglosaran con cautela, para que se entienda el punto medular a resolver y/o a proponer una solución a la controversia de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, la cual afecta a los importadores al no ejercer libremente su actividad, cuando el contribuyente trata de cumplir con sus obligaciones aduaneras.

²⁶⁶ Reyes Altamirano, Rigoberto, *Manual aduanero. Consultas básicas y sus respuestas, diccionario básico y jurisprudencia*, 4a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2009, t. II, p. 458.

3. Concepto del Padrón de Importadores

El Padrón de Importadores, su inscripción y la suspensión del mismo, son los puntos centrales de este trabajo, pues su estudio implica el conocimiento de este requisito para importar y las circunstancias que se dan cuando la autoridad aduanera suspende de este padrón al importador, implicando ello, que no pueda importar sus mercancías al territorio nacional.

El Padrón de Importadores es un requisito esencial establecido en la Ley Aduanera, sin embargo, la suspensión de este padrón, es el conflicto que se resolverá más adelante, ya que desde mi punto de vista, no está bien regulado, ni en la Ley Aduanera, ni en el Reglamento de la Ley Aduanera, ni en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Rohde Ponce,²⁶⁷ nos da los antecedentes del Padrón de Importadores, y comenta que en la legislación mexicana existió el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, por sus siglas (RNIE), el cual estuvo bajo la responsabilidad de diversas instituciones tanto de la administración pública centralizada, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de entidades paraestatales. El solicitar y obtener el registro fue durante algún tiempo requisito necesario para poder realizar operaciones de comercio exterior pero con el tiempo quedó en desuso y sin fundamento legal.

En 1992 inició la operación del "programa validador" del sistema de elaboración y trasmisión electrónica de pedimentos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual uno de los datos que se "validan" o verifican es la existencia del registro federal de contribuyentes, por sus siglas (RFC), de los importadores y en caso de que no aparezca en la base de datos (padrón) no se producirá la firma electrónica, sin la cual no se puede efectuar la importación.

La aplicación de esta medida no tuvo fundamento en ningún ordenamiento legal que fuera publicado previamente, por lo cual los importadores pudieron efectuar sus operaciones hasta que tramitaron la inclusión de su Registro Federal de Contribuyentes en el padrón.

Los criterios para incluir o suprimir a los importadores de ese padrón no fueron públicamente conocidos y posteriormente se basaron en manuales que no aparecieron en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶⁷ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 458.

Este padrón se actualizó con base en diversos oficios y circulares internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la circular numero 207 de 30 de marzo de 1993 de la Administración de Informática, Contabilidad y Glosa de la Administración de Aduanas, por medio del cual se determinaron los Registros Federales de Contribuyentes especiales para ciertos importadores que no cuentan con él, por no realizar actividades gravadas por el impuesto sobre la renta, como amas de casa, menores de edad, ejidatarios, estudiantes, etcétera.

A partir de 1994 a este "padrón general de importadores" se adicionaron los "padrones sectoriales de la industria", por medio de los cuales se exigió que los importadores de ciertas mercancías tramitaran y obtuvieran que su Registro Federal de Contribuyentes se incluyera en la base de datos aplicable a ciertas fracciones arancelarias, pues de otro modo el pedimento no podría ser tramitado.

Por tanto, el Padrón de Importadores, es un registro que tiene la Administración General de Aduanas a través de la Administración General de Contabilidad y Glosa, mediante el cual se comprueba que las empresas que realizan importaciones estén legalmente constituidas y que no puedan evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3.1. Inscripción en el Padrón de Importadores

Para llevar a cabo una importación a nuestro territorio nacional, hay que cumplir con los requisitos que establece el artículo 36, fracción I de la Ley Aduanera, lo cual establece:

ARTICULO 36. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el **Diario Oficial de la Federación** y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.

d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.

e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.

g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso g). Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda, cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

Tratándose de reexpediciones se estará a lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley.

Además de cumplir con los requisitos que marca el artículo 36 fracción I, se debe cumplir con las obligaciones que contempla Ley Aduanera vigente publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1995, en su artículo 59, fracción IV, la obligación de inscribirse en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dice:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y

cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

En el Reglamento de la Ley Aduanera, vigente, publicado en el Diario Oficial el 6 de junio de 1996, establece en su Título Tercero, denominado "Contribuciones, Cuotas Compensatorias y demás Regulaciones y Restricciones no Arancelarias al Comercio Exterior" en el Capítulo I, denominado "Contribuyentes y responsables", en sus artículos 71 al 79 todo lo referente al Padrón de Importadores; por lo que respecta a su inscripción el artículo 71 establece quienes podrán inscribirse en dicho padrón, al establecer lo siguiente:

Artículo 71. Podrán inscribirse en el padrón de importadores a que se refiere la fracción IV del artículo 59 de la Ley, los contribuyentes que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:

- I. Los que tributen bajo el régimen general de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- II. Los que efectúen importaciones al amparo de los decretos que dicte el Ejecutivo Federal, por los que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, de región o franja fronteriza;
- III. Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de autotransporte terrestre de carga o pasajeros que, por disposición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estén obligados a tributar conforme al régimen simplificado y sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior **hubieran excedido de \$500,000.00,**²⁶⁸ y
- IV. Las personas morales no contribuyentes.

No estarán obligados a inscribirse en el padrón de importadores, aquellos contribuyentes distintos a los mencionados en las fracciones anteriores, siempre que las mercancías que se vayan a importar se destinen a sus actividades o se trate de mercancías que no serán objeto de comercialización. Para estos efectos, el contribuyente deberá solicitar mediante promoción por escrito a las autoridades aduaneras, la autorización correspondiente.

En el artículo 72 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece los documentos que se deberán anexar para inscribirse en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dice:

Artículo 72. Para inscribirse en el padrón de importadores, el interesado deberá presentar solicitud de inscripción en original y dos copias de la forma oficial aprobada por la Secretaría, a la cual se anexará copia fotostática legible de:

- I. Comprobante de domicilio fiscal;

²⁶⁸ Actualmente, es de **705,071.38 pesos**. La cantidad se actualiza de conformidad con el artículo 17-B del Código Fiscal de la Federación. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria "Importando y Exportando- Padrón de Importadores", http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_18130.html (Consultado el 12 de Diciembre de 2011.)

II. Cédula de identificación fiscal, aviso o constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, siempre que esta última no exceda de un mes de haber sido expedida por la autoridad competente;

III. Declaraciones del impuesto sobre la renta de los últimos cuatro ejercicios, en su caso, y

IV. Declaraciones de pagos provisionales del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado, por las que aún no esté obligado a presentar las declaraciones anuales correspondientes.

El artículo 75 de dicho reglamento, señala quienes podrán inscribirse en dicho padrón, sin cumplir con los requisitos del artículo anteriormente señalado:

Artículo 75. Podrán inscribirse al padrón de importadores sin cumplir los requisitos previstos en el artículo 72 de este Reglamento:

I. Las empresas con programas de fomento a la exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Para tal efecto, dicha Dependencia enviará a la autoridad aduanera copia del oficio en el que se autoriza a maquiladoras, empresas con programas de exportación, empresas altamente exportadoras y empresas de comercio exterior. La autorización deberá señalar el domicilio fiscal, Registro Federal de Contribuyentes, nombre, denominación o razón social; en caso contrario se requerirá esta documentación al contribuyente;

II. Las Dependencias del Ejecutivo Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, y las entidades que integren la Administración Pública Paraestatal de la Federación, Estados y Municipios, los cuales presentarán:

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, regulan también todos los requisitos para inscribirse en el Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, por tanto, para el estudio de estas reglas, se analizarán las reglas para el 2010 y el 2011.

Ahora bien, respecto a los requisitos de inscripción al Padrón de Importadores, la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, en su Título Primero, denominado "Disposiciones Generales y Actos Previos al Despacho", en su Capítulo 1.3, denominado "Padrones de Importadores y Exportadores", en su regla 1.3.2, establece lo siguiente:

1.3.2. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley, 71, 72 y 77 del Reglamento, para inscribirse en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se deberá cumplir con lo siguiente:

I. Las personas físicas o personas morales que requieran inscribirse en el Padrón de Importadores tendrán que realizar el trámite ingresando a la página electrónica www.aduanas.gob.mx y llenar el formato electrónico denominado "Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores", para lo cual deberán contar con lo siguiente:

a) FIEL vigente expedida por el SAT.

Tratándose de personas morales deberán utilizar su propia FIEL expedida por el SAT y no la de su representante legal.

b) RFC activo.

c) Domicilio fiscal que se encuentre como localizado en el RFC, o en proceso de verificación por parte de la Administración Local de Servicios al Contribuyente.

d) Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El solicitante deberá registrar en el formato electrónico a que se refiere la presente fracción, los agentes aduanales que realizarán sus operaciones de comercio exterior, en cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 59, fracción III, segundo párrafo de la Ley.

Tratándose de personas físicas extranjeras residentes en territorio nacional, deberán digitalizar y anexar a la solicitud el documento vigente mediante el cual comprueben su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales.

El resultado de la solicitud de inscripción a dicho padrón, será dado a conocer en la página electrónica www.aduanas.gob.mx, en un término no mayor a 5 días contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

II. Los contribuyentes que requieran importar de manera temporal o definitiva o destinar a los regímenes de depósito fiscal, de elaboración o reparación en recinto fiscalizado y de recinto fiscalizado estratégico, las mercancías de las fracciones arancelarias listadas en el apartado A del Anexo 10, deberán solicitar su inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, conforme a lo siguiente:

a) Los contribuyentes que se encuentren inscritos y activos en el Padrón de Importadores y cumplan con los requisitos señalados en el primer párrafo de la fracción I de la presente regla, deberán presentar en original con firma autógrafa, el formato denominado "Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos", que forma parte del apartado A del Anexo 1, anexando los siguientes documentos:

1. Tratándose de personas morales, copia simple del instrumento público con que se acredite que la persona que firma la solicitud tiene poder para actos de administración.

Tratándose de personas físicas y en caso de que faculden a un tercero para realizar este trámite, escritura pública o carta poder conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del Código.

Para los efectos del artículo 75, fracción II del Reglamento, tratándose de las Dependencias del Ejecutivo Federal, los Poderes Legislativo, Judicial y las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal de la Federación, Estados y Municipios, o bien los organismos públicos autónomos, para acreditar la representación del funcionario que firma la solicitud de inscripción, deberán anexar copia simple y legible del nombramiento del funcionario público que firme la solicitud.

En los casos en que el representante legal del contribuyente sea extranjero, se deberá anexar copia del documento vigente con el cual compruebe su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales, de conformidad con el artículo 67 de la Ley General de Población.

Tratándose de personas físicas extranjeras residentes en territorio nacional, además deberán adjuntar copia del documento vigente con el cual comprueben su calidad migratoria en el país y que se les autoriza para realizar actividades empresariales.

2. Copia fotostática de una identificación oficial vigente del solicitante o, en su caso, del representante legal.

b) Los interesados podrán presentar su solicitud en forma personal al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o enviarla a través del servicio de mensajería dirigido a la ACG "4".

c) No procederá la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en los siguientes casos:

1. Cuando las personas físicas o morales, se ubiquen en cualquiera de los supuestos señalados en la regla 1.3.4.

2. Cuando el contribuyente presente su solicitud de inscripción omitiendo algún requisito o con documentación o datos incompletos, inexactos o falsos.

El resultado de la solicitud de inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, será dado a conocer en la página electrónica www.aduanas.gob.mx, en un término no mayor a 10 días contados a partir del día siguiente de la recepción de

dicha solicitud. En el caso de que la solicitud haya sido rechazada, el importador podrá presentar nuevamente su solicitud, subsanando las inconsistencias observadas.

No se requiere inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos para las fracciones arancelarias listadas en los sectores 2 y del 4 al 8 del apartado A del Anexo 10, cuando se trate de las mercancías importadas por las autoridades federales, estatales o municipales y sus órganos desconcentrados, el SAT o la AGA, para su uso exclusivo en el ejercicio de sus funciones de defensa nacional y seguridad pública, según corresponda, así como las importadas por personas físicas o morales a las que la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional les haya otorgado permisos extraordinarios de importación temporal de armas de fuego, municiones, objetos o materiales, o materiales considerados como de utilería, con fines cinegéticos, competencia de tiro y cinematográficos, así como las personas físicas o morales que retornen al país mercancías en el mismo estado en que hayan sido exportadas temporalmente y las utilizadas por los cuerpos de seguridad de los Jefes de Estado, embajadores extranjeros, visitantes distinguidos o sus representaciones.

En lo que respecta a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2011, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2011, en su Título Primero, denominado "Disposiciones Generales y Actos Previos al Despacho, en su Capítulo 1.3, denominado "Padrones de Importadores y Exportadores", en su regla 1.3.2; cambia su contenido respecto a las reglas para el 2010, omitiendo los requisitos para la inscripción, remitiéndose al "Instructivo de trámite para inscribirse en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos",²⁶⁹ el cual se encuentra disponible en la página de internet de aduanas, especificando todos los requisitos para la inscripción, así como los horarios de atención, teléfonos del Servicio de Administración Tributaria para recibir asesoría, el Manual del Contribuyente, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables y el Instructivo del trámite.

En lo que respecta al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se encuentra regulado principalmente en el denominado Anexo 10 "Sectores y fracciones arancelarias", ya sea para las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010 y/o 2011.

