



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**VIOLACIONES Y ARBITRARIEDADES EN LA SUSPENSIÓN Y
REINCORPORACIÓN DEL PADRÓN DE IMPORTADORES**

TESIS

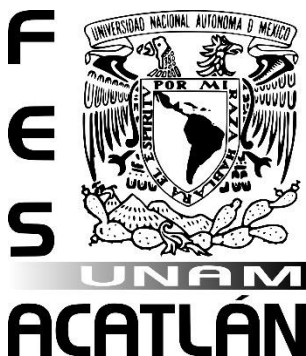
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

JOHANA LIZBETH VALENCIA CAÑAMARES

ASESOR

MTRA. DIANA ARTEGA MACÍAS



**SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO
2022**



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.

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1.....	9
ASPECTOS GENERALES	9
1.1 Derecho Aduanero y Aduana	10
1.1.1. Concepto de Aduana.....	15
1.1.2. Clasificación de las aduanas.....	19
1.1.3. Función de las Aduanas	26
1.1.4. Aduana Digital.....	28
1.1.5. Sistema Electrónico Aduanero	30
1.1.6. Sujetos del Derecho Aduanero	31
1.2 Regímenes Aduaneros	35
1.2.1 Regímenes Definitivos.....	38
a) Importación Definitiva	38
b) Exportación Definitiva.....	45
1.2.2 Regímenes Temporales.....	48
a) Importación Temporal	49
b) Exportación Temporal.....	60
1.2.3 Depósito Fiscal	64
1.2.4 Tránsito de mercancías	68
1.2.5 Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado	72
1.2.6 Recinto Fiscalizado Estratégico	74
1.3 Despacho Aduanero.....	79
1.3.1 Etapas del Despacho Aduanero	80
1.3.2 Mecanismo de Selección Automatizado.....	89
1.3.3 Regulaciones Arancelarias	92
1.3.4 Regulaciones y Restricciones no arancelarias (RRNA's)	95
CAPÍTULO 2.....	99
FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS.....	99
2.1 Administración Pública Federal	99
2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	103
2.3 Servicio de Administración Tributaria (SAT)	105

2.4 Autoridades Aduaneras	111
2.4.1 Administración General de Aduanas (AGA).....	112
2.4.2 Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE).....	115
2.5 Facultades de comprobación de las Autoridades Aduaneras.....	117
2.5.1 Reconocimiento Aduanero	121
2.5.2 Verificación de Mercancía en Transporte.....	123
2.5.3 Visita Domiciliaria	125
2.5.4 Revisión de gabinete.....	130
2.5.5 Glosa	131
2.6 Caducidad de las facultades de comprobación	132
CAPÍTULO 3.	135
GARANTÍAS INDIVIDUALES Y CONCEPTOS	
PROCESALES Y ADMINISTRATIVOS.....	135
3.1 Garantías individuales.....	135
3.1.1 Clasificación de las garantías individuales	137
3.2 Garantías de Igualdad	138
3.3 Garantías de Libertad.....	141
3.4 Garantías de propiedad	142
3.5 Garantías de Seguridad Jurídica.....	143
3.5.1 Derecho de Petición.....	146
3.5.2 Irretroactividad de la Ley	146
3.5.3 Garantía de Audiencia y Debido Proceso.....	148
3.5.4 Principio de legalidad.....	151
3.5.5 Derecho a la vida privada.....	156
3.6 El Acto Administrativo.....	159
3.7 El Acto Privativo y el Acto de molestia.....	160
3.7.1 Distinción entre el acto privativo y el acto de molestia.....	162
CAPÍTULO 4.	166
PADRÓN DE IMPORTADORES. SUSPENSIÓN Y	
REINCORPORACIÓN	166
4.1 Padrón de Importadores.....	166
4.1.1 Antecedentes	168
4.2 Inscripción en el Padrón de Importadores.....	169

4.3 Suspensión del Padrón de Importadores.....	172
4.3.1 Causales de suspensión del Padrón de Importadores.....	173
4.4 Notificaciones en la suspensión del Padrón de Importadores	206
4.5 Reincorporación al Padrón de Importadores.....	218
4.5.1 Allanamiento forzoso en la Reincorporación.....	221
4.5.2 Caso de Suspensión en el Padrón de Importadores	222
5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.....	230
CONCLUSIONES	243
Referencias Bibliográficas	247

INTRODUCCIÓN

La actividad comercial internacional en nuestro país siempre ha sido un eje fundamental para el desarrollo de México en todos los ámbitos, y para regular toda esta actividad, el Estado ha implementado diversas leyes y procedimientos que tienen el objetivo de regular el comercio exterior y las aduanas.

Entonces, tomando en cuenta que la actividad comercial entre países ha estado vinculada al desarrollo de nuestro país y del mundo, es responsabilidad del Estado y de las autoridades, manejar y regular el comercio exterior y las aduanas, con leyes y procedimientos que tengan por objeto fomentar la actividad comercial internacional y no restringirla; ya que esta actividad es la que le permite a los países contar con todos los bienes que necesita la industria, el comercio, y en general, cualquier actividad humana . Por lo tanto, debe ser una prioridad contar con los mecanismos necesarios y justos, que les permitan a las autoridades tener un control adecuado en las importaciones y exportaciones, pero también que le dé al contribuyente la oportunidad de realizar sus operaciones sin limitaciones excesivas.

La presente investigación parte del fin de dar a conocer los procedimientos relacionados con el Padrón de Importadores y las violaciones a derechos y/o arbitrariedades que se cometen cuando el importador debe sujetarse a estos procedimientos. La importancia de este tema radica en que, estar inscritos en el Padrón de Importadores, es un requisito indispensable para introducir mercancías al país, sin embargo, en la práctica, detrás de cada procedimiento de suspensión y reincorporación en el Padrón de Importadores, se pueden esconder diversas arbitrariedades y violaciones procesales a los derechos del contribuyente.

Derivado de lo anterior, surge una verdadera problemática en gran parte de los procedimientos legales, que consiste en la aplicación de la ley sin respeto a los principios y garantías jurídicas, lo que se traduce en actos viciados por parte de la autoridad y que dan como consecuencia una afectación a la esfera jurídica en la vida de las personas.

Esta afectación no sólo se reduce a la esfera jurídica del importador, pues su actividad productiva tiene un fuerte impacto económico en el ámbito nacional e internacional y con ello, también las diferentes ramas de la industria, empresas y empleos que tienen una relación estrecha con las operaciones de comercio internacional, por lo que el Estado a través de las Autoridades, debe tener un especial interés por llevar a cabo correctamente todos los procedimientos administrativos al ser garante de los derechos fundamentales y rector de la economía.

Así pues, surge la importancia de llevar a cabo la investigación de esta problemática para que autoridades e importadores tengan conocimiento de las irregularidades que se presentan y de ser necesario se haga una modificación a los procedimientos y a la ley para que haya una mejor actuación por parte del Servicio de Administración Tributaria, apegada a los principios y garantías que deben regir todo nuestro sistema jurídico, y a su vez que los importadores tengan una mejor defensa cuando se encuentran en el supuesto de suspensión y con ello no se restrinja la libertad de trabajo ni los derechos y los principios que nos acompañan.

Esta investigación, al estar dirigida a expertos y no expertos de las disciplinas anteriormente señaladas, iniciará por plantear conceptos básicos, obtenidos de libros de los autores más reconocidos en la materia y en la Ley Aduanera. En el primer capítulo, se desarrollará la teoría del comercio exterior y las aduanas, es decir, cómo se rige hoy en día todo nuestro sistema aduanero, pues tener un conocimiento amplio sobre esto, servirá como introducción y base para entender la

importancia, la estructura y el por qué de toda la regulación aduanera y por ende de todo lo relacionado con el Padrón de Importadores, así como de sus causales de suspensión y la forma de incurrir en ellas.

En el segundo capítulo, se seguirá el mismo método, se recopilará información a través de libros destacadas y se fundamentará principalmente en la Ley Aduanera y en el Código Fiscal de la Federación, ya que en este capítulo se abordará el tema de las autoridades aduaneras y las facultades de comprobación, debido a que es donde se conocerán las autoridades facultadas para manejar el Padrón de Importadores, y a través de estas, la forma y las reglas en que se fiscaliza a los contribuyentes, debido a que de esta fiscalización, puede derivarse alguna inconsistencia y por lo tanto, la suspensión del Padrón de Importadores.

Los dos primeros capítulos están más enfocados al tema aduanero y fiscal, sin embargo, a partir del tercer capítulo se abordarán temas constitucionales y procesales, ya que es menester plantear cuáles son las garantías y los principios procesales contenidos en la constitución que podrían estar siendo violentadas en los procedimientos del Padrón, por esa razón, es importante dedicarle un capítulo a este tema, ya que será el preámbulo para el análisis de las violaciones y arbitrariedades.

El cuarto capítulo, es el más importante, pues es en este tema donde se profundiza en todo lo relacionado con el Padrón de Importadores, desde su fundamento legal, las causales de suspensión y el análisis de algunas de ellas, la suspensión, su notificación y la reincorporación. En este tema, es dónde se pretende hacer uso de variadas fuentes de información, pues además de la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, se recurrirá a páginas web como la Plataforma de Transparencia para obtener datos estadísticos y también se citarán los archivos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) referentes a las juntas

periódicas y a las recomendaciones emitidas por esa Procuraduría, de este modo, la información que tiende a comprobar la hipótesis se sustenta desde diferentes fuentes y diversos datos que refuerzan lo planteado.

Por último, se planteará una propuesta de solución encaminada a resolver y/o mejoras la problemática que se señalará y que deriva de los procedimientos del Padrón de Importadores.

CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES

El comercio es una de las principales actividades que hoy en día mueve a las economías del mundo y ante tal situación, la apertura del mercado mexicano en el ámbito internacional ha sido esencial para el crecimiento y desarrollo económico, político y social del país; tan es así que, más del 70% del Producto Interno Bruto en México, proviene del comercio exterior, dicho porcentaje es bastante elevado si tomamos en cuenta la basta cantidad de industrias y actividades económicas que se desarrollan en el país, y que al mismo tiempo se sirven del intercambio de bienes y servicios provenientes del comercio exterior.

La importancia económica que cobra la actividad comercial a nivel mundial, se ve reflejada en la regulación y el control de las actividades relacionadas con el comercio exterior, ya que son indispensables para su eficaz funcionamiento y para su inserción al mercado internacional, debido a que la globalización ha integrado la forma en que se llevan a cabo las relaciones comerciales entre los países, haciendo que el comercio se lleve de una forma unificada y con la debida regulación para que se logre garantizar el interés entre las partes y en general, el cumplimiento de todos sus objetivos y funciones.

A pesar de que esta actividad se efectúa de una forma integral entre los entes de comercio, cada país tiene su propio sistema que controla la entrada y salida de mercancías de acuerdo a sus leyes y a los tratados internacionales de los que sea parte. En el caso de México, el Sistema Aduanero con el que se regula el comercio exterior ha tenido una constante evolución desde el siglo pasado hasta lo que es hoy en día, y para desarrollar este tema se hace necesario definir lo que es un Sistema Aduanero.

Para definir Sistema Aduanero Mexicano, acudimos a lo que Maricruz Méndez señala: *"El Sistema Aduanero Mexicano es el conjunto de*

mecanismos, actividades, procedimientos e instancias que determinan la forma en que las mercancías son introducidas o extraídas de nuestro país. De tal manera, dicho sistema no solamente regula su entrada y salida sino también incluye los medios en los cuales son transportados dichos productos, así como todos los actos en que se incurren para que estos puedan alcanzar su destino.”¹

Una vez señalado lo anterior, se profundizará en cada uno de los aspectos que conforman nuestro actual Sistema Aduanero; mismos que poco a poco llevarán a conocer la problemática que surge en el tema que abordamos.

1.1 Derecho Aduanero y Aduana

El origen y la evolución del Derecho Aduanero a lo largo de la historia hasta la época actual y en todas las regiones del mundo ha ocurrido de diferentes maneras derivado de los distintos factores económicos y sociales de cada país; sin embargo, el antecedente común es la figura que posteriormente se conoció como “*aduanas*”, la cual con su constante desarrollo fue la promotora de los sistemas aduaneros que hoy en día existen en el mundo.

Las aduanas se crearon desde la antigüedad en los pueblos desarrollados que tenían más relaciones comerciales con otros. Se dice que los griegos fueron los primeros que implementaron las aduanas, sitios en los que se cobraba en especie y de ahí en adelante, cada ciudad fue implementando sus propios sistemas de aduanas; pero siempre conservando la esencia principal como ente recaudador y regulador de la entrada y salida de mercancías de un país, y en segundo plano como protector del comercio y la industria nacional.

¹ Méndez Ladrón de Guevara, Maricruz, Contribuciones y aprovechamientos derivados del comercio exterior, IMCP, México, p. 204.

En el siglo XXI, la Aduana inició una política de fomento comercial internacional tras la firma de múltiples tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio (somos el país con el mayor número de tratados firmados); dando lugar a la evolución de un procedimiento basado en papel a uno automatizado y a los acuerdos de reconocimiento mutuo y cooperación entre fronteras. Hoy en día, lo que se vive en las aduanas mexicanas, es un trabajo bajo tres ejes principales: facilitación del comercio, recaudación y seguridad nacional.²

Así como las aduanas se fueron transformando con el paso del tiempo, los sistemas de regulación en las mismas también evolucionaron, surgiendo una nueva área especializada dentro del Derecho conocida como el Derecho Aduanero y el Derecho del Comercio Exterior; mismos que se fueron consolidando con el paso del tiempo y con el estrechamiento de las relaciones políticas, sociales y comerciales entre los países.

Derivado de lo anterior, resulta pertinente señalar la definición de Derecho Aduanero, por algunos de los máximos exponentes de la materia. Andrés Rohde Ponce, dice que, "*este derecho es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado*".³

En palabras de Máximo Carbajal Contreras, "*el derecho aduanero es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercaderías que entren o salgan en sus diferentes*

² Ramírez, Diana, Aduana Mexicana: El futuro hoy, Revista Aduanas CAAAREM, 12 de enero de 2017, consultado el 19 de julio de 2020, disponible en: <http://www.aduanasrevista.mx/aduana-mexicana-el-futuro-hoy/>

³ Rohde Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, ISEF, México, 2005,p. 55.

*regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráfico en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”.*⁴

De acuerdo a las definiciones anteriores, se puede destacar que esta rama forma parte de del Derecho Público por la relación jurídica que tiene el Estado considerado como el sujeto principal, para con el particular; en este sentido, Fernando Muñoz García citado por Máximo Carbajal, señala que además de ser parte del Derecho Público interno tiene siempre una finalidad internacional; contiene un elemento de extranjería, ya sea la mercancía, la persona, el país de origen, el de tránsito, el de destino; por lo que es público por lo interno y por lo internacional.⁵

No pasa desapercibido el hecho de que, aunque el Derecho Aduanero pertenece al derecho internacional, en nuestro Sistema Aduanero sigue prevaleciendo la supremacía constitucional sobre la legislación internacional y se encuentra prevista en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

La doctrina como la jurisprudencia concuerdan en la supremacía de la Constitución Federal sobre el Derecho Interno y los Tratados; siguiendo un punto de vista jerárquico, la Constitución se encuentra por arriba del orden jurídico interno e internacional. Los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano encuentran su validez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Sobre la Celebración de Tratados.⁶

En virtud de lo anterior, es importante ubicar la base constitucional de la materia que se aborda en el presente trabajo, para lo cual, debemos retomar el hecho de que la recaudación a través de los impuestos establecidos a la actividad del Comercio Exterior es uno de los

⁴ Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa, México, 2009, p.4

⁵ Muñoz García Fernando, citado por Carvajal Contreras, Máximo, Ibidem, p.10

⁶ Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México. México, Tax, 2004, p.65.

principales fines del Derecho Aduanero; cabe recalcar que, los impuestos son considerados como la base principal que sustenta los gastos del Estado. Asimismo, dentro de las bases constitucionales se presentan las facultades del Ejecutivo Federal y del Congreso en materia de comercio exterior, así como las prohibiciones de los Estados.

A continuación, se presentan las bases constitucionales:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

Sobre el Comercio Exterior

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

(...)

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación

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

(...)

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

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.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

1. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

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 para 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 de la facultad concedida.

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.⁷*

De las transcripciones anteriores, se destaca que:

1. Es obligación de todos los mexicanos contribuir al gasto público.
2. Al Congreso le corresponde establecer las contribuciones sobre el comercio exterior.
3. El Presidente tiene la facultad de habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas.
4. Los Estados no podrán imponer ningún tipo de contribuciones o derechos con motivo del comercio exterior.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 31,73, 89, 117,118, 131 y 133.

Una vez que se tiene identificada la base constitucional de la materia, se deben precisar las disposiciones legales que derivan de la Constitución; mismas que complementan la legislación para un mejor funcionamiento jurídico y así, lograr la correcta aplicación de las normas jurídicas con las que se correlaciona y que se mencionan a continuación:

La normatividad aplicable en materia de comercio exterior y aduanas, es la siguiente: Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, la Ley Sobre Celebración de Tratados, Ley Sobre Aprobación de Tratados en Materia Económica, Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, Ley Aduanera y su Reglamento, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley General de Salud, Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento, y Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, sólo por mencionar las más representativas.

1.1.1. Concepto de Aduana

El concepto que la mayoría de la gente tiene sobre las aduanas, radica básicamente en las funciones que realiza, es decir, se tiene la vaga idea de que sólo cumple la función de revisión de mercancías y de personas en los puertos, aeropuertos y puntos fronterizos; sin embargo, las funciones y el papel que cumple en el sistema de un país van mucho más allá, por eso, se comenzará por definir lo que es una aduana y posteriormente se señalarán las funciones y los tipos que existen en nuestro país.

Etimológicamente existen dos principales corrientes que nos indican el significado de “*aduanas*”, el primero proviene del vocablo persa *divan* que significa “*el lugar de reunión de los administradores de finanzas*”

que pasó a ser *diovan* en árabe, de ahí al italiano como *dogana* y finalmente en *aduana*.

Por otro lado, la segunda corriente de origen árabe es *divanum*, que significa “*la casa donde se recogen los derechos*” después pasó a *divana*, *duana* y al final *aduana*.⁸

La palabra aduana proviene del vocablo “*diwan, dewan*” que significa archivo, por lo cual define a la aduana como “*Oficina pública, establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar, en el tráfico internacional, los géneros y mercaderías que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan.*”⁹

Con la transformación de las aduanas a través del tiempo, el origen etimológico de estas corrientes se queda corto para lo que hoy en día significa esta “*oficina de gobierno que representa al Estado nacional en las fronteras de éste*”.¹⁰

Nuestra legislación proporciona la definición de aduana en los artículos 10 y 14 de la Ley Aduanera, mismos que señala que se trata de un lugar autorizado para la entrada y salida de mercancías al país; y le compete el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior:

“Artículo 10. *La entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. El Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lugar distinto al autorizado,*

⁸ Basaldúa, Ricardo Xavier, Introducción al Derecho Aduanero, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1988, p.20

⁹ Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española http://buscon.rae.es/drae/-/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=aduana, Voz: aduana consultado el 19 de julio de 2020

¹⁰ Maldonado Carrasco, Ana Grisel, “La evolución de las Aduanas en México”, Revista Bancomext, México, Vol. 59, No.9, Septiembre de 2009, , disponible en: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/7/746_Aduanas.pdf , consultado el 19 de julio de 2020

de mercancías que por su naturaleza o volumen no puedan despacharse conforme a lo establecido en el párrafo anterior, o bien, por eficiencia y facilitación en el despacho de las mercancías.

“Artículo 14. *El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas”.*¹¹

La doctrina nos ofrece una variedad de definiciones de aduana que reúnen los elementos principales que se requieren para poder tener un concepto amplio que de la misma; que va desde las funciones, la estructura orgánica y sus objetivos fundamentales.

En el libro “Teoría y Práctica del Derecho Aduanero Mexicano”, el Maestro Camacho Lugo, dice que *“la aduana que es el recinto fiscal autorizado por el Ejecutivo Federal para la entrada y salida de bienes, personas y medios de transportes a territorio nacional, (establecidos generalmente en fronteras, puertos, aeropuertos internacionales e interiores), administrados por el Gobierno Federal, SHCP (Servicio de Administración Tributaria), donde los usuarios legitimados para actuar ante esta, (Agentes y Apoderados Aduanales o sus dependientes autorizados) realizan a nombre de los importadores y/o exportadores al amparo de una encomienda, el conjunto de actos y formalidades del despacho de mercancías de Comercio Exterior.”*¹²

Para el autor Carvajal Contreras, “la aduana es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional.”¹³

Jorge Witker en su libro “Derecho Tributario Aduanero”, señala que es la representación física del Estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otra., por otro lado, también cita lo que dice el

¹¹ Ley Aduanera, Artículo 10 y 14

¹² Camacho Lugo, Jorge Alfredo, Teoría y Práctica del Derecho Aduanero, Códice Azteca, México, 2009, p.16

¹³ Carvajal Contreras, Máximo, Las Aduanas en México, México, p.100

Consejo de Cooperación Aduanera, que define a la aduana como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías.”¹⁴

De igual forma, resulta de suma importancia la definición que da la Administración General de Aduanas (AGA), que es el área dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), competente para ejecutar y vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia aduanera y de comercio exterior en nuestro país. Para dicha Administración, las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con las facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.¹⁵

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que la aduana es un ente gubernamental establecido en puntos estratégicos del país, a cargo del Servicio de Administración Tributaria que tiene facultad para el control, vigilancia y fiscalización del tráfico internacional de mercancías con el fin de recaudar impuestos de importación y/o exportación, derechos y aprovechamientos aplicables en materia de comercio exterior que se

¹⁴ Witker, Jorge, Derecho Tributario Aduanero, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, P.100

¹⁵ Aduanas, consultado en www.aduanas.gob.mx, consultado el 19 de julio de 2020. Actualmente el link ya no está disponible debido a la baja de la página.

causan a favor del Fisco Federal, así como de proteger la seguridad nacional y el mercado de nuestro país.

Hoy en día, nuestro país cuenta con 49 aduanas establecidas estratégicamente establecidas en todo el territorio nacional; las cuales se encuentran clasificadas de forma oficial en 4 diferentes áreas: 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 11 interiores y 17 marítimas.

Las aduanas tienen presencia en todo el país, lo cual hace que se involucren no sólo aspectos monetarios o fiscales, sino que también juegan un papel decisivo para un manejo más eficiente en la logística de las múltiples relaciones comerciales y el proceso que se realiza en todo el mundo para llegar a una integración económica en la que haya una libre circulación de mercancías entre países; por lo que las aduanas hoy en día tienen un papel supranacional.

1.1.2. Clasificación de las aduanas

La base constitucional de la clasificación de las aduanas se encuentra en el artículo 89 fracción XIII, en donde se faculta al Presidente para establecer aduanas marítimas y fronterizas; como a continuación se indica:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

(...)

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación...”¹⁶

La fracción XIII del artículo 89 constitucional, ya ha sido criticada por distintos autores, debido a que no incluye la habilitación de las aduanas interiores y aéreas. Tal situación puede entenderse debido a que cuando se elaboró la constitución de 1917, aún no se contemplaba que las

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, Fracción XIII

mercancías tuvieran que ser introducidas o exportadas por aduanas aéreas o interiores tal y como se conocen hoy. Es por esto que, algunos autores han señalado que las aduanas que no están contempladas en dicho artículo son inconstitucionales porque el Ejecutivo no tiene facultades para establecerlas y habilitar las aduanas aéreas e interiores; sin embargo, en la práctica, todas las aduanas juegan el mismo papel en el aspecto comercial y económico de México.

Ahora bien, la clasificación de las aduanas se da de la siguiente manera:

- Por su tráfico: Marítimas, Terrestres, Aéreas, Postales, Fluviales
- Por su Régimen: De Zona Gravada y de Área de Desgravación
- Por su movimiento: De Despacho y de Personas y Despacho
- Por su Tránsito: De Carga, de Destino, de Paso, de Entrada, de Salida
- Por su competencia: Principales o Subalternas, Mayores o Menores, Generales o Especiales
- Por su habilitación: Importación, Exportación, Tránsito, Transbordo, Cabotaje
- Por su Servicio: Nacionales y Yuxtapuestas

Para mejor entendimiento del tema, únicamente se abordará la clasificación por su ubicación y por su tráfico.