Este padrón sectorial, como su nombre lo establece, se refiere básicamente a algunos sectores industriales en los que se concentra la mayoría de las importaciones, por lo que la autoridad aduanera hizo otro

²⁶⁹ Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, "Tramites separador guía de trámites para padrones-Inscripción al Padrón de Importadores", http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21132.html (Consultado el 12 de diciembre de 2011).

registro más específico, donde deberán inscribirse empresas que importen productos como: carne y despojos de cerdo, carnes, despojos comestibles y huevo de aves, frutícola, cerveza, vinos y licores, cigarros, productos químicos, productos para aseo del hogar, hulero, lápices, madera, pañales, textil, accesorios para la industria del vestido, maletas, zapatos, acero, herramientas, cerraduras, candados, electrónicos, industria automotriz, bicicletas, juguetes, encendedores, animales, papel y cartón, café, papa, aceites de petróleo y minerales bituminosos, cemento, motocicletas, lácteos, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, etcétera.

Ya se ha analizado cómo es que el artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera establece la obligación de estar inscrito en el Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, usted lector, ya tiene conocimiento de lo que se trata estos padrones y los requisitos que se necesitan para estar inscritos, de lo contrario una importación difícilmente se podrá realizar si no se está inscrito.

Una vez inscrito, el importador que cumpla con sus obligaciones aduaneras, las cuales se encuentran tanto en la Ley Aduanera, como en su reglamento, podrá importar sus mercancías al territorio nacional. Ahora las preguntas son: ¿Qué pasa cuando la autoridad aduanera suspende al importador de dicho padrón?, ¿Quién es la autoridad competente para suspender?, ¿Es legal y/o constitucional dicha suspensión?, ¿En base en que ordenamientos se basan para suspender?, ¿Qué solución habría para cambiar esta problemática, si es que la hay? Son interrogantes que se deben plantear para ir cerrando el círculo de este trabajo, y para que usted lector encuadre sus propias ideas y vea si la suspensión de este padrón es constitucional o no; Son preguntas que parecen ser insidiosas, pero a fin de cuentas es el punto medular de esta obra, lo cual, veo un problema latente cuando la autoridad suspende y se basa en normas no bien estructuradas.

3.2. Suspensión en el Padrón de Importadores

La suspensión en el Padrón de Importadores, no está del todo bien regulada, ya que existen dos vertientes o normas que establecen la suspensión de dicho padrón, entre ellas está el Reglamento de la Ley Aduanera en sus

artículos 78 y 79, así como las reglas 1.3.4 para el 2010 y la regla 1.3.3 para el 2011 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Ningún artículo de la Ley Aduanera menciona una causal de suspensión del Padrón de Importadores, esta solo menciona la obligación de estar inscritos en el.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, respecto en los casos que procede la suspensión del Padrón de Importadores, dice:

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

En las tres primeras fracciones del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, se establecen las causales por las que se suspende del Padrón de Importadores, las cuales son: Por presentar irregularidades, desaparezca y/o no actualice su Registro Federal de Contribuyentes. La inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes es una obligación sumamente importante por parte del Contribuyente, establecida en el artículo 27 del Código Fiscal. El Registro Federal de Contribuyentes es un registro que lleva el Servicio de Administración Tributaria de personas físicas y morales que estén obligadas a presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, pues categóricamente es una obligación de que estas personas físicas y morales pidan su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

Dicho registro, almacena datos, como identidad, domicilio y su situación fiscal, en la actualidad el Servicio de Administración Tributaria proporciona la Firma Electrónica Avanzada,²⁷⁰ por sus siglas (FIEL), que funciona como si fuera una firma autógrafa y por tanto, identifica fácil y rápidamente a su emisor.

²⁷⁰ La Firma Electrónica Avanzada es un conjunto de datos asociados a un mensaje, que permiten asegurar la identidad del contribuyente y la integridad (no modificación posterior) del

Por tanto, respecto a las causas de suspensión de las primeras dos fracciones del artículo 78 antes mencionado, le preocupa al fisco y a las autoridades aduaneras que los contribuyentes no den aviso respecto a cualquier modificación que pueda sufrir el Registro Federal de Contribuyentes, pues como se dijo, es un registro muy eficiente que avala todos los datos que el fisco y las autoridades aduaneras necesitan saber para ver el estado fiscal de los contribuyentes. Encuadrando en dichas fracciones, las autoridades aduaneras suspenden de dicho padrón.

Lo mismo pasa con la fracción tercera del mismo artículo, ya que, cambiar la denominación o razón social y no actualizarla en el Padrón de Importadores, implica un nuevo registro mercantil en su caso, y para el fisco federal y las autoridades aduaneras si no hay aviso del mismo, a futuro complica la búsqueda de dicha persona moral, pensando que en su caso, tratan de evadir obligaciones fiscales, que por cierto, estas no desaparecen así de fácil, pues aun y con el cambio de denominación o razón social, el fisco puede cobrar créditos pendientes, por ende, al encuadrar en esta causal, la autoridad aduanera suspende del Padrón de Importadores.

En lo que respecta a la fracción IV del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece casuales de suspensión que se den por resolución firme, en las cuales al encuadrar por las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores, por lo que a su letra dicen:

ARTICULO 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.
- II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas

mensaje. Además de contar con un certificado digital expedido por el SAT o por un prestador de servicios de certificación autorizado por Banco de México, esta firma tiene las cualidades de Reconocimiento por el marco legal, Fiabilidad técnica basada en infraestructura de llave o clave pública, otorgando las garantías de Integridad, No repudio, Autenticidad y Confidencialidad. Disponible en: Servicio de Administración Tributaria, Información para principiantes, glosario, como navegar, letra F, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6491.html (Consultado el 13 de diciembre de 2011).

excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

VII. Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

VIII. Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

IX. Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.

X. Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

XI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.

ARTICULO 177. Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley, cuando:

I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

II. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de esta Ley.

III. Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de esta Ley, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

IV. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

V. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.

VI. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de esta Ley, deban llevar marbetes o sellos y no los tengan.

VII. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de esta Ley.

VIII. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de esta Ley.

IX. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente.

X. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.

XI.- (Se deroga).

ARTICULO 179. Las sanciones establecidas por el artículo 178, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país.

No se aplicarán sanciones por la infracción a que se refiere el párrafo anterior, en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales:

I. Alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista.

II. Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice.

III. Artículos domésticos para su casa habitación.

Estos tres artículos de la Ley Aduanera como ya se vio en el apartado de infracciones y sanciones aduaneras, corresponden a su al Título Octavo, por ende, el Reglamento de la Ley Aduanera establece que al encuadrar en una infracción prevista en la Ley Aduanera, suspende del Padrón de Importadores, por tanto, dicho ordenamiento legal, considera a la suspensión de dicho padrón como una sanción por cometer determinadas infracciones ya vistas, ya sea como no cumplir con las obligaciones necesarias respecto al Registro Federal de Contribuyentes, y/o por cometer las infracciones que establece la Ley Aduanera en dichos artículos. Es decir, también al establecer los supuestos de suspensión en el apartado del Título Tercero, denominando, "Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior", se interpreta que al encuadrar en dichos supuestos del artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, la suspensión es una regulación o restricción no arancelaria.

Por otro lado, yo comentaba, también se puede deducir, que la suspensión de este padrón se puede considerar como una medida cautelar por parte de la

autoridad aduanera, pues si se ve desde esa perspectiva, en vez de embargar o retener mercancías, la suspensión del Padrón de Importadores impide que los importadores puedan introducir sus mercancías al territorio nacional, por supuestamente incumplir con la norma, reteniéndolas en depósito en las aduanas o haciendo que las mercancías se retornen al país de origen o se turben por ser perecederas o de fácil descomposición.

Como ya se menciona, además del Reglamento de la Ley Aduanera, también las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, regulan la suspensión del Padrón de Importadores, para efectos de este trabajo, manipularemos básicamente a la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, de la cual ya se ha hecho mención, pues la del 2011 es similar; es decir, no discrimino a la regla vigente, sino que la del 2010 fue la pauta del motivo de este estudio. Usted lector, puede verificar y comparar dichas reglas y verá que casi no hay diferencia alguna en cuanto al fondo me refiero.

Sin escatimar más, que si una u otra, se cita la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior del 2010, publicada el 30 de junio de 2010, es ahora que se cita la regla que reglamenta el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera y que suspende del Padrón de Importadores al encuadrar en los siguientes supuestos:

1.3.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:

- I.** El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.
- II.** El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.
- III.** El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.
- IV.** El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.
- V.** El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.
- VI.** El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.
- VII.** El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.
- VIII.** Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del

total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

IX. El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados", publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.

XI. Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

XII. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

XIII. El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

XIV. El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

XV. El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

XVI. El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

XVII. El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

XIX. La SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

XX. Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

XXI. El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

XXII. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

XXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

XXIV. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y

haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

XXV. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

XXVI. Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.

XXVIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

XXIX. El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII o XXIX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será aplicable a la causal prevista en la fracción XXIII de la presente regla, excepto tratándose de operaciones de exportación.

Se consideran causales de suspensión definitiva:

I. Lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la presente regla.

II. Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión, por alguna causal de suspensión a que se refiere la presente regla, distinta a las señaladas en la fracción anterior.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos de la fracción II del párrafo anterior.

Adicionalmente a esta regla, se cita, la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, respecto a la regla 1.3.4 párrafos tercero y quinto, por lo que a la letra dice:

1.3.4.

XXX. Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, notifique a la ACCG, que la Licencia o Autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX o XXX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Ahora bien, se ha dado el fundamento legal en el cual la autoridad aduanera basa su actuar al suspender del Padrón de Importadores, sin embargo es menester hacer mención a la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para comprender la cuestión extrínseca al aplicarlas.

Rohde Ponce,²⁷¹ señala que desde 1982 se inició, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la expedición, con vigencia anual, de resoluciones que contienen reglas generales a las leyes fiscales y a la ley aduanera, conociéndose por esa razón como "miscelánea fiscal".

A partir de 1994 las citadas reglas generales ya se expiden y se publican por separado: las reglas generales en materia de impuestos excepto las relacionadas con el comercio exterior y las reglas generales relacionadas con impuestos sobre comercio exterior o resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Mediante sucesivas reformas a la Ley Aduanera se redujeron substancialmente las remisiones a su reglamento y se incrementaron las referencias a dichas reglas generales, siendo pocos los artículos

²⁷¹ Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 66 y 67.

reglamentarios que no estaban derogados tácitamente cuando dicho reglamento fue abrogado en junio de 1996.

Con el fin de dar mayor seguridad a los contribuyentes, en la Ley Aduanera se pretendió revertir este proceso, sin embargo, persistieron en ella y en su reglamento las remisiones a las mencionadas reglas. Con la reforma legal para 1997, varios de los preceptos que habían sido modificados para remitir el reglamento fueron reformados para volver a las citadas reglas generales.

Se ha dicho que las razones del origen de las mencionadas reglas que es expedir reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos lo requieran, la necesidad de que los particulares conozcan la diversidad de las circulares administrativas a través de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación y que cuando éstas cambien se publiquen por el mismo medio de publicidad.

Por tanto, las Reglas de Carácter General son criterios de aplicación de disposiciones legales establecidos por parte de la autoridad fiscal o aduanera y la naturaleza jurídica de las mismas consiste en el otorgamiento de beneficios o facilidades administrativas a los particulares que lleven a cabo actos ante la autoridad fiscal o aduanera para cumplir con las disposiciones legales aplicables, pudiendo otorgar beneficios o facilidades administrativas a los particulares.

El fundamento legal de las Reglas de Carácter General, se encuentra en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de los artículos 1 y 144 de la Ley Aduanera; 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación; 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y artículo 3, fracción XX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

El Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere las facultades de las Secretarías de Estado que podrán ser delegadas a sus órganos desconcentrados, lo cual dicho artículo señala lo siguiente:

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su

calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 144 de la Ley Aduanera, en su Título Sexto, Capítulo Único, denominado "Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales", establece las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia aduanera.²⁷²

El artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación a la letra dice:

Artículo 33.- Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

El artículo 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en su Capítulo tercero denominado "De la Presidencia", establece las atribuciones del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por lo que a su letra dice:

Artículo 14. El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia;
[...]

²⁷² Se le pide amablemente al lector se remita a la fuente original de estos artículos, ya que por ser algo extensos y por metodología pedagógica no se transcriben.

El artículo 3, fracción XX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, establece las facultades del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, que a la letra dice:

Artículo 3.- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria ejercerá las siguientes facultades:

XX.- Aquellas que le confiere el artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria o cualquier otra disposición jurídica.

La administración, representación, dirección, supervisión y coordinación de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, recaerán directamente en el Jefe de dicho órgano desconcentrado.

La máxima autoridad administrativa del Servicio de Administración Tributaria recae en el Jefe de ese órgano desconcentrado, a quien le corresponde originalmente el ejercicio de las atribuciones, competencia de dicho órgano. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 4 de este Reglamento, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria podrá delegar mediante acuerdo las atribuciones que de conformidad con este Reglamento, así como de otros ordenamientos, correspondan al ámbito de su competencia, en los servidores públicos de las unidades administrativas adscritas al mencionado órgano desconcentrado. El citado acuerdo de delegación de facultades se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los titulares de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria podrán seguir ejerciendo las facultades que les correspondan conforme a este Reglamento, sin perjuicio de las facultades que sean delegadas en términos del párrafo anterior.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, son expedidas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Conforme a un criterio que no estoy de acuerdo con él, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública**; jurisprudencia que citaré más adelante, para analizar su constitucionalidad de la misma.

Una vez visto el sustento legal y la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, hay que señalar que la autoridad competente para suspender del Padrón de Importadores en la Administración es la **Administración Central de Contabilidad y Glosa**,

dependiente de la **Administración General de Aduanas**, fundamento que se encuentra regulado en el **Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**, en su **Capítulo II "De la Administración General de Aduanas"** en su artículo **12, inciso D**, al señalar lo siguiente:

Artículo 12.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Aduanas ejercer las facultades que a continuación se precisan:
D. Administración Central de Contabilidad y Glosa:

Las señaladas en las fracciones I, II, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XL, L, LII, LV, LVIII, LIX, LX, LXII, LXIII, LXVII, LXX, LXXI, LXXII y LXXIII del artículo anterior de este Reglamento.