Por su ubicación

Aduanas Marítimas: México tiene un total de 17 aduanas de este tipo, ocho de las cuales se encuentran en el océano Pacífico y nueve en el Atlántico, las cuales comprenden las situadas en: Ensenada, Baja California; La Paz, Baja California Sur, Guaymas, Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Manzanillo, Colima; Lázaro Cárdenas, Michoacán; Acapulco, Guerrero; Salina Cruz, Oaxaca; Altamira, Tamaulipas; Tampico,

Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz; Veracruz, Veracruz; Coatzacoalcos, Veracruz; Ciudad del Carmen, Campeche; Progreso, Yucatán y Cancún, Quintana Roo.

La jurisdicción de las aduanas marítimas abarca las playas y la Zona Federal Marítima Terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva situada frente al litoral, incluyendo las islas.

Estas aduanas son las que se encargan del despacho de las mercancías que arriban o salen de los puertos mexicanos habilitados para el tráfico naviero internacional, tanto en las costas del Golfo de México como en las del océano Pacífico, que forman parte integrante del territorio nacional.¹⁷

Cabe mencionar que las aduanas de Manzanillo, Colima; Veracruz, Veracruz; Altamira, Tamaulipas y Lázaro Cárdenas, Michoacán, se consideran las más representativas por el volumen de carga que manejan.

Aduanas Fronterizas: México tiene 21 aduanas fronterizas, de las cuales 19 de ellas se encuentran en la frontera norte y dos en la frontera sur; estas Aduanas son las de Matamoros, Tamaulipas; Ciudad Reynosa, Tamaulipas; Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas; Ciudad Camargo, Tamaulipas; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Colombia, Nuevo León; Piedras Negras, Coahuila; Ciudad Acuña, Coahuila; Ojinanga, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua; Puerto Palomas, Chihuahua; Agua Prieta, Sonora; Naco, Sonora; Nogales, Sonora; Sonoyta, Sonora; San Luis Río Colorado, Sonora; Mexicali, Baja California; Tecate, Baja California; Tijuana, Baja California; Ciudad Hidalgo, Chiapas; Subteniente López, Quintana Roo; Dos Bocas, Tabasco.

Las aduanas fronterizas se ocupan del despacho de las operaciones de comercio exterior, que, al realizarse por tráfico terrestre, arriban o

¹⁷ Moyotl Hernández, Francisca, El Embargo Precautorio en Materia Aduanera, ISEF, México, 2005, p.30

salen del propio territorio nacional a través de las líneas o demarcaciones fronterizas que nuestro país tiene con las naciones vecinas, principalmente con los Estados Unidos de América.¹⁸

La circunscripción territorial de las aduanas fronterizas del país se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional; excepto cuando expresamente se ha señalado una circunscripción territorial distinta.¹⁹

En este tipo de aduanas, destaca la de Nuevo Laredo, Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua; Tijuana, Baja California y Ciudad Hidalgo, Chiapas.

Aduanas Interiores: Hay 11 aduanas interiores en nuestro país y en este tipo, algunas funcionan también como aeroportuarias. Estas se encuentran ubicadas principalmente cerca de los centros de producción y distribución y son aquellas que complementan las labores de despacho de las aduanas fronterizas y marítimas.

Las aduanas interiores son las del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Pantaco, Ciudad de México; Guadalajara, Jalisco; Torreón, Coahuila; Monterrey, Nuevo León; Querétaro, Querétaro; Toluca, Estado de México; Chihuahua, Chihuahua; Aguascalientes, Aguascalientes; Puebla, Puebla; Guanajuato, Guanajuato.

Por su Tráfico

Más que una clasificación de las aduanas, el tráfico se refiere a la modalidad por la que van a introducirse o a extraerse las mercancías de acuerdo al medio de transporte en que van a trasladarse de una aduana a otra.

¹⁸ Ibidem, p.30

¹⁹ Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.195, Nota 4.

Luis Malpica de la Madrid, dice que, por tráfico se entiende el elemento natural por el que se desplaza cada clase de transporte; así, los transportes que se desplazan por el suelo serán de tráfico terrestre; los que se desplazan por el mar serán de tráfico marítimo; los que se trasladan por los ríos, lagunas y lagos interiores serán el tráfico fluvial, etc.²⁰

La Ley Aduanera en su Artículo 11 y su Reglamento en el Artículo 9 fracción II, contemplan esta clasificación de aduana, de acuerdo al tráfico, de la siguiente manera:

“Artículo 11. Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, ferroviario, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal.”²¹

Artículo 9. *Para efectos del artículo 10 de la Ley, son lugares autorizados para realizar:*

(...)

II. *Maniobras a que se refiere el primer párrafo del artículo 10 de la Ley:*

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 de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

b) ***En tráfico terrestre:** los almacenes, y demás lugares adyacentes a las oficinas e instalaciones complementarias de la aduana de que se trate y que la Autoridad Aduanera señale para ello conforme a su infraestructura;*

c) ***En tráfico aéreo:** los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y*

d) ***En tráfico ferroviario:** las vías férreas y demás lugares adyacentes a las oficinas e instalaciones complementarias de la aduana*

²⁰ Rohde Ponce, Andrés, Op.Cit., p.463, citando a Malpica de la Madrid, Luis, Nota 3.

²¹ Ley Aduanera, Artículo 11

de que se trate y que la Autoridad Aduanera señale para ello, conforme a su infraestructura en coordinación con otras autoridades competentes.

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.”²²

Tráfico Marítimo y Fluvial: es la forma más antigua de tráfico comercial y de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de la Ley Aduanera, incluiremos el tráfico fluvial en esta modalidad.

Este tipo de tráfico se da principalmente en las aduanas que están situadas en diferentes litorales de la República y en ellos se llevan las operaciones de comercio de las mercancías que se han transportado a bordo de una embarcación por el mar para llegar al puerto de destino. A su vez, el tráfico marítimo puede dividirse en tráfico de altura, cabotaje y mixto, según el artículo 16 del Reglamento de la Ley Aduanera:

“Artículo 16. El tráfico marítimo puede ser de altura, cabotaje o mixto.

I. Se entiende por tráfico marítimo de altura:

- a) El transporte de Mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero, y*
- b) La navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa;*

II. Se entiende por tráfico marítimo de cabotaje, el transporte de Mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral, y

III. Se entiende por tráfico marítimo mixto:

- a) Cuando una embarcación simultáneamente realiza los de altura y cabotaje con las Mercancías que transporta, y*

²² Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 9, Fracción II

b) *El transporte de Mercancías o la navegación entre dos puntos de la costa nacional situados en distinto litoral o, en el mismo, si se hace escala en un puerto extranjero.*²³

El tráfico fluvial se da por la transportación en ríos, lagunas o lagos, en una embarcación o sin ella, desde un punto fluvial o hacia él.

Tráfico Terrestre: en términos generales, este tipo de tráfico es el que se lleva a cabo por medios carreteros a bordo de autotransportes. Para efectos aduaneros dentro de esta clase se ubican tanto a los vehículos que se mueven por su propia fuerza como aquellos remolques y semirremolques que son movidos por fuerzas externas, tanto de carácter animal, mecánico y automotriz.²⁴

La vía terrestre es una de las más utilizadas por la variedad y la flexibilidad de los medios de transporte que se utilizan para la transportación y distribución de las mercancías; ya que por la red carretera que se ha construido en el país casi todas las regiones del país están comunicadas, por lo tanto, tienen conexión con las principales ciudades, fronteras, puertos y aeropuertos, así como al interior del país.

Tráfico Aéreo: se define como la navegación aérea, es decir, el transporte de mercancías por medio de una aeronave, a pesar de las nuevas tecnologías de explotación del espacio aéreo.²⁵ Esta modalidad de tráfico permite el traslado de un lugar a otro a personas o cargamento mediante la utilización de aviones, que a su vez pueden dividirse en dos:

- Aviones comerciales: transportan pasajeros y pueden contener una parte de mercancía
- Aviones de carga: Se ocupan del transporte de mercancías en su totalidad.

²³ Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 16.

²⁴ Rohde Ponce, Andrés, Op.Cit., p. 464, Nota 3.

²⁵ Íbidem, p.464, Nota 3.

Los únicos lugares habilitados para la entrada, salida, maniobras y conducción de mercancías son los aeropuertos que la autoridad declare como internacionales, mismos que deberán estar equipados con instalaciones de aduanas e inmigración para gestionar los vuelos.

Tráfico Ferroviario: el tráfico ferroviario, se constituye por locomotoras, máquinas y carros de arrastre que se conducen por vías fijas construidas en el suelo, ya sea electrificadas o no. Este sistema es cada vez más usado, principalmente cuando se trata de mercancías pesadas que pueden ser trasladadas a través de las cajas furgones, góndolas e isotanques que pueden ser montados en las plataformas del tren, además de que tiene bajos costos con la ventaja de que la red ferroviaria puede pasar a través de varios países.

1.1.3. Función de las Aduanas

Hoy en día, las aduanas cumplen funciones múltiples que son clave para el desarrollo del país, pues no sólo se limita a la función recaudadora y regulatoria del tráfico internacional de mercancías, también se han preocupado por la agilización de las operaciones de comercio exterior, la simplificación de los trámites y procesos, la vigilancia, la fiscalización y la obtención de datos estadísticos, gracias a las nuevas tecnologías de la información y comunicación con las que cuenta.

En un aspecto general, las funciones clásicas que ejercen las aduanas podemos encontrarlas en las palabras de Rohde Ponce, pues para él, la actividad aduanera consiste en ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en esas actividades de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional; exigir o verificar el cumplimiento de obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio; establecer y ejecutar actos de control sobre los bienes o cosas y medios de

transporte durante el tiempo que dure su estancia en el territorio nacional o en el extranjero.²⁶

Por otro lado, Jorge Witker²⁷ señala idóneamente la idea de que la función principal es la de controlar y fiscalizar el paso de mercancías, pero también señala funciones colaterales que se pueden enunciar como:

1. Recaudar los tributos aduaneros
2. Recaudar las cuotas compensatorias
3. Formar las estadísticas del comercio exterior
4. Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros
5. Prevenir y reprimir el tráfico de droga y estupefacientes
6. Registrar los controles sanitarios y fitosanitarios
7. Registrar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias
8. Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias
9. Controlar el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior
10. Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales

Ahora bien, es importante señalar que la encargada de llevar a cabo toda esta actividad de regulación y administración en las aduanas, es la Administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria, pues es la autoridad competente para la aplicación de la legislación y la regulación de todas las funciones que se realizan; sin embargo, el tema de las autoridades competentes se abordará posteriormente y al mismo tiempo, conoceremos más de las atribuciones y funciones de las administraciones competentes en materia aduanera y de comercio exterior.

²⁶ Ibidem, p.56, Nota 3.

²⁷ Witker, Jorge, Op. Cit., p.12, Nota 15.

La Aduana y el Estado, son facetas inseparables que evolucionan o involucionan bajo tendencias nacionales; por ello nos parece fundamental para identificar las nuevas funciones de la Aduana de fin de siglo, registrar las mutaciones que la realidad política estatal experimenta espacial y temporalmente.²⁸

1.1.4. Aduana Digital

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación son algunas de las protagonistas de las medidas de facilitación del comercio, orientadas a simplificar las formalidades del despacho aduanero y acelerar las operaciones de fiscalización; debido a la importancia que éstas han cobrado en los últimos años, se ha buscado desarrollar un proceso tecnológico que permite intercambiar información con fronteras de otros países.

Entre las funciones aduaneras en que las tecnologías de la información se han vuelto imprescindibles se encuentran:

- I. La tramitación de las destinaciones aduaneras;
- II. La notificación electrónica del despacho aduanero y
- III. La gestión de riesgo, en otras. Por ejemplo, el sistema de **Ventanilla Única**²⁹, obliga a la coordinación entre las entidades gubernamentales que controlan y fiscalizan los diversos aspectos de las operaciones de comercio internacional, de tal manera que el usuario pueda presentar sus solicitudes de autorización y vistos buenos de una forma óptima y sin redundancia de información con un ahorro muy

²⁸ Acosta Roca, Felipe, Trámites y Documentos en Materia Aduanera, ISEF, México, 2005, p.24

²⁹ La OMA (Organización Mundial de Aduanas) define a la Ventanilla Única como una herramienta “inteligente” relacionada con las fronteras que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados, fundamentalmente en formato electrónico, a través de un punto de entrada único para cumplir todos los requisitos oficiales relativos a la importación, la exportación y el tránsito de mercancías.”

relevante de costos de transacción, lo cual aumenta la competitividad de sus productos.³⁰

En este sentido, el término de “*Aduana Digital*” se refiere a cualquier actividad automatizada o electrónica que contribuye a la eficacia y la coordinación de las actividades aduaneras, tales como los sistemas automatizados de despacho de Aduanas, la Ventanilla Única, el intercambio electrónico de información, sitios electrónicos para transmitir y comunicar información y promover la transparencia.