Las atribuciones de la Administración General de Aduanas, en lo que respecta a la Suspensión del Padrón de Importadores, que le compete a la Administración Central de Contabilidad y Glosa, para efectos de este trabajo se encuentra regulado en la fracción LV, del artículo 11, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que señala lo siguiente:

Artículo 11.- Compete a la Administración General de Aduanas:

LV.- Realizar, en el ámbito de su competencia, el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos y dejar sin efectos la suspensión del registro en dichos padrones, así como habilitar a los agentes aduanales a los que se les hubiera conferido el encargo para actuar como consignatarios o mandatarios.

Vistas estas manifestaciones, es tiempo de hablar del punto medular de esta obra, sin embargo, quiero hacer notar a usted lector que ya se dieron las herramientas suficientes para abordar nuestro tema que es la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, ya que se analizaron temas de los Regímenes Aduaneros, tema fundamental, porque observamos el comportamiento de las importaciones y exportaciones que se efectúan en territorio nacional y de ahí, se desglosó que autoridades aduaneras son las competentes para realizar determinadas funciones, sus facultades establecidas en ley o reglamento, para así llegar a la Suspensión del Padrón de Importadores, por lo que también al conocer la naturaleza jurídica de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, entenderemos fácilmente el actuar de la autoridad competente para suspender de dicho padrón.

Por tanto, básicamente en estas reglas, específicamente la 1.3.4 para el 2010, es la que analizaré en conjunto con la Ley Aduanera, específicamente en

su artículo 59 fracción IV, para desglosar si la Suspensión que ejecuta la Administración Central de Contabilidad y Glosa es Constitucional o Inconstitucional.

4. Propuesta de Solución al conflicto constitucional de la Suspensión del Padrón de Importadores

Para abordar mi propuesta de darle solución a la Suspensión del Padrón de Importadores y analizar su posible Inconstitucionalidad, es importante hacer notar que el tema de la Constitucionalidad se analiza en nuestro sistema jurídico mexicano por Tribunales de la Federación (artículos 103 y 107 Constitucionales).

El artículo 103 Constitucional establece:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 107 Constitucional establece los principios rectores del Juicio de Amparo, siendo estos los requisitos que establecen la Constitución y la Ley de Amparo para llevar a cabo el juicio de juicios (Juicio de Amparo), el cual se deberá hacer a través de un Órgano Jurisdiccional.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El tribunal electoral
- Los tribunales colegiados de circuito
- Los tribunales unitarios de circuito
- Los juzgados de distrito
- El Consejo de la Judicatura Federal
- El jurado federal de ciudadanos, y

- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Ahora bien, en el caso de la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, para alegar su Inconstitucionalidad, se tendría que interponer una demanda de amparo, el cual se deberá resolver por un Juzgado de Distrito o un Tribunal Colegiado de Circuito; sin embargo al suspender del Padrón de Importadores al importador, considero que es un acto de privación, y para restituir al agraviado en el pleno goce de la garantías individuales violadas, se debe dejar de aplicar en el perjuicio del agraviado la norma reclamada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Por tanto, en este problema no es necesario aplicar el principio de definitividad agotando el recurso de defensa que otorga la Ley Aduanera en su último artículo 203,²⁷³ siendo este el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, ya que puede ser optativo antes de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es decir, para hacer valer la violación que causa la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 de 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010 y la modificación a los párrafos tercero y quinto de dicha regla, contenida en la segunda resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010; que establece la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores se interpondría un Amparo Indirecto ante un Juzgado de Distrito.

Cabe mencionar que también podría promoverse el Juicio Contenciosos Administrativo, con base en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dice.

²⁷³ **ARTICULO 203.-** En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

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

Artículo 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Es aplicable por similitud la Tesis de Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer en su rubro y texto el siguiente:

AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.-

Cuando se ataca directamente la constitucionalidad de una ley, y sólo indirectamente su aplicación, no es necesario agotar previamente los recursos señalados por la ley del acto, para venir al amparo, suponiendo que los hubiese, puesto que no son las autoridades comunes a quienes compete resolver si una ley o reglamento son o no, contrarios a la Constitución de la República, sino directamente a la Justicia Federal.²⁷⁴

Así mismo es aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XV y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que dichos preceptos tienen como objetivo primordial determinar la procedencia del amparo indirecto, sólo contra una resolución definitiva, entendiéndose ésta como aquella que sea la última, la que ponga fin al asunto; y que para estar en tales supuestos, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa, o bien, todas las etapas procesales, en tratándose de actos emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y se reclama también ésta, surge una excepción al principio de definitividad, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías, que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto, el juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley, de manera tal que no basta la afirmación del quejoso en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados.²⁷⁵

²⁷⁴ Tesis de Jurisprudencia, 900085, *Const, Jurisprudencia SCJN, Apéndice 2000, Segunda Sala, Quinta Época, t. I, p. 116.*

²⁷⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, Diciembre de 2000, p. 133.*

Hay que tener presente que el principio de definitividad consagrado en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, estriba en que el juicio de garantías es procedente únicamente respecto de actos definitivos; esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario o medio de defensa alguno.

El artículo 73, fracción XV, establece lo siguiente:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

Lo anterior tiene estrecha relación con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que dispone:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

De esta hipótesis de procedencia del amparo indirecto, se desprende que la resolución definitiva a que se refiere, debe entenderse como aquella que sea la última; la que, precisamente "en definitiva" ponga fin al asunto.

Esto es comprensible, si se toma en cuenta que, con ello, se impide la extensión innecesaria de juicios constitucionales contra actos de procedimiento, los cuales sí podrán ser estudiados una vez que se haya emitido la resolución que ponga fin al procedimiento.

No obstante lo anterior, el juicio de amparo sí resulta procedente contra una resolución dictada dentro del procedimiento administrativo (aun cuando no sea la definitiva) siempre que constituya el primer acto de aplicación de la ley en perjuicio del promovente y se reclame también ésta.

Tal excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo, surge en virtud de la indivisibilidad que

opera en el juicio de garantías contra una ley heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio.

El quejoso para ejercitar la acción de amparo, no tiene que esperar la culminación del procedimiento administrativo con el dictado de la resolución definitiva, que le pudiese incluso imponer una sanción como las alegadas por dicho promovente.

Esta consideración se sustenta en el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis, cuyo rubro y texto es el siguiente:

AMPARO CONTRA UN REGLAMENTO CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. ES PROCEDENTE SI CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. El artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclame también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.²⁷⁶

Para la procedencia del juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito, también resulta aplicable al respecto, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer lo siguiente:

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. APLICACION DE LA FRACCION II, EN RELACION CON LA IV, DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. La fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que determina que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que emanen de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, debe interpretarse en relación con la fracción IV del mismo precepto, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. Aunque la fracción IV aluda a actos en el juicio, por igualdad de razón debe aplicarse a actos en procedimientos seguidos en forma de juicio pues lo que se pretende al través de ese precepto es que los actos que tengan una ejecución de imposible reparación puedan ser impugnados de inmediato en la vía de amparo sin necesidad de esperar la resolución definitiva, y tales actos pueden

²⁷⁶ Tesis 2a. I/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, Enero de 1996, p. 73.

producirse tanto en juicios propiamente dichos como en procedimientos seguidos en forma de juicio.²⁷⁷

Ahora bien, establecidas las bases para que sea procedente alegar violaciones constitucionales respecto a la Suspensión del Padrón de Importadores en un Juicio de Amparo Indirecto que resolverá un Juzgado de Distrito, específicamente en Materia Administrativa, establezco firmemente que la **Suspensión del Registro del Padrón de Importadores es INCONSTITUCIONAL**, por las situaciones que a continuación expondré.

El título de este trabajo denominado "**LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DEL REGISTRO DEL PADRÓN DE IMPORTADORES**", es porque diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido la Constitucionalidad de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que el caso son las que regulan la Suspensión en el Padrón de Importadores.

Tal es el caso de la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte, al sostener que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.**

El criterio así sostenido se encuentra expresado en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala lo siguiente:

"COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en

²⁷⁷ Tesis 237913, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación 133-138 Tercera parte, Séptima Época, p. 81.

materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública. En congruencia con lo antes expuesto, la fracción IV del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que establece que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas está facultada para expedir reglas de esa naturaleza, no pugna con la facultad reglamentaria del Presidente de la República ni con el sistema de división de poderes previstos, respectivamente, en los artículos 89, fracción I, y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en cuanto a la primera, la mencionada atribución no entraña una delegación de facultades, ni constituye una expansión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino que se trata de la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico; y en cuanto al segundo, no implica la delegación de facultad legislativa alguna a favor de la citada Comisión, ni ésta ejerce atribuciones reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo."²⁷⁸

Respecto a lo anterior, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, ha sostenido que la Suspensión del Padrón de Importadores que se encuentra regulado actualmente en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, no viola los principios de Supremacía de Ley y Reserva de Ley, siendo esta Constitucional.

Sustento el dicho de la Tesis del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al expresar lo siguiente:

SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVÉ UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La regla 2.2.4., punto 23, de las Reglas de carácter general en materia de comercio exterior para 2008, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2008, al establecer uno de los supuestos en que procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, consistente en que con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte, entre otros objetos o sustancias, mercancía prohibida, no viola los principios de reserva y primacía de la ley contenidos en los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se apega al contexto legal que rige su emisión, es decir, al artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, ya que en éste no sólo se encuentran previstos los requisitos para la inscripción de los contribuyentes en los indicados padrones, sino también, implícitamente, lo relativo a la suspensión o cancelación de dicho registro.²⁷⁹

²⁷⁸ Jurisprudencia 2a./J. 7/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Febrero de 2003, p. 224

²⁷⁹ Tesis XV.5o.14 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, octubre de 2010, p. 3208.

Otro criterio a debatir, es el que sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que la sanción consistente en la Suspensión del Padrón de Importadores no constituye un acto privativo pues solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta una medida cautelar de carácter temporal, no violando la garantía de audiencia previa al gobernado; a tal efecto, se cita a continuación dicha jurisprudencia:

SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de Tesis 410/2011.- Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado y el Noveno Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 9 de diciembre de 2011.- Mayoría de tres votos.- Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales.- Ponente: Sergio A. Valls Hernández.- Secretario: Alberto Rodríguez García.²⁸⁰

Con dichas jurisprudencias y precedentes, abro a discusión y afirmo categóricamente la inconstitucionalidad de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010 y la modificación de los párrafos tercero y quinto de la Segunda Resolución de Modificaciones a las

²⁸⁰ Jurisprudencia **2a./J. 6/2012 (10a.)**, Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de enero del dos mil doce, pendiente de publicación. Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, <http://www2.scjn.gob.mx/red/2sjt/iUnaTesisSinPub.asp?nlus=11147> (Consultado el 8 de Marzo de 2012).

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la aplicación de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que prevé la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores que reglamenta el artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera, es Constitucional.

Para alegar su inconstitucionalidad es menester transcribir nuevamente el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, por lo que a su letra establece:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus **obligaciones fiscales**, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

(LO SUBRAYADO ES MIO)

El artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, establece categóricamente la obligación de los importadores el estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, ya que, (para inscribirse en estos padrones), los importadores deben:

- 1.- Encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- 2.- Acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Hay que hacer mención a que en la Ley Aduanera, las obligaciones fiscales hacen referencia a las de pago, pues no son de otra índole, tales como el pago de las contribuciones causadas por la entrada o salida del territorio nacional, y de las cuotas compensatorias causadas por la entrada o salida del territorio nacional de las mercancías que transporten, los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o salida por determinadas mercancías, el impuesto general de importación y el impuesto general de exportación y demás impuestos federales previstos en el Código Fiscal de la Federación, tales como el Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta. Es decir, en la Ley Aduanera hace referencia a las obligaciones que tiene que cumplir el

contribuyente a las obligaciones de pago y no de otra índole a los cuales otros ordenamientos ya hacen referencia a las obligaciones fiscales que tiene que observar el contribuyente para cumplir con el fisco federal, tal es el caso del Código Fiscal de la Federación.

Concluye el párrafo de la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, al establecer que "*se debe cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*". Es decir, la inscripción al Padrón de Importadores y de Importadores Específicos depende también del Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General de que establezca el Servicio de Administración Tributaria.

El artículo 59, fracción IV habla de requisitos que emita el Servicio de Administración Tributaria, por tanto, la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, menciona causales de suspensión del Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, es por eso que el artículo 59 fracción IV, regula la inscripción de los importadores en los padrones mencionados y los requisitos para obtener dicho registro, pero de ninguna manera regula las causales para la suspensión de dichos padrones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es factible el otorgamiento de facultades a órganos dependientes del Poder Ejecutivo, para la emisión de resoluciones generales, dentro de las que quedan comprendidas las Reglas Generales y específicamente la Regla General 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.

Por tanto, el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, únicamente regula lo referente a la obligación de los importadores de inscribirse en el padrón de importadores y establece algunos requisitos; sin embargo, no regula absolutamente nada respecto a la suspensión en el Padrón de Importadores, por lo que únicamente el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, se establece en forma muy simple la suspensión en el Padrón de Importadores y constituye cuatro supuestos básicos en los que procederá tal suspensión.

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, en su fracción IV, menciona que se suspenderá del Registro del Padrón de Importadores cuando por resolución firme que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera,²⁸¹ artículos que ya fueron mencionados anteriormente. Estos artículos, apenas y se relacionan con 5 fracciones de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, tales como:

- **IX.** El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.
- **XIII.** El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.
- **XVI.** El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.
- **XXII.** Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.
- **XXIII.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

²⁸¹ Véase punto 3.2. "Suspensión en el Padrón de Importadores".

Las demás causales de suspensión, son actos que se encuentran regulados y sancionados por el propio Código Fiscal de la Federación, al establecer ya éste sus propias infracciones y sanciones al incumplimiento de las mismas.

Se pueden analizar todas y cada una de las causales de suspensión en el Padrón de Importadores y llegar a la conclusión de que casi todas son inconstitucionales. Sin embargo, en la fracción XV de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece que se suspenderá de dicho padrón cuando: *"El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal y aduanera"*.

En relación a este supuesto, el artículo 85 del Código Fiscal de la Federación, ya establece la infracción y el artículo 86 del mismo Código, establece la sanción, que equivale a multa con un mínimo y un máximo; lo cual a su letra dicen:

Artículo 85.- Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitadores les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

IV.- Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

V. Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.

Artículo 86.- A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 85, se impondrán las siguientes multas;

I. De **\$12,240.00** a **\$36,720.00**, a la comprendida en la fracción I.

II. De **\$1,070.00** a **\$44,200.00**, a la establecida en la fracción II.

III. De \$2,320.00 a \$58,050.00, a la establecida en la fracción III.

IV. De \$93,560.00 a \$124,740.00, a la comprendida en la fracción IV.

V. De \$5,310.00 a \$8,850.00, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan, a la establecida en la fracción V.

También es cierto que tratándose de los casos en los que el contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades fiscales o aduaneras, para presentar documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones, existen disposiciones expresas y aplicables previstas en el Código Fiscal de la Federación, que prevén consecuencias legales, tal como la multa arriba mencionada, por lo que es claro que la autoridad aduanera no tiene porque expedir dicha Regla y que al hacerlo es contrarió a las normas del citado Código.

En efecto, el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Artículo 45.- Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Cuando se incumple con dicha disposición, la autoridad cuenta con facultades expresamente previstas en el artículo 55 del Código Fiscal de la Federación aplicando el procedimiento de determinación presuntiva, el cual señala lo siguiente:

Artículo 55.- Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes, o el remanente distribuible de las personas que tributan conforme al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sus ingresos y el valor de los actos, actividades o activos, por los que deban pagar contribuciones, cuando:

II. No presenten los libros y registros de contabilidad, la documentación comprobatoria de más del 3% de alguno de los conceptos de las declaraciones, o no proporcionen los informes relativos al cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Es por esto, que el legislador ha previsto normas aplicables a la mayoría de las fracciones de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, resultando esta inconstitucional, pues

introduce disposiciones que son totalmente ajenas a las que ha decidió establecer el Poder Legislativo, como el ejemplo anteriormente citado y que se repite constantemente en diversas fracciones de dicha Regla, previendo las consecuencias que en ejercicio de la facultad legislativa debían establecerse para dichos casos, lo que al estar ya previstos en un ordenamiento legal, no tiene por qué ser regulados por la autoridad administrativa y menos aún prever consecuencias totalmente alejadas de la decisión del legislador y que por lo mismo son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por emitir dicha Regla el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, actuó fuera de los límites de su competencia, además de que no tenía por qué regular el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, pues con ello contrarió la decisión tomada por el Poder Legislativo en la materia.

Si el legislador ha establecido normas legales como las indicadas, debe concluirse que ha sido él mismo, el que en ejercicio de su potestad legislativa, ha decidido las formas y términos en que debe quedar regulada tal omisión y que al existir disposiciones en tal sentido, no queda a la autoridad administrativa, sino aplicar tales normas, en ejercicio de su obligación de proveer a la exacta aplicación de la ley en la esfera administrativa.

Luego entonces, el hecho de que una autoridad del Poder Ejecutivo Federal, tenga competencia atribuida para expedir resoluciones o reglas generales, no implica que las expedirá para crear nuevas o distintas obligaciones, medidas administrativas, infracciones o sanciones a las ya establecidas en la Ley, puesto que cuando la materia de que se trata ya ha sido regulada por el legislador, sólo corresponde aquélla cumplir con la norma legal, y por ende, no debe establecer a través de tal regulación disposiciones que contraríen o rebasen a la norma legal.

Respecto a lo anterior es aplicable la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el criterio de que las Reglas Generales Administrativas puede regular obligaciones a los gobernados, siempre y cuando respeten los principios de reserva de ley y se apeguen al texto legal y/o reglamento que rija su emisión; por lo que en su rubro y texto es el siguiente.

COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN.

Las referidas reglas generales las emite el Presidente del Servicio de Administración Tributaria con base en los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, los que a su vez se sustentan en los diversos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no existe impedimento constitucional para que mediante esas reglas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión, aunado a que aquéllas no se rigen por lo previsto en los artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos se refieren a los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas que inciden en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativos sobre el alcance de alguna disposición de observancia general, y de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgar derechos a los contribuyentes, a diferencia de las citadas reglas generales, que son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de ellas, en virtud de sentencia dictada en algún medio de defensa jurisdiccional establecido por el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos total o parcialmente, por no respetar los mencionados principios que rigen su emisión.²⁸²

A pesar de que una autoridad administrativa diferente del Ejecutivo Federal pueda emitir Reglas Generales Administrativas, y que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, que expidió la Regla 1.3.4 de la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello, no respeta los principios que establece la jurisprudencia anteriormente citada, por las cuestiones siguientes:

Las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior son una especie de reglas generales administrativas, actos materialmente legislativos cuyo dictado tiene fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento, al tenor de la cual una autoridad administrativa, diferente del Presidente de la República, es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales con la finalidad de particularizar lo previsto en una ley o en un reglamento.

²⁸² Jurisprudencia 2a./J. 107/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 109.

En el orden jurídico federal, las reglas generales administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos del Presidente de la República, son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general, formalmente legislativa o formalmente reglamentaria, que contiene una cláusula habilitante que, a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXX, 89, fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al origen de la facultad para emitir reglas generales administrativas, así como a su jerarquía.

Las reglas generales en materia de comercio exterior emitidas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, es posible, válidamente, que regule obligaciones de los gobernados, siempre y cuando con ello no se vaya más allá o se rebase lo dispuesto en la respectiva ley que regule.

El artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, dice que los importadores de mercancías deberán cumplir ciertos requisitos, entre ellos, estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, requisitos indicados en el propio numeral para pertenecer a sus padrones.

Conforme a ese precepto, los requisitos consisten que los importadores se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que acrediten ante las autoridades aduaneras que están inscritos en el registro federal de contribuyentes. De manera que el desarrollo de esos elementos autoriza a la autoridad administrativa, a precisar en reglamentos y disposiciones administrativas, dada la regla habilitante que se establece dicho artículo y además cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Con lo anterior, es de hacer notar que el legislador previó la figura jurídica que es la inscripción o creación de un Padrón de Importadores o Padrón de Importadores de sectores específicos, al declarar que ese padrón estaría a cargo del Servicio de Administración Tributaria, por lo que expresamente lo

remitió a las disposiciones generales que mediante el reglamento o las reglas establecidas por el Servicio de Administración Tributaria.

Sin embargo el Jefe del Servicio de Administración Tributaria debió limitarse al emitir las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior que establece la suspensión en el padrón de importadores que regula el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, de modo que no es jurídicamente correcto se contemple la figura de la suspensión del registro del Padrón de Importadores en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y, por consiguiente, está mal que se detallen las causas por las que se origina la suspensión en dicha regla.

Por tanto, y a pesar de que las normas legales pueden ser reguladas por la autoridad administrativa, esto es excepcional, porque tal función debe llevarse a cabo, sólo en caso necesario y cuando sea procedente, por ser indispensable y necesaria tal regulación, pero no cuando ya existe un régimen legalmente previsto y aplicable a las situaciones que la autoridad administrativa ha decidido indebidamente e inconstitucionalmente regular.

Consecuentemente, se arriba a la conclusión de que, la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2010, no se encuentra formalmente habilitada para regular el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, por lo que dicha regla va más allá de lo que ordena la Ley Aduanera.

Ahora bien, retomando el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que **no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.**

"COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Las reglas generales

administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una Secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, corresponden a la categoría de ordenamientos que no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública."
[...]

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la expedición de Reglas Generales, implica una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, no puede decirse que puede ser materia de dichas Reglas, el establecimiento de causales de suspensión, derivadas del incumplimiento de normas sustantivas, pues además de que esto no está autorizado por la Ley, esto de ninguna manera constituye una atribución que se ejerza para los fines citados.

Por ende, al considerar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituyen actos legislativos ni de índole reglamentaria, sino que son **aspectos técnicos-operativos**, la facultad otorgada en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, específicamente en donde prevé que los importadores deberán "*cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*", pugna con las normas expedidas por el Congreso de la Unión, en específico, con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, que también va en contra de las facultades reglamentarias del Presidente de la República, previstas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la mencionada atribución, no constituye una asignación directa de una atribución para facilitar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de un ámbito específico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en específico la Regla 1.3.4 para 2010, es Constitucional ya que su propio criterio sostiene que las Reglas de Carácter General constituyen aspectos técnicos-operativos respecto al avance de la tecnología, pues solo se trata de un Registro en un Padrón de

Importadores que regula la Administración General de Aduanas para tener un reconocimiento de los contribuyentes que ingresan mercancías al territorio nacional, ya que ni siquiera se trata del muestreo de mercancías que sí necesita de conocimientos técnicos y operativos para su realización.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española,²⁸³ debe entenderse por la palabra *técnico*: **A lo perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes**; y por la palabra *operativo*: **Dicho de una cosa: Que obra y hace su efecto**.

Explicado de otra manera, lo que quiso decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que los aspectos técnicos-operativos, palabra que no existe como tal en el diccionario, puede concluirse que es una aplicación de una ciencia o arte a una cosa para que pueda ser utilizada; luego entonces dice la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, se expiden por un órgano desconcentrado para regular una ciencia o arte y así surta efectos, esto por el constante avance de la tecnología y el acelerado crecimiento de la administración pública.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es factible el otorgamiento de facultades a órganos dependientes del Poder Ejecutivo para la emisión de resoluciones generales, dentro de las que quedan comprendidas las Reglas Generales y específicamente la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para 2010, esto no significa que la autoridad emisora puede ir más allá de lo que dispone la norma legal, en relación con la que emita la Regla General de que se trate, pues en tal caso, deberá invariablemente, emitirla con la finalidad única de regular su contenido, esto es, no puede crear obligaciones que lo rebasen, cuya materia sea diversa a la que la norma prevé y menos aún establecer disposiciones que impliquen sanciones o medidas no previstas o que se autoricen expresamente por ella.

La Suprema Corte, como se ha dicho, sostiene que las disposiciones generales se emiten con base en la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico,

²⁸³ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=t%C3%A9cnico (Consultado el 9 de enero de 2012).

lo que significa que como dichas disposiciones se emiten para facilitar la aplicación de ésta, al expedirlas las autoridades administrativas, no pueden contrariarla, ni ir más allá de la atribución o facultad que se otorga con base en la Ley Aduanera y menos aún cuestiones que por su propia naturaleza, no se emiten para facilitar la aplicación de la Ley dentro del ámbito aduanero, sino que son sanciones o medidas que de ninguna manera son técnico-operativas.

Ahora bien, respecto al criterio que sustenta con la Tesis el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al establecer que la "*SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVÉ UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*"; criterio que sostiene que la Suspensión en el Padrón de Importadores no viola los principios de Reserva y Primacia de Ley, es factible hacer mención que estoy en contra de lo antes mencionado por las razones que expondré a continuación.

Cuando el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, establece obligaciones al importador, en este caso, estar inscritos en el Padrón de Importadores y para estar inscritos en dicho padrón establece requisitos; por ende, la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para el 2010, establece causales de suspensión.

Luego entonces, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria confunde las palabras al querer interpretar que sanción es igual a requisito y que requisito es igual a obligación.

Es decir, no se puede confundir una sanción con requisito, pues como ya se había explicado líneas atrás, hay diferencias entre infracciones y sanciones, estas tienen una naturaleza jurídica diferente a un requisito y a una obligación.

Desde el inicio del artículo 59 de la Ley Aduanera se empieza mal, es decir, en concordancia con el Doctor en Derecho Gutiérrez y González,²⁸⁴ establece que ninguna ley crea obligaciones; la ley sólo determina deberes, deberes jurídicos. Para entender la diferencia entre deber jurídico y obligación, Gutiérrez

²⁸⁴ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 16a. ed., México, Porrúa, 2007, pp. 30-40.

y González nos explica que un deber jurídico en sentido amplio es la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho.

Argumenta el autor que el deber jurídico en sentido estricto, es la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya a favor de una colectividad, ya de persona o personas determinadas y explica el autor, que mientras una persona cumpla voluntariamente con el mandato legal, no hay sujeto que le pueda exigir algo, pues carecería de sentido exigir lo que se viene cumpliendo.

La obligación en sentido amplio, explica Gutiérrez y González, es la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o a favor de un sujeto que ya existe.

Luego entonces respecto a la metodología del autor, la obligación en sentido estricto es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir, y si existe, aceptar.

Lo que prescribe el artículo 59 de la Ley Aduanera es un deber jurídico, no una obligación, de cumplir voluntariamente con las disposiciones que se regulan en sus fracciones que se derivan, y por eso, es que al incumplimiento de los requisitos derivan ciertas sanciones; pero el artículo en mención nunca hace alusión a causales de suspensión del Padrón de Importadores por incumplimiento. Las normas que la regulan, es el Reglamento de la Ley Aduanera y la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (1.3.4); reglamentando el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera que no hace alusión a causales de suspensión, sino que únicamente habla de requisitos para inscribirse en el Padrón de Importadores.

Un requisito, conforme a lo que dispone el Diccionario de la Lengua Española²⁸⁵, "*es la circunstancia o condición necesaria para algo*"; es decir, es la facultad que se le ha depositado al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, quedando limitada al establecimiento de condiciones para lograr la

²⁸⁵ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=t%C3%A9cnico (Consultado el 9 de enero de 2012).

inscripción en los registros, esto es, para establecer requisitos administrativos para obtenerla, por lo que dicha facultad no puede extenderse al establecimiento de sanciones o de medidas administrativas que limiten o impidan el ejercicio del derecho de los importadores para desarrollar su actividad.