Esta práctica se promueve desde la Organización Mundial de Aduanas (OMA), donde, incluso en el año 2016, el Secretario General de la OMA, Kunio Mikuriya, lo declaró como “el año de la Aduana Digital”.

Según la visión de la OMA: Las Aduanas del siglo XXI es la aduana digital. Esto implica que las aduanas cumplan con cuatro funciones: Simplificar y modernizar, es decir, promover la seguridad y facilitación del comercio internacional, incluyendo la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros; Recaudar, a través de la recaudación eficiente, eficaz y justa; Prevenir actos ilícitos, protegiendo a la sociedad, en materia de salud y seguridad pública (por la posición geopolítica de México); y el Desarrollo de capital humano al fortalecer sus capacidades.³¹

Bajo este orden de ideas, los operados del comercio exterior del país deberán de cumplir con ciertas especificaciones tecnológicas de los documentos que deberán de ingresarse en el portal. Los documentos que sean ingresados en la Ventanilla Única deberán ser firmados con la

³⁰ Echeverría, Miryam, La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales, CEPAL, diciembre de 2007, disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01307.pdf> , consultado el 10 de agosto de 2020.

³¹ Ramírez, Diana, Aduana mexicana: El futuro hoy, Revista Aduanas CAAAREM, 12 de enero de 2017, disponible en: <http://www.aduanasrevista.mx/aduana-mexicana-el-futuro-hoy/> , consultado el 10 de agosto de 2020

Firma Electrónica del Importador / Exportador o Agente Aduanal, en su caso. Dichas especificaciones están basadas en los documentos, por lo que se establecen lineamientos que sean suficientemente abiertos con la finalidad de que cualquier dispositivo pueda cumplirlos.

Cabe mencionar que la VUCEM tendrá la funcionalidad de permitir al usuario mantener un buzón, donde tendrá la capacidad de reutilizar los documentos que previamente utilizó para una operación, siempre y cuando su Firma electrónica continúe vigente y no haya sido revocada, en caso contrario deberán de volver a ingresarlos y obtener un nuevo *e-document* con la FIEL vigente.³²

1.1.5. Sistema Electrónico Aduanero

El 20 de abril de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento de la Ley Aduanera, en el que en su artículo 1 fracción III, el cual contempla una definición de Sistema Electrónico Aduanero:

“Artículo 1. Además de las definiciones establecidas en el artículo 2º. de la Ley Aduanera, para efectos de este Reglamento se entenderá por:

(...)

*Sistema Electrónico Aduanero, los diferentes procesos que se llevan a cabo electrónicamente a través de la ventanilla digital mexicana de comercio exterior, el sistema automatizado aduanero integral y los demás sistemas electrónicos que la Autoridad Aduanera determine utilizar para ejercer sus facultades”:*³³

Este sistema, abarca los procesos siguientes: Toda la información que los interesados deban presentar a la autoridad lo hagan mediante documento electrónico o digital; todas las notificaciones que las autoridades deban practicar a los particulares lo hagan mediante este

³² Página Web de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano, disponible en: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/cs/groups/public/documents/contenidovu/mdaw/mdez/~edisp/vucem008003.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2020

³³ Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 1, Fracción III

sistema; la vigilancia en recintos y transporte debe ejecutarse por medio de sistemas y equipos; el despacho aduanero debe realizarse por este sistema; la legal importación deberá acreditarse con documentos electrónicos derivados del sistema; las auditorías de comercio exterior se practicarán con archivos electrónicos de los auditados y el archivo de los importadores y del agente aduanal debe ser electrónico.³⁴

Para tener acceso al Sistema Electrónico Aduanero, es necesario contar con la Firma Electrónica Avanzada (FIEL), que se define como el conjunto de datos y caracteres que se adjuntan a un documento electrónico, con el propósito de identificar a su emisor como el autor auténtico del mismo, así como para verificar que la información enviada no haya sido alterada. La FIEL tiene los mismos efectos legales que una firma autógrafa.³⁵ Para trámites ante el SAT, se utiliza principalmente para las declaraciones fiscales, avisos electrónicos, solicitudes, etc.

1.1.6. Sujetos del Derecho Aduanero

Los sujetos del Derecho Aduanero, son un elemento de la relación jurídica aduanera de nuestro sistema, a lo que Jorge Witker comenta que esta relación se da cuando se da una vinculación entre el Estado, detentador del *jus imperium*, y la persona que interviene en un tráfico internacional de mercancías, objeto de una operación de comercio exterior.³⁶

Es entonces cuando podemos distinguir dos tipos de sujetos en nuestra relación jurídica, que es el Estado como titular de los derechos y poseedor del *jus imperium* y los particulares como operadores del

³⁴ Rohde Ponce Andrés, disponible en : http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXII/Hacienda/P/260913/4.pdf, consultado el 10 de agosto de 2020.

³⁵ Tríptico de la Firma Electrónica Avanzada, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2013, disponible en: <http://www.tfja.mx/images/pdf/contraloria/2013/5.TripticodeFirmaElectronica20Avanza-da-2013.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2020.

³⁶ Witker, Jorge, Op. Cit, p. 68, Nota 15

comercio exterior. Es así como podemos distinguir a los sujetos activos y los pasivos.

Sujeto Activo

Los sujetos activos en el Derecho Aduanero, son el Estado y todas las autoridades que cuentan con las atribuciones para llevar a cabo la actividad aduanera de nuestro país.

El sujeto activo, es la entidad gubernamental responsable y competente para realizar la administración del Sistema Aduanero Mexicano, esto es la aplicación teórica y práctica de la Ley Aduanera y su Reglamento, así como los procedimientos en ella establecidos.³⁷

Por su parte, la Ley Aduanera en su artículo 2 y 3 nos indica lo siguiente:

“Artículo 2. *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.*³⁸

Artículo 3. *Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.*

(...)

*Las autoridades aduaneras ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y en colaboración con las autoridades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios, así como con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países con arreglo a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte y estén en vigor; en su caso, intercambiando información a través de los centros o sistemas electrónicos que se dispongan, a fin de que las autoridades ejerzan las atribuciones que les correspondan, quienes deberán mantener reserva de la información de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.”*³⁹

³⁷ Camacho Lugo, Jorge Alfredo, Op. Cit., pp.18.

³⁸ Ley Aduanera, Artículo 2, Fracción II.

³⁹ Ley Aduanera, Artículo 3 Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

En atención a lo anterior, las autoridades aduaneras (sujetos activos) de la relación jurídica aduanera, son:

- El Ejecutivo Federal
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Servicio de Administración Tributaria
- Unidades Administrativas dependientes del SAT

Sujetos Pasivos

El sujeto pasivo de las obligaciones aduaneras es aquella persona a la cual la ley establece el deber de cumplirlas o acatarlas, presentando frente al Estado, el sujeto pasivo, las diversas conductas jurídicas previstas en la propia ley.⁴⁰ Para el Derecho Comparado se trata de importadores, personas que en su nombre importan mercancías y de exportadores.⁴¹

Por lo tanto, podemos entender que los sujetos pasivos son:

- Importadores y Exportadores
- Agentes Aduanales
- Transportistas
- Almacenes

Considero, que los importadores y los exportadores son los principales sujetos que intervienen en el comercio exterior, ya que son los operadores más importantes en tal actividad, ya que son quienes llevan a cabo la oferta y la demanda de los bienes y servicios que se mueven internacionalmente para la introducción y extracción de mercancías a un país; así como del flujo y la distribución que tendrán dichas mercancías.

⁴⁰ Rohde Ponce, Andrés, Op.Cit., p.109

⁴¹ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Op.Cit., p. 64, Nota 15

Los importadores son las personas físicas y/o morales que realizan operaciones mediante las cuales 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 transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera e introducir a consumo en el interior del país.⁴²

Es importante señalar que para el caso el tema que nos ocupa, los importadores son el principal sujeto de estudio; pues en ellos recaen las diversas violaciones y arbitrariedades cuando se lleva a cabo la suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores.

En el caso de los exportadores serán los que realicen 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 de un país. Esta operación supone la salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas.⁴³

Los agentes aduanales y los apoderados aduanales son sujetos que la ley permite que intervengan en las operaciones aduaneras siempre en su calidad de representantes de los importadores y exportadores, para ejecutar los actos del despacho aduanero por cuenta de ellos, sin interés jurídico propio sobre las mercancías o sobre la operación misma, por lo cual sólo tienen responsabilidad solidaria.⁴⁴

Los transportistas son las empresas o personas que actúan como prestadores del servicio público de transporte sólo tienen obligaciones de vigilancia, colaboración y control y su incumplimiento les generará

⁴² Witker Velásquez, Jorge Alberto, Derecho del Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 343

⁴³ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Ibidem, p.370, Nota 44.

⁴⁴ Rohde Ponce, Andrés, Op. Cit., p. 111, Nota 3.

responsabilidad solidaria.⁴⁵ El servicio de Transporte de carga, cumple la función de transportar de un lugar a otro una determinada mercadería. Este servicio forma parte de toda una cadena logística, la cual se encarga de colocar uno o varios productos en el momento y lugar de destino indicado.

Los almacenes autorizados son los lugares en los que se llevan a cabo las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior. En el caso de los Almacenes Generales de Depósito, son entidades dedicadas al almacenamiento de bienes o mercancías bajo su custodia, amparados por certificados de depósito. Además, otorgan financiamiento tomando como garantía los bienes bajo su custodia y tienen por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito. Asimismo, otorgan financiamiento tomando como garantía los mismos bienes o mercancías.

1.2 Regímenes Aduaneros

Los regímenes aduaneros, cumplen una función fundamental en la regulación de la entrada y salida de mercancías al país, pues de ellos dependerán los derechos y obligaciones a los que se sujeta el importador o exportador y a su vez, para que las autoridades aduaneras pueden tener un mejor control sobre la ubicación de las mercancías, el plazo de permanencia en el país, así como la determinación de requisitos, trámites y procedimientos a los que se les debe dar cumplimiento en tiempo y forma, de lo cual dependerá la legal estancia de las mercancías en el país, esto con el fin de responder a las necesidades actuales del comercio.

⁴⁵ Ibidem

Zepeda Salinas, 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.”*⁴⁶ Sin embargo, esta definición sólo incluye los regímenes de introducción de mercancías al país y no los de extracción y tránsito de mercancías.

El maestro Camacho Lugo, señala que el régimen aduanero *“es el que se utiliza y aplica dentro de los actos y las formalidades del despacho que forma parte del Derecho Aduanero y que es utilizado por los importadores y exportadores para determinar el destino de sus mercancías, y que no sean utilizadas en otros fines distintos a los señalados en el pedimento.*

*También se puede entender que es la forma en que la autoridad aduanera permite a los importadores y exportadores, introducir, extraer o que transiten las mercancías por el país; y este es determinado y establecido por el único responsable de la mercancía, que es el propietario.”*⁴⁷

Todas las mercancías que entren o salgan del país, deberán destinarse a un régimen para someterse a todas las obligaciones y formalidades que se deben seguir antes y después del despacho aduanero. La designación de un régimen debe atender principalmente al destino de la mercancía y al tiempo de permanencia en el país.

Nuestra legislación establece en el artículo 90 de la Ley Aduanera los regímenes a los que deberán sujetarse las mercancías para su legal estancia:

⁴⁶ Zepeda Salinas, Erick R, Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 y su relación con el artículo 303 del TLCAN, México, ISEF, 2003, p.29.

⁴⁷ Camacho Lugo, Jorge Alfredo, Op. Cit., p.22, Nota 13.