Por otro lado, la sanción es aquella consecuencia jurídica que se deriva del incumplimiento de un deber que se produce en relación con el obligado. Esta sanción deriva de una infracción cometida.

Luego entonces, debe concluirse que lo que establece el Servicio de Administración Tributaria mediante Reglas, son requisitos adicionales para la inscripción, es decir, son circunstancias o condiciones que complementen o delimiten los que prevé el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera; **nunca suspensiones**, pues estas se traducen en la aplicación de sanciones o medidas administrativas que no pueden ser materia de dichas Reglas, al no haberse otorgado autorización al efecto por el legislador.

Como la autorización dada al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, consiste en establecer requisitos para la inscripción en los padrones, se concluye que al haber previsto una figura jurídica como la suspensión en dicha Regla, se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le fue conferida, y por tanto, dicha Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4 para 2010 es inconstitucional.

En nuestro sistema jurídico, no es, ni puede ser la competencia de un órgano desconcentrado, establecer sanciones o medidas administrativas que priven o limiten de sus derechos a los gobernados, pues de conformidad con lo que concluye los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esas sanciones y medidas, sólo pueden ser reguladas y establecidas por el Poder Legislativo y excepcionalmente por el Titular del Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus facultad reglamentaria prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero nunca por las autoridades jerárquicamente inferiores a éste.

Para fundamentar que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, y principalmente la Regla 1.3.4 para el 2010, va más allá de lo que establece el legislador en la Ley Aduanera, es necesario señalar que la

Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y el criterio del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, si violan los principios de Reserva de Ley y Supremacía de Ley establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan a su vez el principio de legalidad. Por tanto, dicha Regla 1.3.4 para 2010, es inconstitucional al violar estos principios, los cuales se explicarán a continuación.

Para analizar los principios de Reserva de Ley y Supremacía de Ley, es necesario señalar la raíz de estos principios, luego entonces, parto de la explicación de que las leyes juegan un papel muy importante en el principio de legalidad, por ello es necesario analizar las características de las leyes en materia fiscal, desde su vigencia hasta su contenido.

El principio de legalidad en materia de aplicación de la norma tributaria lo regulan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dichos artículos le dan a conocer al contribuyente la manera cierta en que las autoridades fiscales, pueden proceder en su contra, teniendo ante todo el derecho de audiencia y el conocimiento de los fundamentos y motivos legales por los cuales puede ser sujeto de un acto de molestia.

El artículo 14 Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

El artículo 16 Constitucional en su primer párrafo establece lo siguiente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los

términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Para analizar el principio de legalidad tributaria contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16, hay que estudiar el principio de Supremacía de Ley y el principio de Reserva de Ley.

La división de poderes es adoptada como una forma de gobierno que limita al poder con el poder.

El principio de división de poderes por tanto, determina las funciones de los órganos que componen al Estado y regulan el poder entre ellos mismos.

La ley obliga a los ciudadanos a cumplir con una contribución común para los gastos de administración, también existe la necesidad de crear normas suficientes que regularán esa administración. Es de aquí, que surge la potestad reglamentaria como facultad de la administración para crear normas, las cuales deben encontrarse supeditadas a las leyes.

Luego entonces, debe surgir una convivencia entre leyes y normas administrativas que pudieren llegar a confundirse, sin embargo, es aquí, dónde el principio de Reserva de Ley y el Principio de Supremacía de Ley son elementos importantes que forman parte del Principio de Legalidad, toda vez que las normas de carácter administrativo se encuentran supeditadas a las leyes y por ningún motivo podrán exceder el contenido de estas últimas.

Hay que tomar en consideración, que el principio de legalidad se encuentra dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo el Amparo el instrumento que resuelve sobre la constitucionalidad de las leyes.

El principio de legalidad tributaria concibe a la ley como el instrumento idóneo para la imposición del tributo y es el Poder Legislativo el que tiene la facultad de crear las leyes respetando los lineamientos constitucionales establecidos, ya que esta facultad se la otorga expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; prevista en los artículos 71 y 72, inciso h, de la Constitución.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De la Garza,²⁸⁶ considera que la ley es el acto emanado del Poder Legislativo (aspecto formal) que trae situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material), la ley es la fuente más importante o preponderante en el Derecho Financiero y particularmente en el Tributario, dados los términos del artículo 14 constitucional y del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al deber cumplirse con la obligación contributiva de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este artículo contiene el fundamento de la Reserva de Ley en materia tributaria, estableciendo tal reserva en los tres niveles de gobierno, tal como lo es la Federación, el Distrito Federal o del estado y municipio en que residan los contribuyentes. Por tanto, la Constitución Federal con este artículo ya regula la reserva de ley.

Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁸⁷ consideran que la Ley desde el punto de vista del Derecho Constitucional, que la misma será norma aprobada con ese nombre por el Congreso de la Unión mediante el procedimiento

²⁸⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28a. ed., México, Porrúa, 2010, p.39.

²⁸⁷ Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001, p. 12.

establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, y en nivel local lo serán las normas así denominadas que sigan el procedimiento propio establecido en cada Constitución estadual, dentro de las que se incluyen las normas de la entidad federativa, así como la de los municipios que la forman.

Es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 50, dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores, cuyas resoluciones tendrán el carácter de Ley o Decreto, como lo determina su artículo 70.

Los artículos 50 y 70 Constitucionales establecen lo siguiente:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configura la delimitación de la función del Poder Legislativo como órgano competente para emitir leyes mediante procesos de creación previstos en los artículos 71 y 72 Constitucionales.

El artículo 71 Constitucional otorga competencia al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados, a iniciar leyes o decretos. Las iniciativas presentadas por el Presidente, por las legislaturas de los Estados o sus diputaciones pasarán a comisión y las presentadas por Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites del reglamento de Debates.

El artículo 72 establece, que todo proyecto de ley o decreto deberá discutirse sucesivamente en las dos Cámaras tanto de Senadores como de Diputados, sin embargo en el inciso H) del precepto en cita, establece que todo

proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea excluida de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas cámaras con la excepción de los proyectos que verse sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, que deberá presentarse inicialmente ante la Cámara de Diputados.

Las leyes fiscales deberán presentarse ante la Cámara de Diputados, como cámara de origen, para que después de su discusión y aprobación pase a la de Senadores que tendrá el carácter de revisora, la cual, una vez discutido y aprobado lo remitirá al Ejecutivo, para que haga las observaciones correspondientes y en caso contrario, proceda a publicarlo para su entrada en vigor.

Una vez que todo proyecto de ley o decreto es aprobado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y por el Ejecutivo, este último deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, con firma del Secretario de Hacienda y Crédito Público, como titular del ramo fiscal, cumpliendo con el refrendo a los actos del Presidente; esto conforme a lo que establece el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Luego entonces, para que un reglamento o en el caso a tratar, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, estén conforme a lo que establece una ley, deben respetar a la ley y no ir más allá de lo que se establezca.

Consideran los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁸⁸ que la situación más importante que se presenta en el procedimiento legislativo es, definitivamente, que la creación de la ley está determinada por la Constitución, es decir, la importancia de la ley no se debe tan sólo a la aprobación de la misma por parte del Congreso de la Unión, como "representante de la voluntad del pueblo mexicano", sino que su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y en la publicidad, concebido originariamente como

²⁸⁸ *Ibidem*, pp.21 y 22.

cauce para alcanzar la racionalidad y la verdad, aun cuando el mismo tal vez no esté en condiciones de llegar a tales objetivos, y tal vez ni siquiera sea el más adecuado para la creación.

Dichos autores también dicen que es pertinente recordar que en nuestra Federación se tiene tres niveles de leyes: las federales, las estatales y las municipales. Esta distinción se torna necesaria en virtud de que la existencia de una reserva de ley en la Constitución Federal, no se limita únicamente a reservar al Congreso de la Unión una determinada parcela de la realidad jurídica, sino que se reserva a la ley, es decir, al procedimiento legislativo, una materia o parte de ella, independientemente de que sea federal o estatal.²⁸⁹

El hacer mención al principio de primacía de ley, los autores mencionados, consideran que la primacía de ley se le conoce también como fuerza de la ley, ya que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos para la formación de la resolución primitiva. Esta máxima se encuentra consignada en forma expresa en el artículo 72, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹⁰

Argumentan los autores, que en la materia tributaria puesto que la Constitución Federal en su artículo 72, inciso h), indica que las leyes que versen sobre contribuciones deben iniciarse en la Cámara de Diputados y que por otra parte, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede la facultad reglamentaria al poder ejecutivo, para el efecto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es decir, desarrolla y complementa en detalle las normas contenidas en las leyes, pero de ninguna manera, por el ejercicio de esta facultad, se puede derogar o modificar el contenido de la ley, ni menos limitarla o excluirla. La ley, frente al reglamento, no tiene límites de actuación puede derogarlo, sustituirlo, restringir su aplicación o ampliarla, la superioridad de la

²⁸⁹ *Ibidem*, p.22.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 24

ley sobre el Reglamento es una superioridad vertical, piramidal, de modo que abarca la totalidad de las posibilidades de actuación del Reglamento.²⁹¹

El principio de Preferencia de Ley no es un principio constitucional, sino un instrumento del legislativo que obliga al Ejecutivo, con el objeto de controlar su potestad reglamentaria y su duración dependerá del mismo legislativo.

Los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, hablan del principio de la Preferencia de Ley y consideran que guarda similitud con la reserva de ley, pero la única circunstancia de su no regulación constitucional es más que suficiente para diferenciarla con la reserva de ley ya que, mientras ésta consagra un mandato del constituyente y obliga a todos los poderes constituidos, la preferencia de ley, en cambio, es una ordenanza del legislador que sólo obliga al poder ejecutivo.²⁹²

Rafael Calvo Ortega,²⁹³ explica con claridad las características principales de la preferencia de ley, al señalar que su contenido se concreta en la prohibición de normativizar por el Poder Ejecutivo, determinados aspectos de los institutos y relaciones que quedan cubiertos por la preferencia. Es un principio constitucional y por tanto disponible por el legislador ordinario. Esta preferencia de ley actúa de dos formas distintas: implícitamente en el sentido de que desde el momento de que una ley regula determinada materia queda cubierta por la citada preferencia. De forma preventiva y expresa cuando una Ley; sin entrar a regular inmediata y totalmente determinadas materias, dispone que éstas queden cubiertas por el citado principio de preferencia de ley.

Consideran los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁹⁴ que la reserva de ley forma parte, hoy en día, del principio de legalidad porque es uno de sus componentes. El principio de legalidad es una de las bases del Estado de Derecho, por no decir que constituye la base esencial del mismo; al ser su finalidad que todo el ámbito estatal esté presidido por normas jurídicas, que el poder estatal, la actividad desarrollada por éste se ajusten a prescripciones legales.

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

²⁹² *Ibidem*, p. 27

²⁹³ Citado por: *Ibidem*, p. 28

²⁹⁴ *Ibidem*, pp.40-68.

Argumentan los autores, que en el principio de legalidad se establecen las relaciones entre el ordenamiento jurídico y el acto singular o acto administrativo, es decir, el principio de legalidad resume la prescripción y la acción, teniendo en cuenta que en un Estado de Derecho la actuación de la Administración debe ser necesariamente jurídica, apegada a las normas.

Actualmente, explican los autores, que el principio de legalidad en su aspecto normativo, el relativo al de la creación de las normas y la jerarquía entre las mismas, se nutre de dos premisas fundamentales: **la reserva de ley** y **la primacía de ley**, ambas le dan sustancia.

Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, señalan que la primacía de ley, contiene la superioridad de la ley respecto de las demás fuentes del Derecho a excepción de la Constitución, cuestión que es normalmente admitida. Sin embargo, el problema se sitúa en la equiparación entre el principio de legalidad y el de reserva de ley, con la consiguiente exigencia de normas con rango de ley para habilitar la actuación de la Administración.

Explican estos dos autores, que la reserva de ley tiene como fundamento la ley, entendida como un concepto democrático, es decir, el reconocimiento de que en los parlamentos o cámaras se deposita la voluntad popular y es ésta la que por medio del procedimiento de legislación regulado constitucionalmente, que se de sus propias normas y aprueben de esa manera los impuestos.

Concluyen respecto a la anterior idea los autores, que la reserva de ley es una institución que solamente puede entenderse regulada dentro de un sistema constitucional, con un sistema jurisdiccional propio para controlar la constitucionalidad de las leyes y normas de carácter general.

Por tanto la reserva de ley no es sólo un límite para el Poder Ejecutivo y su poder reglamentario, sino también, y esto es más importante, para la actividad legislativa, ya que la reserva de ley, impone un límite, que de violarlo contrariaría a la Constitución.

Opinan estos dos autores que la reserva de ley se constituye como una garantía de los gobernados contra el propio legislador, a quien obliga a realizar su trabajo: legislar, ya que de esta manera, se impide que por delegaciones legislativas inconstitucionales se dé paso a que el ejecutivo imponga arbitrariamente sus propias reglas.

Concluyen los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, que la reserva de ley es una institución propia de Derecho Constitucional y que no puede concebirse fuera de una Constitución escrita que cuente con medios de control de la constitucionalidad de las leyes y normas de carácter general, es decir, que el principio de la reserva de ley es un principio vivo por lo que debe ser posible su exigencia ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, el contenido de la reserva de ley consiste, pues, en que por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia, o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia, es por esto que al mismo tiempo de que constituye una prerrogativa, lleva implícita una obligación para el legislador.