“Artículo 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.*⁴⁸

Atendiendo a la clasificación de los regímenes aduaneros que marca la ley, se desarrollará cada uno de los regímenes para conocer los trámites, requisitos y procedimientos a los que debe someterse una mercancía para su despacho. Cabe mencionar que el artículo 91 de la Ley Aduanera, señala que, en primera instancia, el régimen deberá señalarse en el pedimento para el cumplimiento de las obligaciones, formalidades, así como el pago de cuotas compensatorias.

⁴⁸ Ley Aduanera, Artículo 90

1.2.1 Regímenes Definitivos

Los regímenes definitivos de importación y exportación, tienen como característica principal la temporalidad en la que deberá permanecer la mercancía dentro o fuera del país, dicho plazo de permanencia es ilimitado una vez que se cumple con el pago de impuestos, cuotas compensatorias y restricciones y regulaciones no arancelarias; es entonces cuando la mercancía queda legalmente introducida o extraída de territorio nacional, dando por terminadas las obligaciones a las que se sometió en el régimen definitivo, ya sea de importación o exportación.

El autor Zepeda Salinas, señala que, *“los regímenes definitivos se pueden definir como aquellos que están sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior (impuesto general de importación e impuesto general de exportación), y cuotas compensatorias, así como al cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, y que guardarán por tiempo ilimitado el estado fiscal-aduanero que se le asigne.”*⁴⁹

Entendiendo que la temporalidad constituye un factor importante en lo concerniente al comercio exterior, no es el único elemento que debe determinar este régimen aduanero, sino que se deben tomar en consideración todas las características de los bienes, incluyendo su uso y destino para decidir si se suscita la definitividad.⁵⁰

a) Importación Definitiva

En un sentido amplio, comenzaremos por definir lo que es la importación, a lo que Jorge Witker dice que *“es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización*

⁴⁹ Zepeda Salinas, Erick R, Op. Cit., p.30, Nota 50

⁵⁰ Leyva García, Eugenio Jaime, Importaciones y Exportaciones tratamiento jurídico, México, ISEF, 2007, p.218

tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.”⁵¹.

Ahora bien, el artículo 96 de la Ley Aduanera regula el régimen de importación definitiva como se indica:

“Artículo 96. Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”⁵²

Por lo tanto, se entiende que las importaciones definitivas son aquellas en las que el importador introduce mercancía extranjera al territorio nacional para que permanezca por un tiempo indefinido, siempre y cuando se cumplan con lo que dispone el artículo 95 de la Ley Aduanera, es decir el pago de impuestos de contribuciones al comercio exterior, cuotas compensatorias y las regulaciones y restricciones no arancelarias, esto con independencia del cumplimiento de las formalidades en el despacho aduanero, y así las mercancías queden nacionalizadas para su libre circulación en el territorio nacional.

Las características principales de este régimen, son:

- Se pagan impuestos, derechos y cuotas compensatorias, siendo principalmente los siguientes:
 1. El Impuesto General de Importación
 2. Impuesto al Valor Agregado
 3. Derecho de Trámite Aduanero

- Se debe dar cumplimiento a las restricciones y regulaciones no arancelarias
- Permite el retorno al extranjero de las mercancías introducidas
- Se puede hacer uso del procedimiento de revisión
- Se podrán regularizar bajo este régimen las mercancías ilegales en el país cuando proceda.

⁵¹ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Op. Cit., p.345, Nota 44

⁵² Ley Aduanera, Artículo 96

En el caso de las importaciones, los requisitos con los que deberá contar el importador son los siguientes:

- **Inscripción al padrón correspondiente (Padrón de Importadores o Padrón de Importadores Sectoriales)**
- Entrega al agente aduanal del encargo conferido
- Cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias
- Documentación que debe anexarse al pedimento

Cualquier persona que desee realizar importaciones, deberá estar inscrito en el Padrón de Importadores o Padrón de Importadores Sectoriales, el cual es un registro administrativo mediante el cual se realiza el control de quienes realizan esta actividad y para vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. Su fundamento legal es el artículo 59 fracción IV:

“Artículo 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 o en el Padrón de Exportadores Sectorial 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.”⁵³

Una vez que se esté inscrito en el padrón, se deberá generar un encargo conferido ante el SAT para el agente aduanal, el cual tendrá la función de autorizar al agente para que realizar las operaciones de comercio exterior por un tiempo determinado. Posteriormente se podrá realizar un reconocimiento previo de las mercancías en la aduana con

⁵³ Ley Aduanera, Artículo 59, fracción IV

el fin de detectar los faltantes, sobrantes o cualquier discrepancia de la mercancía que se encuentra físicamente y lo declarado en el pedimento, para así poder evitar multas e infracciones relacionadas con esto, además de verificar que se cumplen con todas las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como para poder determinar la clasificación arancelaria, ya que durante el reconocimiento aduanero, las autoridades podrán solicitar el original de los documentos que comprueben el cumplimiento de estas medidas. En este momento ya se deberá tener completa toda la documentación que señala el artículo 36 de la Ley Aduanera para anexarla al pedimento en el momento en que se transmita a las autoridades.

En este régimen, se tiene la posibilidad de retornar la mercancía al extranjero en el caso de que haya salido defectuosa o que no cumple con las condiciones pactadas, esto con el objeto de que pueda ser sustituida por otra de la misma clase que subsane la deficiencia de la primera mercancía introducida.

El retorno de la mercancía al extranjero no estará sujeta al Impuesto General de Exportación siempre y cuando se retorne en un plazo máximo de 3 meses a partir del día siguiente en que se realizó el despacho aduanero y para el caso de maquinaria y equipo el plazo es de 6 meses, siempre y cuando la autoridad aduanera pueda comprobar el defecto o el incumplimiento de las condiciones pactadas en la mercancía, tal y como lo señala el artículo 97 de la Ley Aduanera:

“Artículo 97. Realizada la importación definitiva de las mercancías, se podrá retornar al extranjero sin el pago del impuesto general de exportación, dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera realizado el despacho para su importación definitiva, o de seis meses en el caso de maquinaria y equipo, siempre que se compruebe a las autoridades aduaneras que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas.”⁵⁴

⁵⁴ Ley Aduanera, Artículo 97

La llegada de las mercancías será en un plazo de 6 meses y sólo se pagará la diferencia que haya causado el Impuesto General de Importación. Es importante señalar que el importador puede hacerse acreedor a una sanción si se comprueba que las mercancías que introdujo por segunda ocasión no son equivalentes a las que retornó o si su llegada ha excedido el plazo de 6 meses, esto con independencia de que deberá pagar el Impuesto General de Importación íntegro. Leyva García, comenta que en atención a que las sanciones no se detallan en la ley quedan sujetas a las facultades discrecionales de las autoridades.⁵⁵

Para continuar con el análisis de este régimen, el artículo 98 de la Ley Aduanera contempla un mecanismo denominado procedimiento de revisión en origen:

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

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 aduanal que realice el despacho.

El agente 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.

Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, la verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, las autoridades aduaneras determinen omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen con motivo de la importación de mercancías, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios. En este caso no serán aplicables otras sanciones que por dichas omisiones

⁵⁵ Leyva García, Eugenio Jaime, Op.Cit., p. 219

se encuentren previstas en esta Ley o en el Código Fiscal de la Federación, a que puedan estar sujetos el importador o el agente aduanal.

El importador deberá, además, pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo conforme a lo señalado en el artículo 99 de esta Ley.

El importador podrá pagar espontáneamente las contribuciones y cuotas compensatorias que haya omitido pagar derivadas de la importación de mercancías importadas bajo el procedimiento previsto en este artículo. Dichas contribuciones actualizadas causarán recargos a la tasa aplicable para el caso de prórroga de créditos fiscales del mes de que se trate, siempre que dicho pago se realice dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en el que se hubiera efectuado la importación correspondiente. Si el pago se efectúa con posterioridad a dicho plazo, los recargos sobre las contribuciones actualizadas se causarán a la tasa que corresponda de acuerdo con el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. En ambos supuestos las contribuciones se actualizarán por el periodo comprendido entre el penúltimo mes anterior a aquel en que se omitió la contribución y el mes inmediato anterior a aquél en que se efectúe el pago.

El importador deberá registrar ante el Servicio de Administración Tributaria a los agentes aduanales y transportistas designados que operarán bajo este esquema.

Las cuotas compensatorias causarán recargos a las tasas previstas en los dos supuestos del párrafo anterior, según se trate.⁵⁶

Este procedimiento, da el beneficio a los importadores de modificar la información declarada en el pedimento, ya que es considerada como provisional, dándole un plazo de máximo 10 días para que pueda rectificar los datos pertinentes y pueda evitar las sanciones establecidas en la Ley Aduanera o en el Código Fiscal de la Federación. Esto permite evitar en lo posible el pago de las multas por concepto de omisión de contribuciones cuando se detecte un excedente de mercancía que no haya sido declarada y de este modo, la información y los datos coincidan con la mercancía presentada físicamente ante la aduana.

⁵⁶ Ley Aduanera, Artículo 98

Tal y como lo menciona la fracción I y II del artículo 98, el importador asume toda responsabilidad sobre la veracidad de los datos que proporcione, dejando al agente aduanal libre de cualquier incumplimiento, incluyendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias con motivo de errores que pudiera contener el pedimento.

Para realizar importaciones bajo este procedimiento, las empresas, agentes aduanales y transportistas designados, deberán estar inscritos en el registro de despacho de mercancías, el cual estará a cargo del SAT.

Por último, en el caso de que las mercancías introducidas no hayan cumplido con todas las formalidades del despacho aduanero, podrán regularizarlas bajo el régimen de importación definitiva previo pago de contribuciones, cuotas compensatorias y regulaciones y restricciones no arancelarias.

“Artículo 101. Las personas que tengan en su poder por cualquier título, mercancías de procedencia extranjera, que se hubieran introducido al país sin haberse sometido a las formalidades del despacho que esta Ley determina para cualquiera de los regímenes aduaneros, o tratándose de aquellas mercancías que hubieran excedido del plazo de retorno en caso de importaciones temporales, podrán regularizarlas importándolas definitivamente previo pago de las contribuciones, cuotas compensatorias que correspondan y previo cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, sin perjuicio de las infracciones y sanciones que procedan cuando las autoridades ya hayan iniciado el ejercicio de facultades de comprobación y sin que aplique la regularización cuando las mercancías hayan pasado a propiedad del Fisco Federal.”⁵⁷

El régimen de importación definitiva es el que más se utiliza en nuestro país y permite adquirir los productos que en México no se producen, beneficiándonos como consumidores, aumentando las herramientas para la producción y la riqueza de la población.

⁵⁷ Ley Aduanera, Artículo 101

b) Exportación Definitiva

La actividad exportadora, constituye una importante alternativa de desarrollo para las empresas en lo particular y de manera general para el país. No podemos desvincular las importaciones de las exportaciones. En términos económicos, ambas actividades forman parte de la Balanza Comercial, y su saldo refleja el *superávit* o *déficit* comercial.⁵⁸

Carvajal Contreras, cita dos definiciones de exportación, primero da la de Bruselas, dice que es *“la acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercancía y la del Glosario Latinoamericano que la define como la salida de cualquier mercancía de un territorio aduanero.”*⁵⁹

Ahora bien, para una definición más completa, la da Jorge Witker al decir 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 de un país.⁶⁰

La Ley Aduanera en su artículo 102, regula el régimen de exportación definitiva como:

“Artículo 102. El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.”⁶¹

De acuerdo con este artículo, es importante mencionar lo que establece el artículo 42 y de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y el artículo 8 del Código Fiscal de la Federación, mismos que señalan lo que debe entenderse como territorio nacional:

El territorio nacional comprende:

⁵⁸ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Op. Cit., p. 370, nota 44

⁵⁹ Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.441

⁶⁰ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Op. Cit., p.370, nota 44

⁶¹ Ley Aduanera, Artículo 102

- a) El territorio de las partes que integran la Federación
- b) El territorio de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos de los mares adyacentes
- c) El de las islas de Guadalupe y la de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico
- d) La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes
- e) Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho Internacional y las marítimas interiores
- f) El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional

El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.⁶²

En este supuesto, es la extracción de mercancías de procedencia nacional que sale al extranjero para permanecer por un tiempo ilimitado.

La finalidad de permanencia ilimitada da la connotación definitiva a este régimen, lo que permite el cobro de los impuestos, sino existe exención; así como el cumplimiento de requisitos especiales, para que se produzca el objeto de la obligación tributaria.⁶³

Por lo tanto, las contribuciones a las que pueden estar sujetas las mercancías amparadas bajo este régimen son:

- Impuesto General de Exportación
- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Derecho de Trámite Aduanero

Para exportar, además del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, también se necesita estar dado de alta y

⁶² Página Electrónica del Servicio de Administración Tributaria, disponible en http://www.sat.gob.mx/aduanas/importando_exportano/regimenes/Paginas/exportacion_definitiva.aspx , consultado el 1 de septiembre de 2020

⁶³ Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.442

activo en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y tener los documentos requeridos en aduana que son:

- 1- Factura comercial
- 2- Encargo conferido (autorización ante la autoridad aduanera para que el agente aduanal lleve a cabo el despacho a nombre del exportador)
- 3- Carta de instrucciones al agente aduanal (información específica y detallada de la operación y se entrega directamente al agente aduanal)
- 4- Lista de empaque
- 5- Certificado de origen
- 6- Documento del transporte
- 7- Documentos que avalen el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, tales como: certificados sanitarios, certificados de calidad, permisos, etc.⁶⁴

Los exportadores deberán estar inscritos en el Padrón de Exportadores Sectorial, cuando se trate de exportaciones definitivas de las siguientes mercancías:

- Bebidas con contenido alcohólico y cerveza.
- Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.
- Tabacos labrados (cigarros, puros y otros tabacos labrados, así como los hechos enteramente a mano).
- Bebidas energizantes, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energizantes.
- Bebidas saborizadas; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas s saborizadas; y jarabes o concentrados para preparar bebidas saborizadas que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, siempre que los bienes a que se refiere este inciso contengan cualquier tipo de azúcares añadidos.
- Combustibles fósiles (propano, butano, gasolinas gas avión, turbosina y otros kerosenos, diésel, combustóleo, coque de

⁶⁴ Página Electrónica de Pro México, disponible en: <http://www.promexico.mx/es/mx/preguntas-frecuentes-exportacion> , consultado el 1 de septiembre de 2020

petróleo, coque de carbón, carbón mineral, otros combustibles fósiles).

- Plaguicidas.

Cabe mencionar que los requisitos mencionados anteriormente, aplican para el régimen de exportación definitiva y temporal, mismo que analizaremos más adelante.

Las mercancías exportadas bajo este régimen definitivo tienen la oportunidad de ser retornadas a nuestro país sin el pago del Impuesto General de Importación siempre que no hayan sido modificadas en el extranjero y que no haya transcurrido el plazo de un año a partir de que fueron exportadas.

La importancia de las exportaciones reside principalmente en que es un factor clave para el crecimiento económico, la productividad y el empleo del país, por lo que es determinante para que exista una balanza comercial favorable, haciendo que aumente el Producto Interno Bruto del país y en general el aumento de la competitividad de nuestro país a nivel internacional.

1.2.2 Regímenes Temporales

Los regímenes temporales de importación y exportación tienen la peculiaridad de que una vez que las mercancías se introducen o se extraen del país, están sujetas a un plazo de permanencia limitado dentro del territorio nacional o en el extranjero, según sea el caso. Este plazo está previamente establecido en la ley y la temporalidad dependerá del tipo de mercancía o del objeto o función que cumple la misma en el país de destino para ser retornada posteriormente.

Este régimen puede clasificarse en dos:

a) De importación

- Para retornar al extranjero en el mismo estado
- Para elaboración, transformación o reparación

b) De Exportación

- Para retornar al país en el mismo estado
- Para elaboración, transformación o reparación

Leyva García comenta que, bajo este régimen, por un lado, se les libera del pago de los impuestos, pero por otro se les condiciona al cumplimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias.

65

a) Importación Temporal

La importación temporal es el régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación ciertas mercancías importadas con un fin determinado, sea en el mismo estado, sea después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinada.

Para la Asociación Latinoamericana, *“es el régimen aduanero que permite entrar a un territorio aduanero, con suspensión de gravámenes, ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportadas dentro de un plazo establecido, sea en el estado que fueron importadas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinada.”*⁶⁶

Las definiciones anteriores, dan un esbozo general de lo que es este régimen, pues las dos contemplan los elementos principales como es el de la temporalidad determinada, la suspensión del pago de impuestos y la transformación, elaboración y reparación de las mercancías. Sin embargo, la Asociación Latinoamericana es la única que señala explícitamente la “reexportación” o retorno de las mercancías.

Las mercancías extranjeras que son introducidas temporalmente a territorio nacional, no pagarán el Impuesto General de Importación ni las

⁶⁵ Leyva García, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.222, Nota 54

⁶⁶ Citado por, Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.442

cuotas compensatorias, pero sí deben cumplir con todas las formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen, por otro lado, Rigoberto Zamudio⁶⁷ comenta que debido a que los importadores están exentos del pago de impuestos, se exige la constitución de garantías por el monto de los tributos no ingresados por el plazo en que las mercaderías se encuentren en territorio nacional.

Por último, las mercancías ingresadas bajo este régimen podrán ser transferidas ni enajenadas, excepto entre maquiladoras o empresas que cuenten con programas autorizados por la Secretaría de Economía y empresas de comercio exterior que cuenten con el registro.

Para retornar al extranjero en el mismo estado

La ley define a este régimen como 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.

Bajo este régimen las mercancías deberán ser retornadas sin modificación alguna, salvo aquellas que sufran como consecuencia por el uso o finalidad para las que fueron importadas.

De acuerdo al artículo 106 de la Ley Aduanera, los plazos en que la mercancía deberá ser retornada son los siguientes:

“Artículo 106. Se entiende por régimen de importación temporal, 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:

I. Hasta por 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

⁶⁷ Zamudio Urbano, Rigoberto, Sistema Tributario en México, Porrúa, México, 2005, p.187

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

II. Hasta por seis meses:

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 con las calidades migratorias indicadas en el inciso a) de la fracción IV de este artículo. Cuando sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas, invariablemente deberá viajar a bordo el importador del vehículo. Los vehículos a que se refiere este inciso deberán cumplir con los requisitos que señale el Reglamento.*

III. Hasta por un año:

Cuando no se trate de las señaladas en las fracciones I y IV y siempre que se reúnan las condiciones de control que establezca el Reglamento, en los siguientes casos:

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.*

IV. *Por el plazo que dure su condición de estancia:*

a) *Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen en el país, con la condición de estancia de visitante y residente temporal, siempre que 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 condiciones de estancia 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. Los vehículos a que se refiere este inciso deberán cumplir con los requisitos que señale el Reglamento.*

b) *Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de residente temporal y residente temporal estudiante, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento y el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.*

V. *Hasta por 10 años*

a) *Contenedores.*

b) *Aviones, avionetas y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquéllos de transporte público de pasajeros siempre que, en este último caso, proporcionen, en febrero de cada año y en medios electrónicos, la información que señale mediante reglas el Servicio de Administración Tributaria.*

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. 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) *Locomotoras, carros de ferrocarril y equipo especializado relacionado con la industria ferroviaria que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.”⁶⁸*

Las mercancías importadas temporalmente, deberán retornarse al extranjero en el plazo señalado una vez que hayan cumplido con su finalidad, por el contrario, se entenderá que la mercancía se encuentra ilegalmente en territorio nacional, para este caso, el Reglamento de la Ley Aduanera señalará los casos en los que deba garantizarse el pago de las sanciones por no haber retornado las mercancías en los plazos señalados.

Este régimen aduanero, ha sido criticado por la inequidad que suponen los plazos de permanencia en el país, ya que, si bien la temporalidad es el elemento principal para que se determine el plazo, no es el único pues también deberá considerarse la utilidad o finalidad y la propia naturaleza de la mercancía. Por ejemplo, la permanencia de los remolques es hasta por un mes, mientras que los contenedores pueden estar en territorio nacional hasta por 10 años, siendo que cumplen la misma finalidad y ambos son vehículos de transportación por

⁶⁸ Ley Aduanera, Artículo 106

lo que no debería existir una diferencia tan notoria en los plazos que se conceden.

Leyva García, comenta que esto corrobora la grave disparidad que se da a los particulares, por lo que deben analizarse serenamente estos aspectos para tomar decisiones que no incidan en la desigualdad de los gobernados.⁶⁹

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

El régimen aduanero de elaboración, transformación o reparación en programas de maquila funge como un mecanismo de fomento para las empresas maquiladoras del país, las cuales tienen diversos beneficios al realizar sus operaciones de comercio exterior, específicamente en las importaciones temporales.

Para Bruselas, *“es el régimen aduanero que permite recibir en un territorio aduanero, con suspensión de los gravámenes a la importación, ciertas mercaderías importadas con un fin definido y destinadas a ser reexportadas, en un plazo determinado, después de haber sufrido una transformación, una manufactura o una reparación determinada.”*⁷⁰

Para el caso de este régimen, es necesaria una introducción sobre la importancia de las maquiladoras y empresas de comercio exterior a las que se refiere el artículo 108 de la Ley Aduanera, mismo que regula este régimen:

“Artículo 108. *Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán efectuar 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 cumplan con los*

⁶⁹ Leyva García, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.225, Nota 54

⁷⁰ Citado por Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.444

*requisitos de control que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.*⁷¹

Programas de Fomento de la Secretaría de Economía

México ha tomado distintas medidas para salvaguardar y fomentar el comercio y la industria mexicana ante la globalización, con el objeto de posicionar a nuestro país en un alto nivel competitivo a nivel nacional e internacional, permitiendo nuevas formas de hacer negocios, dando beneficios fiscales y logísticos a las empresas mexicanas. En este caso, la Secretaría de Economía a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, administra diversos programas orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas y permiten su incorporación adecuada al mercado mundial.

Los programas con los que cuenta la Secretaría son:

- a) Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)**
- b) Programa de Promoción Sectorial (PROSEC)**
- c) Devolución de Impuestos (DRAWBACK)**

Con este propósito, el Gobierno Federal publicó el 1 de noviembre de 2006 el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX). El Programa IMMEX es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias.

⁷¹ Ley Aduanera, Artículo 108, primer párrafo

El Programa IMMEX brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente libre de impuestos difiriendo el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias, siempre y cuando los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio se sometan a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación, lo que les permite obtener una importante eficiencia financiera, consistente en el ahorro del pago del IGI al momento de importar las mercancías y no están obligadas al pago del IVA con motivo de la importación temporal con y esto se justifica porque el destino final de las mercancías que se importan temporalmente es en el extranjero.

Las empresas a las que se les haya notificado la autorización del programa podrán estar inscritas automáticamente en el Padrón de Importadores una vez que la Secretaría de Economía transmita la información de la empresa al Servicio de Administración Tributaria para efectos de la inscripción. Ahora bien, en cuanto a la importación temporal de mercancías, el Decreto IMMEX en su artículo 4, señala los plazos de permanencia en el país:

***“Artículo 4.-** Las empresas con Programa 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.*⁷²

Entre los beneficios que se tiene al contar con el programa IMMEX, es el del pago de los impuestos al comercio exterior de acuerdo al artículo 14 del Decreto IMMEX:

“Artículo 14.- *Quienes importen temporalmente mercancías al amparo de un Programa, 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 y en la forma en que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Para determinar el impuesto a que se refiere el párrafo anterior, 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.*⁷³

Los bienes importados temporalmente al amparo de un Programa IMMEX podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en el artículo 108 de la Ley Aduanera:

⁷² Decreto IMMEX, Artículo 4

⁷³ Decreto IMMEX, Artículo 14

“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.

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

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

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.”⁷⁴

Para las mercancías comprendidas en los Anexos II y III del Decreto IMMEX, cuando se importen como materia prima, el plazo de permanencia será hasta por 12 meses. Tratándose de las mercancías que se encuentran comprendidas en el Anexo III del Decreto IMMEX, cuando se importen como materia prima, únicamente cuando se destinen a actividades bajo la modalidad de servicios, el plazo de permanencia será de hasta seis meses.

En este régimen, las mercancías que han sido importadas temporalmente deberán retornarse al extranjero en el plazo establecido o cambiar el régimen, es decir, para que la importación temporal se convierta a definitiva se deberá pagar lo correspondiente a las cuotas

⁷⁴ Ley Aduanera, Artículo 108, cuarto párrafo

compensatorias y el Impuesto General de Importación, de lo contrario se entenderá que las mercancías se encuentran ilegalmente en el país.