La reserva de ley, argumentan estos autores, que es por un lado, la delimitación a un determinado procedimiento (el legislativo) que tiene como características la contradicción, la libre deliberación y la publicidad, sin embargo, constituye también una reserva de contenido. Por otro lado, la teoría de la reserva de ley, también pretende delimitar de un modo cierto las relaciones entre ley y reglamento, por lo que en virtud de su regulación constitucional el legislador no puede delegar esta materia sino en los casos y condiciones que señale la misma Constitución, so pena de caer en una situación inconstitucional.²⁹⁵

Una de las consecuencias más importantes de la reserva de ley, argumentan Paredes Montiel y Rodríguez Lobato, es que la facultad reglamentaria pierde su espontaneidad, es decir, se necesita forzosamente la habilitación del legislativo para que el ejecutivo pueda ejercer la facultad reglamentaria, sin embargo, la misma solamente puede utilizarse para cuestiones de aplicación práctica de la ley, sin que de ninguna manera pueda llegarse a pensar que la facultad reglamentaria pueda inmiscuirse en aspectos esenciales de la materia reservada a la ley, como pudiera ser en el caso de la materia penal la creación de los delitos, o en la tributaria, la creación del tributo o la regulación de alguno de sus elementos.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 67.

El principio de Reserva de Ley que conforma el Principio de Legalidad, ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como relativo, dividiéndola en absoluta o relativa, el cual se detalla a precisión con la siguiente tesis aislada que se cita a continuación:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica **la reserva de ley en absoluta y relativa**. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.²⁹⁶

²⁹⁶ Tesis P. CXLVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 78.

Conforme a la tesis antes señalada, en la materia tributaria, la Reserva de Ley es de manera relativa, es decir, puede haber regulación subordinada, como los reglamentos que complementen a la norma primaria (la ley creada por el legislativo), sin embargo, el límite que se establece en la Constitución, es que estas reglas no vayan más allá de lo que establece la Ley, respetando fundamentalmente la idea del Legislador; de lo contrario estos reglamentos serían inconstitucionales.

El principio de legalidad consiste en que todo impuesto es válido cuando éste se encuentre previsto en una ley, toda vez que esta ley debe contener los elementos estructurales de los impuestos, por ser la que le compete o se le reserva el hecho de otorgar los lineamientos en materia de contribuciones por mandato constitucional expreso, (Principio de Reserva de Ley).

Sin embargo, el principio de legalidad también establece las relaciones entre el ordenamiento jurídico y el acto administrativo, por lo que la actuación de la administración debe ser jurídica, es decir, debe estar apegada a las normas que tienen el carácter de ley, por ser esta un instrumento limitante del ejercicio del poder cuya superioridad versa cualquier otra norma (Supremacía de Ley) y se encuentra plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las formas de violación a la reserva de ley, en opinión de los autores Paredes Montiel y Rodríguez Lobato,²⁹⁷ se dividen en dos, principalmente:

1.- Que el ejecutivo emita, sin ninguna atribución, una norma reglamentaria que invada la materia protegida por el principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria.

Esto puede suceder por cualquiera de las formas de creación reglamentaria, es decir, desde un reglamento expedido por el Presidente de la República, con fundamento en la fracción I, del artículo 89 constitucional, hasta cualquier norma de carácter general (reglamentaria) emitida por una autoridad administrativa, sin importar su grado. Por lo cual, esta norma sería inconstitucional en primer lugar e ilegal en lo segundo.

En esta situación, la norma así descrita sería directamente inconstitucional por varias razones:

²⁹⁷ *Ibidem*, pp. 257-259.

- a) Violación al principio de reserva de ley, establecido en el artículo 31 fracción IV, constitucional.
- b) Violación al artículo 49 constitucional²⁹⁸ en tanto que el ejecutivo se estaría arrogando facultades legislativas, sin estar en ninguno de los casos de excepción que la propia Constitución prevé.
- c) Violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución en tanto que sería emitida por autoridad no competente, es decir sin las atribuciones para la emisión del acto de autoridad.
- d) Por otra parte, eventualmente podría resultar violatoria del artículo 133 constitucional,²⁹⁹ es decir del principio de jerarquía normativa en tanto que una norma de inferior estaría modificando la ley, y
- e) Violación al artículo 72, de la Constitución, si el reglamento modifica la ley, puesto que se violaría el principio de primacía de la ley.

2.- La segunda forma de violación sería la delegación legislativa o deslegalización.

La deslegalización es la operación consistente en que una ley permite que los preceptos existentes en una determinada materia sean modificados o derogados por un reglamento, privando de esta manera de fuerza pasiva a las disposiciones legales vigentes, ya que el reglamento en virtud de la habilitación podrá modificar o derogar disposiciones contenidas en las leyes anteriores, lo cual no sería posible sin esta técnica.

Ahora bien, dicha técnica no resultaría ilegal, en tanto que el mismo legislador estaría concediéndole la atribución al poder ejecutivo para reglamentar la materia reservada. El problema se presentaría obviamente en cuanto a la constitucionalidad, pues esta norma sería inconstitucional por la violación a la reserva de ley, sin embargo, en este caso la violación al principio

²⁹⁸ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²⁹⁹ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados

constitucional sería del legislador, puesto que, sin ninguna facultad constitucional, delegaría al ejecutivo las atribuciones a él concedidas por la Carta Magna, haciendo más grave la violación al principio de reserva de ley.

En el caso de la Regla 1.3.4 de las Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, es indiscutible que se viola el principio de supremacía de ley, pues se pasa por alto que cuando el Congreso de la Unión otorga a las autoridades que orgánicamente su ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general, ésta queda sujeta al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no pueden derogar, limitar, excluir y menos aún ir más allá de la materia que regula la Ley Aduanera, pues en tal caso opera la fuerza derogatoria y activa que sobre aquéllas tiene lo dispuesto en los actos formalmente legislativos.

La consideración que sostuvo el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al reconocer que en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, se encuentran previstos requisitos para la inscripción de los contribuyentes en el Padrón de Importadores, contrarió el artículo 16 constitucional, pues dejó de considerar que al conferirse a dicho artículo de la Ley Aduanera facultades a una autoridad administrativa como lo es el Jefe del Servicio de Administración Tributaria y al ser nuestro régimen jurídico de facultades expresas, no ha lugar a decidir que estas facultades pueden atribuirse o considerarse atribuidas en forma explícita.

Luego entonces, al tener que sujetarse la autoridad administrativa al emitir resoluciones o reglas generales, al principio de reserva de ley, es claro que debe cumplir con los requisitos a que queda sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Esos requisitos consisten en que la disposición, resolución o regla general, se sujete al principio de subordinación jerárquica, que exige que la misma esté precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, facultad que de ninguna maneja implica que se creen o establezcan otras medidas que por ser

de distinta naturaleza y no ser materia de la disposición legal que se desarrolla, complementa o pormenoriza, son inconstitucionales, por violar el principio de reserva de ley o de subordinación jerárquica, conforme el cual, el ejercicio de la facultad reglamentaria, no puede modificar o alterar el contenido de la ley, pues las disposiciones o normas generales, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a regular.

El ejercicio de dicha facultad debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma general se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse las que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación de las preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento o norma general de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos.

Por ello, las normas generales, al igual que los reglamentos, sólo funcionan en la zona del cómo, y por lo mismo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además cuando existe reserva de ley no pueden abordar los aspectos materia de la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.

Analizados estos principios y atendiendo al principio de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita y analizando el último criterio de la Jurisprudencia que sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que la sanción consistente en la Suspensión del Padrón de Importadores no constituye una resolución de carácter definitiva, sino que solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta

una medida cautelar de de carácter temporal, no violando la garantía de audiencia previa al gobernado cuyo rubro y texto es el siguiente *"SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA"*. La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰⁰

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria debió limitarse, al expedir su regla, a ejercer en sus términos la autorización que le fue otorgada por el legislador y a prever en consecuencia, únicamente los requisitos adicionales e indispensables para la obtención de la inscripción en los registros, pero de

³⁰⁰ Jurisprudencia **2a./J. 6/2012 (10a.)**, Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de enero del dos mil doce, pendiente de publicación. Disponible en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, <http://www2.scjn.gob.mx/red/2sjt/iUnaTesisSinPub.asp?nlus=11147> (Consultado el 8 de Marzo de 2012).

ninguna manera extralimitarse como lo hizo, estableciendo sanciones o medidas administrativas, pues esto, no le está permitido por la Ley Aduanera.

Es decir, la facultad conferida al Servicio de Administración Tributaria, para establecer requisitos adicionales, tratándose del registro en los padrones mencionados, no puede entenderse referida al establecimiento de causales de suspensión, porque con independencia de que ésta es en todo caso una consecuencia con motivo del incumplimiento de los requisitos previstos, su naturaleza es diferente a la de los requisitos, ya que de ninguna manera se delimita el contenido del artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera.

Delimitar significa "*determinar o fijar con precisión los límites de algo*"³⁰¹ y es el caso que al establecer la suspensión, el Servicio de Administración Tributaria no está fijando los límites del registro, sino que ha ido mucho más allá de la facultad de que le concede, pues si bien es innegable que los importadores deben cumplir con sus obligaciones fiscales, no constituye sustento para que el Servicio de Administración Tributaria suspenda de dicho padrón, al establecer en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, causales de suspensión.

Los requisitos que de acuerdo con la facultad del Servicio de Administración Tributaria puede establecer, son solamente los inherentes a la inscripción en los padrones, pero aún en el caso de que se considera que comprenden los relativos a mantener la inscripción o registro, no puede considerarse como requisito el establecimiento de causales de suspensión, porque éstas no son sino consecuencias del incumplimiento de dichos requisitos.

El legislador facultó al Servicio de Administración Tributaria en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, que dice "*y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*", para establecer requisitos para el registro en los padrones, mediante reglas; lo cual es distinto de establecer reglas para la suspensión del Registro del Padrón de Importadores.

³⁰¹ Disponible en: Diccionario de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/drae/> (Consultado el 15 de marzo de 2012).

De ahí que sea inadmisibles que el Servicio de Administración Tributaria se encuentra facultado para suspender el registro, pues su facultad se limita al establecimiento de requisitos de índole administrativos para la inscripción en el padrón, ni siquiera mantenerla. Esto porque lo que el artículo invocado establece es que los importadores deben estar inscritos en los padrones y que para inscribirse, deben cumplir con los requisitos que prevea el Reglamento de la Ley Aduanera y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Por tanto, para considerar que dicho artículo se refiere a requisitos que deben cumplirse para la permanencia en el padrón, habría sido necesario que se estableciera en el precepto, la obligación a cargo de los importadores de acreditar su cumplimiento en determinadas fechas o períodos, lo que no sucede y lleva a confirmar que los requisitos a que se refiere la norma son los que se requieren para la inscripción o registro en los padrones.

Por otro lado, La Regla 1.3.4 para las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, cataloga a la suspensión del Padrón de Importadores como provisional y definitiva, y que conforme a lo que establece el segundo párrafo, fracción I de dicha regla, se consideran causales de suspensión definitivas "lo dispuesto en las fracciones I, III, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la regla 1.3.4.; lo mismo establece la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, respecto a la regla 1.3.4 párrafos tercero y quinto, que a la letra dice:

1.3.4.

XXX. Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, notifique a la ACCG, que la Licencia o Autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX o XXX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Las demás fracciones que no corresponden a las fracciones **I, III, XIII, XIV, XX o XXII**, del primer párrafo de la regla 1.3.4, a contrario sensu, serán causales de suspensión provisional. Por tanto, se llega a interpretar que las causales de suspensión provisionales puede el Servicio de Administración Tributaria catalogarlas como "**medidas cautelares**", pues también estas suspensiones son privativas y no una restricción provisional, sino que un acto cuya finalidad connatural, es la de privar a quienes se aplica del bien inmaterial de que son titulares los importadores, esto es, de su registro en el Padrón de Importadores y que en consecuencia y al tener dicha Regla la naturaleza de acto de privación, queda sujeta a la garantía de audiencia previa.

La naturaleza de los actos de privación y de molestia, no depende de la denominación que se les dé, sino de la finalidad que en la realidad persigan, tal y como se demuestra en la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.³⁰²

³⁰² Tesis de Jurisprudencia P./J. 40/96 , Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p.5.

Para determinar si un acto es o no privativo, es necesario atender a su verdadera naturaleza, no a su denominación, pues si de un análisis se concluye que la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural que persigue, el mismo será un acto de privación, ya que la finalidad connatural es la de privar al importador de su registro en el Padrón de Importadores.

La naturaleza jurídica de la suspensión se trata de un acto privativo, porque evidentemente se traduce en la imposibilidad para el contribuyente seguir importando mercancías, ya que en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Por tanto, la medida de suspensión inmediata del Padrón de Importadores y/o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, contenida en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 que establece la restricción del derecho con que antes el contribuyente contaba para importar mercancías, cuando se encontraba vigente en su registro ante el citado Padrón, es evidente que la finalidad de la suspensión es impedir al contribuyente continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero; motivo por el cual, constituye un acto privativo, para los efectos de la garantía de audiencia que se debe otorgar previamente a la emisión del mismo, en términos de lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el caso de Suspensión del Padrón de Importadores no puede considerarse como un acto de molestia, porque no se trata de un acto que restringe de manera provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, toda vez que una restricción provisional o preventiva es aquella que se traduce en una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento y, por ende, se encuentra a lo que se resuelva de manera definitiva dentro un procedimiento que se decrete; sin embargo, tal supuesto no sucede al suspender de dicho padrón, pues en la suspensión en el Padrón de Importadores, regularmente la autoridad aduanera no decreta ningún

procedimiento administrativo como medida cautelar y, por ende, no se encuentra a expensas de algún procedimiento, sino que se trata de un acto aislado e independiente de algún procedimiento que, impide al contribuyente de importar mercancías, sin habersele otorgado la garantía de audiencia para defenderse en cuanto a la legalidad de dicha medida de suspensión en el padrón respectivo.