Una vez que las mercancías importadas temporalmente se sometieron a un proceso de transformación, elaboración o reparación, el producto resultante que se retorne al extranjero dará lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas.

Las maquiladoras y empresas con programas de exportación deberán presentar ante las autoridades aduaneras una declaración con el informe de todos los retornos, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional.

Entre los demás programas que administra la Secretaría de Economía se encuentran los siguientes:

1. El Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), otorga aranceles preferenciales para empresas productoras, con el propósito de que adquieran, a precios competitivos, los insumos y la maquinaria necesarios para su producción
2. Otro esquema de apoyo a las exportaciones es el de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, conocido internacionalmente como DRAWBACK, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación y posterior exportación de:
 - materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado;
 - por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas;
 - mercancías importadas para su reparación o alteración.

3. El programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación (IMMEX) es el que más relevancia tiene para este régimen aduanero, pues la mayor parte de las operaciones de comercio exterior que se realizan, se hacen bajo esta modalidad. Este programa y en general todos los que administra la Secretaría de Economía, no sólo generan beneficios para los titulares, sino que, gracias a ellos, las empresas registradas se han convertido en una fuente generadora de empleos para el país, además de que busca la inclusión de pequeñas y medianas empresas, manteniendo una balanza comercial superavitaria.

b) Exportación Temporal

La exportación temporal es el régimen aduanero que consiste en la salida de mercancías de territorio nacional con el objetivo de cumplir una finalidad en el extranjero, para que una vez cumplido el mismo, pueda retornarse al país de origen en un plazo de terminado por la ley.

Como anteriormente se ha señalado, la definición del Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanero de Bruselas, es que, es el régimen aduanero destinado a facilitar la reimportación total o parcialmente libre de derechos e impuestos a la importación de mercancías 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.⁷⁵

La Asociación Latinoamericana, afirma que, *“es el régimen aduanero que permite reimportar a un territorio aduanero que permite reimportar a un territorio aduanero, con exención total o parcial de los derechos e*

⁷⁵ Citado por Carvajal Contreras, Op. Cit., p.446, Nota 4

impuestos a la importación, mercancías que han sido exportadas desde ese mismo territorio con un fin determinado, con suspensión de los derechos e impuestos a la exportación eventualmente exigibles y condicionadas a ser devueltas en un plazo establecido.”⁷⁶

Las exportaciones temporales no pagarán los impuestos al comercio exterior y deberán cumplir con todas las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como con todas las formalidades del despacho aduanero.

El régimen temporal puede cambiar a definitivo cuando se cumplan los requisitos establecidos por la Ley Aduanera y las reglas emitidas por la SHCP, siempre que se presente pedimento de cambio de régimen. Asimismo, cuando las mercancías no retornen en el plazo establecido se considerará que la exportación es definitiva a partir de que venza el plazo y se deberá pagar el Impuesto General de Exportación.

Existen dos modalidades de exportación temporal:

- Para retornar al país en el mismo estado
- Para elaboración, transformación o reparación

Para retornar al país en el mismo estado

Este régimen consiste en la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica para su posterior retorno a territorio nacional sin modificación alguna.

Los plazos de permanencia en el extranjero los indica el artículo 116 de la Ley Aduanera:

***“Artículo 116.** Se autoriza la salida del territorio nacional de las mercancías bajo el régimen a que se refiere el artículo 115 de esta Ley por los siguientes plazos:*

⁷⁶ Ibidem, p.446

*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.*

Por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría 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 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.”⁷⁷

Los plazos de permanencia podrán prorrogarse por un tiempo igual al que indica cada fracción mediante la rectificación al pedimento de exportación temporal antes de que venza el plazo respectivo y en caso de que se requiera un plazo adicional se deberá solicitar autorización de conformidad con las reglas que emite la SHCP, excepto si se trata de la fracción IV, ya que para que se prorrogue el plazo se deberá emitir opinión de la Secretaría de Economía.

Tratándose de las fracciones II, III y IV se deberá señalar en el pedimento la finalidad que cumplirá la mercancía en el extranjero, dónde

⁷⁷ Ley Aduanera, Artículo 16

la cumplirá y en su caso el lugar donde se mantendrá. La fracción I del artículo queda exceptuada de esta obligación por la naturaleza que tiene la mercancía, debido a que su finalidad es la transportación, lo que significa una constante movilización de la misma por lo que no podría definirse con exactitud los lugares a los que se refiere esta obligación. En los demás casos no se requerirá pedimento, pero se deberá presentar la forma oficial que señale el SAT mediante reglas y tampoco será necesario cuando se presente otro documento con el mismo fin previsto en algún Tratado Internacional

Para elaboración, transformación o reparación

Se define a este régimen como la salida de mercancías de nuestro país para retornar posteriormente a él, después de haberse destinado a un proceso de transformación, elaboración o reparación en el extranjero. El plazo para la realización del proceso industrial será el necesario para cumplir con esta finalidad, sin que pueda exceder del máximo establecido legalmente.⁷⁸

Las operaciones de comercio amparadas bajo esta modalidad son principalmente para mercancías que por sus condiciones o por la naturaleza del proceso o los medios empleados, no puedan llevarse a cabo en territorio nacional ya sea por falta de materia prima, tecnología o especialistas entre otros, por lo que debe ser exportada temporalmente al extranjero para que ahí se haga la elaboración, transformación o reparación y una vez que se ha cumplido con este objetivo pueda ser retornada la mercadería al país.

El plazo de permanencia en el extranjero será de máximo dos años y podrá ampliarse por un plazo igual mediante rectificación de pedimento que presente el exportador o por agente aduanal cuando el despacho

⁷⁸ Carvajal Contreras, Máximo, Op.Cit., p.447, Nota 4.

se haya hecho mediante su conducto. En caso de que se requiera un plazo mayor, se deberá atender a lo que establece el Reglamento.

Al retorno de las mercancías, se deberá pagar el Impuesto General de Importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.

Para el caso de las mermas resultantes del proceso de la elaboración, transformación o reparación no se causará Impuesto General de Exportación, pero si se trata de desperdicios se deberá pagar dicho impuesto salvo que se demuestre que han sido destruidos o retornados.

1.2.3 Depósito Fiscal

El régimen de depósito fiscal se refiere al almacenamiento de mercancías nacionales o extranjeras en almacenes autorizados dedicados al depósito con el fin de posponer la elección del régimen aduanero, siempre que se tenga un contrato de almacenaje y se pague por el servicio.

Al respecto, Carvajal Contreras menciona que, *“consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito autorizados para ello y bajo el control de las autoridades aduaneras, el cual se efectuará una vez que se hayan determinado los impuestos a la importación o exportación y en su caso las cuotas compensatorias.”*⁷⁹

Sin embargo, es oportuno señalar lo que Leyva García⁸⁰ dice y para él, es el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito para su conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial,

⁷⁹ Ibidem, p 449

⁸⁰ Leyva García, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.228, Nota 54

empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, previa determinación de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias, de la presentación del pedimento correspondiente y de la satisfacción de las regulaciones y restricciones no arancelarias; estos bienes podrán retirarse del lugar de su almacenamiento para importarse definitivamente si son de procedencia extranjera; exportarse si son de procedencia nacional o retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional cuando los beneficiarios se desistan de estos regímenes; también podrán retirarse total o parcialmente las mercancías para su importación o exportación previo al pago de los impuestos y de las cuotas compensatorias respectivas.

Los almacenes generales están facultados para:

- Almacenamiento, guarda o conservación de mercancías
- Certificar la calidad y valorar las mercancías
- Realizar en ellos procedimientos de transformación, reparación o ensamblaje
- Empacar, embolsar, colocar marbetes, sellos o etiquetas
- Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito para su colocación entre el público inversionista
- Gestionar por cuenta y nombre de los depositantes el otorgamiento de garantías en favor del fisco federal, respecto de las mercancías almacenadas por los mismos, con el fin de garantizar el pago de los impuestos

Asimismo, para Carvajal Contreras⁸¹, este régimen tiene algunas características sobresalientes, algunas de ellas ya han sido mencionadas anteriormente y son:

- 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

⁸¹ Carvajal Contreras, Op. Cit., p.449, Nota 4

- 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 periodo 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” donde se consignarán los datos del Agente o Apoderado Aduanal que promoverá el despacho. Dicha carta podrá ser cancelada notificando esta situación dentro del 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

Las mercancías depositadas en dichos almacenes puedan retirarse para:

- Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.
- Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- Importarse temporalmente por empresas con programas IMMEX.
- Permite a los particulares mantener almacenadas sus mercancías todo el tiempo que así lo consideren, en tanto subsista el contrato de almacenaje y se pague por el servicio.

Estas mercancías también podrán ser adquiridas por terceros y residentes en el extranjero siempre que el almacén manifieste su conformidad y quedarán sujetos a los derechos y obligaciones que correspondan. Es importante señalar que los almacenes generales de depósito recibirán las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen por la importación y exportación definitiva por las mercancías y deberán entregarlas a las autoridades al día siguiente en que se reciban.

Ahora bien, el artículo 123 de la Ley Aduanera hace mención de las mercancías que no podrán ser sujetas a este régimen:

*“**Artículo 123.** La Secretaría señalará mediante reglas, las mercancías que no podrán ser objeto de este régimen y las medidas de control que los almacenes generales de depósito deberán observar para mantener una separación material completa de los locales que se destinen para el depósito, manejo y custodia de las mercancías sometidas a este régimen.”⁸²*

De acuerdo con el artículo anterior, la página electrónica del SAT hace mención de estas mercancías y sus excepciones:

Mercancías que no pueden ser objeto de depósito fiscal:

Armas, municiones, mercancías explosivas, radiactivas, nucleares y contaminantes; precursores químicos y químicos esenciales, los diamantes, brillantes, rubíes, zafiros, esmeraldas y perlas naturales o cultivadas o las manufacturas de joyería hechas con metales preciosos con las piedras o las perlas mencionadas; relojes; los artículos de jade, coral, marfil y ámbar; ni los vehículos, excepto los de los campos en las fracciones arancelarias 8703.21.01 y 8704.31.02, y en la partida 87.11 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE); ni mercancías clasificadas en los capítulos 50 a 64 de la TIGIE.

⁸² Ley Aduanera, Artículo 123

Las personas físicas o morales residentes en el extranjero, no existen productos de importación y exportación de productos fiscales clasificadas en las partidas 9503 y 9504 de la TIGIE.

Excepciones:

No obstante, lo establecido en el párrafo anterior, las personas morales que cuenten con la autorización de que se refiere el artículo 121, la fracción I de la Ley Aduanera, se realizan la introducción de un depósito fiscal de muestras y muestrarios. También los relojes del desgaste y los artículos de joyería con los precios con los diamantes, brillantes, rubíes, zafiros, esmeraldas y perlas naturales o cultivadas, así como mercancías clasificadas en los capítulos 50 al 64 de la TIGIE.⁸³

Como se puede apreciar, este régimen también ofrece diversos beneficios a los importadores, exportadores y empresas que realizan operaciones bajo esta modalidad.

Es necesario resaltar que una infraestructura de almacenamiento, con procesos administrativos eficientes, facilita el comercio internacional. En este sentido, la consolidación y modernización de aquélla en México es un requisito para detonar todo el potencial que ofrece el comercio internacional en términos de crecimiento económico⁸⁴

1.2.4 Tránsito de mercancías

Otro de los regímenes aduaneros contemplados en la Ley Aduanera es el tránsito de mercancías y para entenderlo acudimos a lo que dice Glosario Latinoamericano⁸⁵ que lo define como “*el régimen aduanero,*

⁸³ Página Electrónica del Servicio de Administración Tributaria, disponible en http://www.sat.gob.mx/aduanas/importando_exportando/regimenes/Paginas/definicion_deposito_fiscal.aspx, consultado el 20 de septiembre de 2020

⁸⁴ Clemente Blanco, Azalea del Carmen y Medina Ramirez, Salvador, La importancia económica de los almacenes y los almacenes generales de depósito, Revista BANCOMEXT, 10 de octubre de 2009, disponible en: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/131/6/771_almacenaje.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2020

⁸⁵ Citado por Carvajal Contreras, Op. Cit., P.451, Nota 4

por el cual las mercancías que se encuentren sometidas al control aduanero son transportadas desde una aduana a otra dentro de un territorio aduanero, estén o no destinadas al territorio aduanero.”