Por tanto la suspensión puede subsistir de manera indefinida mientras el contribuyente no subsane la causal por la que fue suspendido o allanarse a la misma; motivo por el cual, no es jurídicamente posible considerar el acto de suspensión como un simple acto de molestia, pues es un acto privativo, al no permitir ejercer el derecho a seguir importando mercancías sin la garantía previa de audiencia; además, no se trata de una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino que surte sus efectos por sí mismo y subsiste como tal. La acción de subsanar únicamente implica corregir un defecto o una falta, pero de ninguna manera permite oponerse a la comisión de dicha falta.

No obstante al existir una Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, concretamente la Regla 1.3.5, la suspensión de referencia, solo puede levantarse, si *"los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, mediante la presentación del formato denominado "Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos", que forma parte del apartado A del Anexo 1, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y anexen la documentación a que se refiere la regla 1.3.2, fracción II, inciso a), numerales 1 y 2, así como copia simple y legible de la documentación con la que subsane la causal por la cual fue suspendido.* Debe concluirse que a pesar de su denominación, la finalidad connatural de dicha medida es privar a los importadores de su registro y es claro que a pesar de que al mismo se le da la denominación de suspensión y pretende hacersele aparecer en las Reglas como una medida cautelar, en realidad es un acto de privación.

El hecho de que la Regla 1.3.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establezca la posibilidad para el contribuyente, cuya inscripción hubiese quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión a través de subsanar la causa por la que fue suspendido por la autoridad o allanarse a la irregularidad atribuida, asumiendo las consecuencias jurídicas que de ello deriven; no implica que dichas posibilidades de subsanar la causa de suspensión o de allanarse a la misma no pueden ser consideradas como aspectos que sirvan para suponer que el acto de suspensión se trate de un simple acto de molestia y no de un acto privativo, pues son aspectos que dependen del contribuyente y no de la autoridad

Es por esto que se habló de las definiciones de medidas cautelares, ya sea por parte de la autoridad o del contribuyente, y lo que pretende en este caso la autoridad aduanera, es tomar a la suspensión de dichos padrones, como medidas cautelares cuando corresponda, y/o como suspensiones definitivas.

Luego entonces, o es una suspensión cometida como una infracción y se sanciona como tal, o es una medida cautelar que al arbitrio de la autoridad aduanera justifica su actuar cuando se ve beneficiada. La finalidad de dicha Regla 1.3.4, es un verdadero acto de privación, sujeto a las formalidades de la garantía de audiencia, porque desde el momento que conforme a las propias reglas, solo procede su levantamiento, si el afectado regulariza su situación, aceptando, al cumplirla, la legalidad de la medida, tal medida pierde su naturaleza de provisional, porque lo que verdaderamente sucede es que con ello lo que el gobernado pretende es evitar que continúe la privación de su derecho a estar inscrito en el Padrón de Importadores y como consecuencia de esto a realizar su actividad de importador, por lo que es claro que su finalidad connatural es privar de un derecho al contribuyente.

La Regla 1.3.4, viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que

se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Cuando se encuadre en fracciones que se consideran Suspensiones Provisionales que prevé la Regla 1.3.4, los sujetos afectados pueden solicitar su levantamiento mediante la presentación del formato que menciona la Regla 1.3.5, al que se anexen documentación con la que subsanen la causal de suspensión, pudiendo incluso en el caso de que la solicitud sea rechazada, volverla a presentar y por ende, puede llegarse a confundir que este tipo de suspensión no es un acto privativo sino de molestia, "medida cautelar", pero contrario a esto, la única manera en que el gobernado puede seguir conservando o recuperar su registro en el padrón de importadores, es aceptando la legalidad de la sanción o medida aplicada, aunque no lo sea, el mismo tiene la naturaleza de acto de privación, naturaleza que se disimula con base en su denominación, pero en realidad es la que corresponde a dicho acto (suspender provisionalmente).

La única manera de recuperar el registro en los casos de suspensión y así poder seguir inscrito en el padrón y desarrollar actividades de importador, es aceptando cumplir con las condiciones que pueden ser incumplidas, sea o no que la autoridad las haya impuesto legalmente, se esté o no obligado jurídicamente a cumplirlas, su carácter es el de un acto de privación, porque es connatural al mismo privar de un derecho al gobernado, pues a menos que acepte cumplir el acto que le dio origen, la suspensión estará vigente de manera indefinida y definitiva.

Es por todo esto, que a la luz de las tres fundamentales tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecen básicamente que la Suspensión en el Padrón de Importadores regulado por una Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que regula al artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, es CONSTITUCIONAL. Sin embargo, con los motivos y fundamentos antes expuestos, concluyo que dicha Suspensión en el Padrón de Importadores, específicamente la Regla 1.3.4 para 2010 es INCONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las importaciones o ingreso de mercancías al territorio mexicano cumpliendo con las diferentes regulaciones y modalidades que establece la Legislación Aduanera, las que prevén la relación jurídico aduanera, implican la posibilidad para el Estado Mexicano de evitar la competencia desleal, respecto de sus actividades productivas y la reducción del grado de afectación que las mismas pueden provocar a sus recursos naturales.

SEGUNDA: Para que las mercancías ingresen y también cuando salgan, de territorio mexicano deben cumplirse con los requisitos que tratándose de los distintos regímenes aduaneros establece el artículo 90 de la Ley Aduanera y se clasifican en Definitivos (De importación y De exportación); Temporales (De importación, tanto para retornar al extranjero en el mismo estado, como para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación); De exportación (Para retornar al país en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación); Depósito Fiscal, Tránsito de mercancías (Interno e Internacional), Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y Recinto fiscalizado estratégico.

TERCERA: Es de gran trascendencia el conocimiento de los Regímenes Aduaneros, pues con base en ellos se establece el destino al que se sujeta una mercancía que entre o salga del territorio nacional así como los requisitos que deben cumplirse al efecto, entre los que se encuentran el pago del Impuesto General de Importación o General de Exportación, las cuotas compensatorias, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, y la exhibición de los documentos básicos para que el importador ingrese las mercancías al territorio nacional sin mayor problema.

CUARTA: Las autoridades aduaneras también deben observar rigurosamente sus facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Ley Aduanera, en Reglamento Aduanero, y en las Reglas que establezca el Servicio de Administración Tributaria, para que la relación con los contribuyentes sea la adecuada y se cumpla cabalmente con lo que marca el Derecho.

QUINTA. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es el titular de la Administración Pública Federal Centralizada, la que se integra entre otras dependencias por las Secretarías de Estado, dieciocho actualmente. Dentro de ellas se encuentra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual pertenece el Servicio de Administración Tributaria Órgano Desconcentrado, investido de acuerdo con lo que prevé el artículo 3 de su Ley de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

SEXTA: Para el ejercicio de las facultades que implica la relación jurídica aduanera, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con la Administración General de Aduanas, que se integra por siete unidades administrativas adscritas; entre ellas la competente para suspender del Padrón de Importadores, esto es, la Administración Central de Contabilidad y Glosa.

SEPTIMA: El Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Poderes de la Unión, correspondiendo, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio en términos de la fracción I, del artículo 89, de dicho ordenamiento, el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, que se sustentan en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Presidente del Servicio de Administración Tributaria, para emitir Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Entre éstas se encuentra la Regla 1.3.4, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, cuyo análisis de su constitucionalidad es el tema central de esta Tesis.

OCTAVA: De acuerdo con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, además de exhibir los documentos que le establece la legislación aduanera, el importador debe cumplir con el requisito de estar inscrito en el Registro del Padrón de Importadores y en su caso en el Registro del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, registro sin el cual no puede ingresar

sus mercancías al territorio nacional, conforme a los distintos regímenes aduaneros. Este artículo dice:

ARTICULO 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

IV. Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

NOVENA : La Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece por su parte, treinta causales de suspensión del Padrón de Importadores, que dice se aplican para efectos del citado artículo, aunque el mismo no hace referencia a dichas cuestiones y consisten en:

El contribuyente presente aviso de cancelación en el Registro Federal de Contribuyentes.

El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el Registro Federal de Contribuyentes.

El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.

El contribuyente no registre en el Registro Federal de Contribuyentes los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.

El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.

El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.

El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o

garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.

Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados", publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.

Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente,

dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

La Secretaría de Economía haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros,

órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

El contribuyente presente documentación falsa.

Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta

última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII o XXIX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva:

Lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata.

De dicha regla se observa que las causales de suspensión que prevé se aplican como consecuencia del incumplimiento obligaciones relativas al ejercicio de las facultad de comprobación de la autoridad aduanera y son las de glosa, despacho aduanero, reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero, verificación de mercancías en transporte, revisión de gabinete y la visita domiciliaria, las cuales pueden llevar a que la autoridad emita resoluciones en materia de infracciones y sanciones, con base en el Código Fiscal de la Federación.

DÉCIMA: La autoridad aduanera tiene facultades para emitir actos o medidas cautelares, tales como la Suspensión del Registro en el Padrón de Importadores y en su caso en el Registro del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, a fin de establecer las previsiones necesarias para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; sin embargo y dado el instrumento en el que se prevén, como lo son las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, el ejercicio de dicha facultad puede tornarse arbitraria y violentar las garantías de los gobernados consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA PRIMERA: Respecto a las Reglas de Carácter General, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en la Tesis "**COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**", que son constitucionales, porque se trata de una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

DÉCIMA SEGUNDA : El Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito ha dicho en su Tesis "**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES Y/O EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES DE SECTORES ESPECÍFICOS. LA REGLA 2.2.4., PUNTO 23, DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2008 QUE PREVÉ UNO DE LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLA PROCEDE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y PRIMACÍA DE LA LEY CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**", porque la dicha suspensión no viola los principios de reserva y primacía de la ley contenidos en los artículos 49 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se apega al contexto legal que rige su emisión, es decir, al artículo 59, fracción

IV, de la Ley Aduanera, ya que en éste no sólo se encuentran previstos los requisitos para la inscripción de los contribuyentes en los indicados padrones, sino también, implícitamente, lo relativo a la suspensión o cancelación de dicho registro.

DÉCIMA TERCERA: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido también, en su tesis "**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**", que como dicha suspensión no constituye una resolución de carácter definitivo, sino que solo se trata de una suspensión de carácter provisional, siendo esta una medida cautelar de carácter temporal, no viola garantía de audiencia previa del gobernado.

DÉCIMA CUARTA: Manifiesto categóricamente que la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2010, es INCONSTITUCIONAL, porque:

El artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, señala los requisitos para la inscripción de un contribuyente en el Padrón de Importadores, como son el estar al corriente de sus obligaciones fiscales; estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, así como cumplir con los demás requisitos del Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. Estos requisitos deben entenderse referidos al pago de contribuciones, pues es esto lo que se entiende en nuestro país cuando se habla de estar al corriente de las obligaciones fiscales, así como a la inscripción en dicho registro.

Por tanto y a diferencia de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que el precepto señale en sus últimas líneas, que se debe "*cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas*" no significa que la suspensión prevista en la Regla citada, sea constitucional, pues nuestro más alto Tribunal, al serle obligatorio al interpretar las normas, determinar y buscar sus verdaderos alcances, debió considerar que el que se da a la

expresión citada y es del dominio de la generalidad de la población, es el ya mencionado.

DÉCIMA QUINTA: La suspensión en el Padrón de Importadores es también inconstitucional, porque conforme al artículo 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Congreso de la Unión otorga a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo y Judicial, facultades para emitir disposiciones de observancia general, éstas quedan sujetas al Principio de Preferencia o Primacía de ley. Con este Principio, se encuentra vinculada la facultad reglamentaria que la propia Constitución deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice , que las Reglas Generales Administrativas dictadas en el ejercicio de una facultad conferida a una Secretaria de Estado o a un órgano desconcentrado, no viola la facultad reglamentaria del Presidente de la Republica, prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata de una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, pierde de vista lo establecido en el artículo 90 constitucional, que expresamente dispone que el del Presidente de la Republica es el titular de la Administración Pública Federal Centralizada y que conforme al diverso los Secretarios de Estado y más aún los órganos desconcentrados, le están subordinados.

Asimismo pierde de vista que el hecho de que conforme al artículo 89, fracción I, se encuentre depositado el ejercicio de la facultad reglamentaria en el Presidente de la República, al establecerse que a él corresponde proveer a la exacta observancia de la Ley, lo que el Constituyente ha previsto es que el mismo debe ejercer obligadamente dicha facultad y que en consecuencia el principio de preferencia o primacía de ley, con el que se encuentra vinculada la facultad reglamentaria que la propia Constitución deposita en el Presidente de los Estados Unidos solamente se cumple cuando este desarrolla el contenido de las leyes en ejercicio de tal facultad.

Por tanto, la Regla 1.3.4, que es de rango inferior, no puede derogar, limitar, excluir y menos aún ir más allá de la Ley que pretende regular y estar por encima del Reglamento de la misma, pues el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, no otorgó competencia al Presidente del Servicio de Administración Tributaria, para establecer normas que establezcan la suspensión de los importadores inscritos, por lo que si en esa Regla 1.3.4, dicha autoridad estableció causales de suspensión de la inscripción en el Padrón de Importadores o en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le fue conferida.

DÉCIMA SEXTA: Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que la expedición de Reglas Generales, implica una asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, no puede decirse que puede ser materia de dichas Reglas, el establecimiento de causales de suspensión, derivadas del incumplimiento de normas sustantivas, pues además de que esto no está autorizado por la Ley, esto de ninguna manera constituye una atribución que se ejerza para los fines citados.

El hecho de que se asignen atribuciones a una autoridad, como lo ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, para allanar la aplicación técnico-operativa de la Ley dentro de su ámbito específico, es distinto al establecimiento de causales de suspensión, porque estas son medidas de fondo, que incluso pudieran ser consideradas como sanciones, que nada tienen que ver con cuestiones operativas, ni con los avances tecnológicos y menos aun con el acelerado crecimiento de la administración pública, el cual en no pocas ocasiones es desmesurado y sin una justificación real.

La Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, establece una diversidad de supuestos en los que las autoridades aduaneras procederán a suspender el Padrón de Importadores, sin que los mismos se encuentren sustentados en una disposición legal, en sentido formal y material; específicamente en la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, de cuya interpretación no se concluye que la autoridad

administrativa, podrá establecer en las Reglas administrativas que emita para desarrollarlo, causales de suspensión, pues la parte en que dice que el importador debe cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, no es sustento al efecto, por las razones ya citadas y por su ambigüedad.

Al establecer la Regla citada, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, va también más allá de lo que establece el Legislador, porque confunde la naturaleza de una sanción con un requisito y requisito y obligación, estipulados en la Ley Aduanera (estar inscrito en el Padrón de Importadores), luego entonces no puede sancionar cuando ni siquiera la Ley Aduanera lo establece, (artículo 59, fracción IV).

DÉCIMA SEPTIMA: Aun bajo la consideración de que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria puede emitir Reglas Generales, debió al expedir la Regla 1.3.4 limitarse a robustecer los requisitos del importador para poder estar inscrito en el Padrón de Importadores, nunca prever, causales de suspensión, pues para considerar que el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, se refiriera a requisitos que deben cumplirse para la permanencia en el Padrón de Importadores, habría sido necesario que se estableciera en el precepto la obligación a cargo de los importadores de acreditar su cumplimiento en determinadas fechas o periodos, lo que no sucede y confirma que los requisitos a que se refiere la norma son los que se requieren solo para la inscripción o registro en el Padrón de Importadores o en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.

DÉCIMA OCTAVA: Las hipótesis que configuran las causales de suspensión previstas en la Regla que se comenta, ya están reguladas en el Código Fiscal de la Federación y en el Reglamento de la Ley Aduanera, previéndose en el primer caso consecuencias legales aplicables a los incumplimientos correspondientes y en el segundo Reglamentarias, en el desarrollo de la Ley.

En efecto, el Código Fiscal de la Federación dice, por ejemplo que:

Artículo 70-A.- Cuando con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, las autoridades fiscales hubieren determinado la omisión total o parcial del pago de contribuciones, sin que éstas incluyan las retenidas, recaudadas o trasladadas, el infractor podrá solicitar los beneficios que este artículo otorga, siempre que declare bajo protesta de decir verdad que cumple todos los requisitos.

[...]

Las autoridades fiscales podrán requerir al infractor, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la fecha en que hubiera presentado la solicitud a que se refiere este artículo, los datos, informes o documentos que considere necesarios. Para tal efecto, se requerirá al infractor a fin de que en un plazo máximo de quince días cumpla con lo solicitado por las autoridades fiscales, apercibido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, no será procedente la reducción a que se refiere este artículo. No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando soliciten los datos, informes y documentos a que se refiere este párrafo, pudiendo ejercerlas en cualquier momento.

Las autoridades fiscales, una vez que se cercioren que el infractor cumple con los requisitos a que se refiere este artículo, reducirán el monto de las multas por infracción a las disposiciones fiscales en 100% y aplicarán la tasa de recargos por prórroga determinada conforme a la Ley de Ingresos de la Federación por el plazo que corresponda.

La reducción de la multa y la aplicación de la tasa de recargos a que se refiere este artículo, se condicionará a que el adeudo sea pagado ante las oficinas autorizadas, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se le haya notificado la resolución respectiva.

Artículo 85.- Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitantes les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

IV.- Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

V. Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.

Artículo 86.- A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 85, se impondrán las siguientes multas;

I. De **\$12,240.00** a **\$36,720.00**, a la comprendida en la fracción I.

II. De **\$1,070.00** a **\$44,200.00**, a la establecida en la fracción II.

III. De **\$2,320.00** a **\$58,050.00**, a la establecida en la fracción III.

IV. De **\$93,560.00** a **\$124,740.00**, a la comprendida en la fracción IV.

V. De **\$5,310.00** a **\$8,850.00**, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan, a la establecida en la fracción V.

El artículo 78 del Reglamento prevé por su parte:

Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:

I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;

II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y

IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.

Las cuales ya establecen sanciones por incumplimiento; es decir, en el en su artículo 78, establece la hipótesis de la suspensión del Padrón de Importadores, por cometer las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera y en el caso del Código Fiscal de la Federación, ya establece sanciones por las causales que establece la Regla 1.3.4, las cuales sanciona al contribuyente con multas administrativas.

DÉCIMA NOVENA: En consecuencia, la Regla en comentario, no se apega al texto legal, pues va más allá de los que establece el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, violentando así los principios de Supremacía de Ley y Reserva de Ley.

Los Reglamentos Administrativos están por debajo de las Leyes Federales, y por ende, la Regla 1.3.4 para 2010, al ir más allá de lo que establece la Ley Aduanera y haberse emitido, sin considerar el Reglamento de la Ley, violenta el artículo 133 Constitucional, volviéndola inconstitucional.

Al tener que sujetarse la autoridad administrativa al emitir resoluciones o reglas generales al principio de reserva de ley, es claro que debe cumplir con los requisitos a que queda sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria, mismo que consisten en que la disposición, resolución o regla general, se sujete al principio de subordinación jerárquica, que exige que la misma esté precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, facultad que de

ninguna manera implica que se creen o establezcan otras medidas de distinta naturaleza y no ser materia de la disposición legal que se desarrolla, complementa o pormenoriza, la cual inmediatamente es inconstitucional, pues no puede modificar o alterar el contenido del artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, porque las disposiciones generales, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a regular.

VIGÉSIMA: También resulta inconstitucional dicha Regla al prever 24 causales por incumplimiento, en las cuales, la suspensión procederá de forma inmediata y otras 6 casales que tienen el carácter de definitivas, pues se reitera, esto no es materia del artículo que pretende regular.

VIGÉSIMA PRIMERA: La Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la Suspensión del Padrón de Importadores, puede ser, provisional o definitiva y que en el caso de las primeras no existe acto de privación, sino de molestia, por no ser definitivas y que consecuentemente el no tiene derecho el gobernado a la garantía de previa audiencia y por tanto, a la oportunidad de defenderse con un debido proceso, no es admisible, porque ello se traduce en la imposibilidad para el contribuyente que importa mercancías al territorio nacional de seguirlas importando, ya que en términos de los dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

La suspensión inmediata del Padrón de Importadores contenida en la Regla 1.3.4 antepenúltimo párrafo para 2010, se traduce en una restricción del derecho con que antes contaba el contribuyente para importar mercancías, cuando se encontraba vigente en su registro ante el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, por lo que la medida, de suspender el Padrón de Importadores, es impedir al contribuyente continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero, motivo por el cual

constituye un acto privativo, en tanto que la naturaleza sustancial de éste, es la de un acto de privación.

Ello, porque sus efectos se prolongan durante el tiempo de manera indefinida, por lo que considero que prescindiendo de cuestiones formales, como lo es el que la suspensión se catalogue, como provisional, nuestro Tribunal Constitucional, debe revisar y reflexionar nuevamente sobre tales cuestiones, en razón de que los calificativos formales de las medidas administrativas, no deben prevalecer sobre su naturaleza y efectos.

La suspensión prevista en la Regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, sí constituye un acto privativo de derecho y por ende, es violatoria de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues constituye la privación de un derecho, en relación con el que el artículo 14 Constitucional exige que previamente se dé al particular afectado, oportunidad de defensa, sin hacer distinciones.

No es cierto, que la existencia del procedimiento que para que las autoridades aduaneras dejen sin efectos la Suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, prevé la Regla 1.3.5 para 2010, subsane la inconstitucionalidad de la Regla 1.3.4 para 2010, pues no debe soslayarse que la suspensión es inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno.

Lo anterior significa que la autoridad aduanera, ni siquiera está obligada a motivar la causa legal de su proceder, al no estar obligada a notificar previamente la Suspensión del Registro del Padrón de Importadores, por supuestamente tratarse de un acto de molestia o una medida cautelar, lo que también implica una clara violación al artículo 16 Constitucional, pues no se exige a la autoridad, emitir su acto, por escrito, con competencia, fundado, motivado y debidamente firmado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO** y que éstas que las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica, se

traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.³⁰³

VIGÉSIMA SEGUNDA: Considero por tanto, que en el caso de la Regla mencionada, la autoridad debe otorgar al gobernado la garantía de audiencia, pues aun cuando la regla establezca causales de carácter provisional, el bien connatural que se trasgrede se vuelve un acto privativo, que afecta directamente los derechos de los importadores, pues para importar mercancías al territorio nacional, debe estar inscrito en el Registro del Padrón de Importadores y en su caso en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, requisito contemplado en el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, sin el cual el importador no podrá realizar esa actividad; ¡importar!

Aun cuando estoy en desacuerdo con la Suspensión, considero, que en el caso de ser necesaria la aplicación de la Suspensión, el tema debe regularse correctamente, reformando los artículos 59, fracción IV de la Ley Aduanera y 78 de su Reglamento, estableciendo en el primero que si no se cumple con las obligaciones fiscales y aduaneras se podrá suspender del Padrón de Importadores y además, que el Servicio de Administración Tributaria podrá emitir Reglas para tal efecto y precisando también que los preceptos del Código Fiscal de la Federación, que regulan los incumplimientos que dan lugar a la Suspensión del Padrón de Importadores, no son aplicables en los casos en que se configura dicha suspensión.

³⁰³ Jurisprudencia, P. /J. 47/95, registro, 200234, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, Diciembre de 1995, p. 133.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, *Lecciones de derecho fiscal*, México, OXFORD, 2010.
- AQUINO CRUZ, Daniel, *Las prácticas desleales del comercio internacional. Ley del comercio exterior comentada*, México, Editorial PAC, 1997.
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, 2a. ed., México, Esfinge, 2001.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Mario, *Facultades de comprobación, procedimiento administrativo en materia aduanera y medios de impugnación*, México, Tax Editores Unidos, 2010
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal I*, 2a. ed., México, IURE Editores, 2002.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 16a. ed., México, Porrúa, 2011.
- CASTAÑEDA RIVAS, María Leoba, *Compendio de términos de derecho civil E-F*, en Magallón Ibarra, Mario (coord), México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CORREA ALCALÁ, César Omar, *Glosario básico de términos de derecho aduanero y comercio exterior*, México, Dercoexa, 2011.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28a. ed., México, Porrúa, 2010.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 59a. ed., México, Porrúa, 2006.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 16a. ed., México, Porrúa, 2007.
- GRANADOS VALERIO, Claudia Minerva, *Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero*, México, Porrúa, 2005.
- HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, *Estudio práctico de Los PAMAS*, 5a. ed., México, ISEF, 2009.
- KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000.

- LEÓN TOVAR, Soyla H., *Contratos mercantiles*, 4a. ed., México, OXFORD, 2008.
- LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime, *Importaciones y exportaciones. Tratamiento jurídico*, 2a. ed., México, ISEF, 2004.
- MANTILLA MOLINA, Roberto L, *Derecho mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 13a. ed., México, Porrúa, 2006.
- _____, *Las facultades de comprobación fiscal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.
- MÁRQUEZ DANIEL, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- MARTÍNEZ BOTOS, Raúl, *Medidas cautelares*, Bs. As., Universidad, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. curso*, 5a. ed., México, OXFORD University Press, 2004.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Legislación de comercio exterior*, 3a. ed., México, Mc Graw-Hill Interamericana Editores, 2006.
- MORENO VALDEZ, Hadar y Navarro Chavarría, Luis Enrique, *Materia aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007.
- NIETO MESA, Fernando, *Diccionario Latino-Español, Español-Latino*, México, Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco UNAM, 2004, t. II.
- PAREDES MONTIEL, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Manual aduanero. Consultas básicas y sus respuestas, diccionario básico y jurisprudencia*, 4a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2009, t. II.

- REZZOAGLI, Bruno, Ariel, *"Régimen jurídico del comercio exterior"*, en Patiño Manfer, Ruperto y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Régimen de comercio exterior. Temas de actualidad*, México, Porrúa, 2009.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, OXFORD University Press, 1998.
- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho aduanero mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2005, t. I.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 20a. ed., México, Porrúa, 1999.
- SILVA JUÁREZ, Ernesto, *Esquema del procedimiento aduanero*, México, PACJ, 2007.
- _____, *Ley aduanera comentada*, México, PACJ, 2006.
- TREJO VARGAS, Pedro, *El sistema aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, 2a. ed., México, Tax, 2006.
- _____. *et al.*, *Comercio exterior sin barreras 2004*, 4a. ed., México, ISEF, 2004.
- WITKER, Jorge y Jaramillo, Gerardo, *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1996.
- WITKER, Jorge y Pereznieto, Leonel, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1976.
- ZEPEDA SALINAS, Erick R, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, 2a. ed. México, ISEF, 2002.

Legislación Consultada directamente de la Página Oficial de la Cámara de Diputados y del Diario Oficial de la Federación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Código Penal Federal
- Ley Aduanera
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación

- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Reglamento de la Ley Aduanera
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (D.O.F 22 octubre 2007).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.O.F 11 septiembre 1996).
- Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquilador y de Servicios de Exportación (D.O.F 1 noviembre de 2006 y 24 diciembre de 2010).
- Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica der la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca (D.O.F 30 noviembre de 2000).
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (D.O.F 30 junio de 2010)
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (D.O.F. 29 julio de 2011).
- Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 (D.O.F 24 diciembre 2010).

Páginas de Internet

- www.aduanas.gob.mx
- www.diputados.gob.m
- www.dof.gob.mx
- www.economia.gob.mx
- www.inegi.org.mx
- www.rae.es/rae.html (Real Academia Española)
- www.sat.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- <http://200.38.163.161/> (Jurisprudencia y Tesis IUS)