Para García Leyva⁸⁶ consiste en, “*el traslado de mercancías bajo control fiscal de una aduana nacional a otra. Se considera que el tránsito de mercancías es interno cuando la aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la aduana interior que se encargará del despacho de las mercancías para su importación o cuando la aduana interior remita las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida para su exportación.*”

Esta segunda definición sí incluye los dos tipos de tránsito que son el interno y el internacional, así como lo contempla la Ley Aduanera y para efectos de esto, la regla 4.6.1 de las Reglas Generales de Comercio Exterior indica las aduanas y secciones aduaneras por las que se podrá realizar el tránsito de mercancías de acuerdo a las rutas fiscales previamente establecidas:

Transito Interno de mercancías

Se entiende por Tránsito interno, 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. Asimismo el envío de mercancías importadas temporalmente en programas de maquila y el retorno en exportación.⁸⁷

El artículo 125 de la Ley Aduanera, indica lo que se considera como tránsito interno de mercancías:

⁸⁶ García Leyva, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.228, Nota 54

⁸⁷ Carvajal Contreras, Op. Cit., P.451

“Artículo 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.”⁸⁸

Tránsito Internacional de mercancías

En palabras sencillas, Carvajal Contreras⁸⁹ señala que el tránsito internacional será cuando la aduana de entrada envíe a la aduana de salida, mercancías de procedencia extranjera que lleguen a nuestro territorio nacional, pero con destino al extranjero. O también cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para ser reingresadas al territorio nacional.

Por su parte, Leyva García menciona que, *“el tránsito de mercancías se considerará internacional cuando la aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que llegue al territorio nacional. Este régimen deberá realizarse por conducto de agente aduanal, el que deberá formular el pedimento correspondiente y se deberán determinar provisionalmente las contribuciones y cuotas compensatorias que deberán cubrirse.”⁹⁰*

El artículo 130 de la Ley Aduanera establece lo siguiente: *“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.”⁹¹*

⁸⁸ Ley Aduanera, Artículo 125

⁸⁹ Carvajal Contreras, Op. Cit. P452, Nota 4

⁹⁰ Leyva García, Eugenio Jaime, Op.Cit. p.229, Nota 54

⁹¹ Ley Aduanera, Artículo 130

El despacho aduanero bajo este régimen lo podrán efectuar personas físicas o morales o por medio de conducto de agente aduanal cumpliendo los siguientes requisitos:

I. Formular el pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía.

II. Determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias.

III. Efectuarse por las aduanas autorizadas y por las rutas fiscales que para tal efecto establezca la Secretaría mediante reglas. El traslado de las mercancías se deberá efectuar utilizando los servicios de las empresas inscritas en el Registro de empresas transportistas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá mediante reglas el plazo máximo mediante el cual se deberá efectuar el tránsito internacional. Si las mercancías en su paso por territorio nacional no arriban a la aduana de salida en el plazo señalado, la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias se entenderá que es definitiva. Sólo se permitirá el arribo extemporáneo por caso fortuito o fuerza mayor siempre que se presente un aviso por escrito a las aduaneras.

Serán responsables solidarios ante el Fisco Federal por el pago de contribuciones, cuotas compensatorias omitidas y sus accesorios:

- El Agente Aduanal, cuando acepte dicha responsabilidad
- La empresa transportista

Es importante mencionar que, para efectos de la Ley Aduanera, cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional cambien o se desvíen de las rutas fiscales, es causal para que las autoridades

aduaneras procedan al embargo precautorio de dichas mercancías y de los medios en que se transportan, entre otras sanciones.

Como comentario, Carvajal Contreras señala 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 al territorio de otro país, sin tener que pagar impuestos, derechos o el cumplimiento de demasiadas formalidades.⁹²

Por último, se comparte la opinión que García Leyva⁹³ tiene respecto a la determinación de contribuciones por arribo extemporáneo, pues él dice que esta actividad como tal no está gravada por la Ley de Impuestos Generales a la Importación y Exportación de los productos, simple y sencillamente porque es diferente, pero tampoco existe otro gravamen específico a esta actividad emitido por el Congreso de la Unión, por lo que considero que debe subsanarse esta omisión, pues no existe razón para que a este régimen concreto se le aplique un impuesto que no le corresponde, ya que nada tiene que ver la importación con el tránsito de mercancías y por ello no existe motivo para gravar esta actividad con la aplicación parcial de contribuciones que no le son aplicables.

1.2.5 Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

Este régimen, de nuevo cuño 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. De la misma manera, se pueden introducir mercancías nacionales para someterlas a los

⁹² Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.453, Nota 54

⁹³ García Leyva, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.229, Nota 4

procesos industriales de transformación, elaboración o reparación con objeto de exportarlas.⁹⁴

En este régimen es necesario remitirnos a lo que establece el artículo 14 de la Ley Aduanera,

“Artículo 14. El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas. 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.

*El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán **recintos fiscalizados concesionados**. La concesión se otorgará mediante licitación conforme a lo establecido en el Reglamento e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios.”⁹⁵*

Las concesiones a las que se refiere el artículo anterior son otorgadas y administradas por el Servicio de Administración Tributaria con el objeto de dar satisfacción y abasto a los servicios de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga; debido a que las autoridades aduaneras no cuentan con los medios suficientes para prestar estos servicios por la cantidad de operaciones de comercio exterior y de mercancía que se maneja diariamente y para efectos de este régimen, las autoridades aduaneras serán las que podrán autorizar que dentro de los recintos fiscalizados las mercancías almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación. Al respecto, la ley en el artículo 135 señala en qué consiste este régimen:

“Artículo 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,

⁹⁴ Carvajal Contreras, Máximo, Op. Cit., p.453 y 454

⁹⁵ Ley Aduanera, Artículo 14

transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.”⁹⁶

Las mercancías introducidas a territorio nacional bajo este régimen deberán pagar el Impuesto General de Importación y las cuotas compensatorias únicamente en los casos previstos en el artículo 63-A de la Ley Aduanera. El impuesto se deberá determinar en el momento en que se destina la mercancía a este régimen.

Las mermas que se produzcan de los procesos previstos en este régimen no causarán el Impuesto General de Importación, al igual que los desperdicios no retornados si se demuestra que estos han sido destruidos.

Las maquinarias y el equipo que se requiere para la elaboración, transformación o reparación de mercancías podrán introducirse al país pagando el Impuesto General de Importación y cumpliendo con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

1.2.6 Recinto Fiscalizado Estratégico

Este último régimen aduanero, se creó con la reforma a la Ley Aduanera que se publicó el 30 de diciembre del año 2002, para lo cual es necesario conocer los motivos que llevaron al legislador a crear los recintos fiscalizados estratégicos, los cuales tienen por objetivo, por lo cual citaremos una parte de la exposición de motivos del dictamen de la Comisión de Hacienda:

Tiene por objeto fortalecer los niveles de competitividad de la industria manufacturera establecida en México, principalmente de aquella cuyas operaciones se orientan hacia los mercados internacionales, abatiendo los costos de logística y elevando la eficiencia en las operaciones aduanales [...] [ya que tener una] mayor competitividad hace necesaria la adopción de políticas novedosas que permitan a nuestro país no sólo

⁹⁶ Ley Aduanera, Artículo 135, primer párrafo

preservar su nivel actual de producción, sino además atraer nuevos proyectos e inversiones que impliquen generación de empleos, transferencia de tecnología y desarrollo de capital humano. De esta forma, el objetivo específico de las reformas [...] es el de otorgar condiciones de competitividad respecto a las operaciones de comercio exterior y aduanal de la industria [...] lo cual 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 su situación geográfica, pero además su infraestructura, mano de obra calificada, así como la red de tratados de libre comercio que permiten a las industrias y comerciantes acceder a más de 32 economías en el mundo.⁹⁷

Las reformas que crean el régimen de recinto fiscalizado estratégico se basan en tres premisas fundamentales: a) facilidades logísticas, que hacen más eficientes los flujos de mercancías, sin desatender la fiscalización; b) simplificación administrativa, con la que se reducen los trámites aduanales por la automatización de la elaboración y el procesamiento de documentos aduanales, y c) transparencia y seguridad jurídica, que construye un entorno jurídico y operativo que otorgue certidumbre y confianza a la inversión; así como la generación de mecanismos legales que permitan la consolidación del comercio y la industria⁹⁸

Carvajal Contreras, lo define como *“un régimen aduanero suspensivo, que consiste en introducir mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, por tiempo limitado, a un inmueble que esté dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o portuario, con la finalidad de que las mercancías puedan ser objeto de manejo,*

⁹⁷ De la Garza Gutiérrez, Cesar, El recinto fiscalizado estratégico: un nuevo paradigma de la logística, Revista BANCOMEXT, Vol.55, núm. 5, mayo 2005, p.456, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/78/8/Garza.pdf> , consultado el 30 de septiembre de 2020

⁹⁸ Ibidem, p.455

almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución o sujetarse a un proceso industrial de elaboración, transformación o reparación.”⁹⁹

Estos recintos son inmuebles ubicados dentro de la circunscripción de una aduana, sin embargo, también se establece la posibilidad de habilitarse en todo el territorio nacional aun cuando los inmuebles no colinden con los recintos fiscales o portuarios.

En relación con lo anterior, la Ley Aduanera establece lo siguiente:

*“**Artículo 14-D.** Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble, dentro de la circunscripción de cualquier aduana, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble 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. El interesado deberá cumplir con los requisitos que exija el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para asegurar el interés fiscal.”¹⁰⁰*

De acuerdo con el artículo anterior, el 135-A señala las pautas y condiciones que se tendrán que cumplir para obtener la autorización para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico.

*“**Artículo 135-A.** Las personas que tengan el uso o goce de inmuebles ubicados dentro del recinto fiscalizado estratégico habilitado en los términos del artículo 14-D de esta Ley, podrán solicitar la autorización para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico. No podrán obtener la autorización a que se refiere este artículo, las personas que cuenten con la autorización para administrar el recinto fiscalizado estratégico.*

También podrán obtener la autorización a que se refiere este artículo, las personas que cuenten con la concesión o la autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior. El Servicio de Administración Tributaria señalará en la autorización respectiva las medidas de control para distinguir las mercancías sujetas a este régimen, de las que se encuentren en depósito ante la aduana.

Para que proceda la autorización a que se refiere este artículo, se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes

⁹⁹ Carvajal Contreras, Máximo, Op.Cit., p.454

¹⁰⁰ Ley Aduanera, Artículo 14-D, primer párrafo

mexicanas, su solvencia económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera, así como la de sus accionistas, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y cumplir con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Las personas que obtengan la autorización a que se refiere este artículo, deberán adoptar las medidas necesarias y cumplir con los lineamientos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior y deberán contar con los sistemas que permitan el enlace y la transmisión automatizada de la información relativa a las mercancías. La transmisión de la información se deberá efectuar en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Quienes obtengan la autorización a que se refiere este artículo, deberán cumplir con las obligaciones y tendrán las mismas responsabilidades que las previstas en los artículos 15, 26 y demás relativos de esta Ley para quienes cuenten con autorización o concesión para el manejo, almacenaje y custodia de mercancías en depósito ante la aduana.

El Servicio de Administración Tributaria mediante reglas podrá otorgar las facilidades necesarias. El Servicio de Administración Tributaria cancelará la autorización a que se refiere este artículo conforme al procedimiento previsto en el artículo 144-A de esta Ley, a quienes dejen de cumplir los requisitos previstos para el otorgamiento de la autorización, incumplan con las obligaciones previstas en esta Ley o la autorización o incurran en alguna causal de cancelación establecida en esta Ley o en la autorización.¹⁰¹

Asimismo, el artículo 135-B indica dice en qué consiste este régimen y las condiciones que deberán cumplirse para que la mercancía pueda someterse al mismo:

“Artículo 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:

¹⁰¹ Ley Aduanera, Artículo 135-A

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.

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.

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

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.”¹⁰²

Para efectos de este artículo, quienes tengan autorización para destinar mercancías a este régimen, deberán cumplir con lo siguiente:

- Tramitar por conducto de Agente o Apoderado Aduanal un pedimento de introducción de mercancías con los identificadores correspondientes
- Presentar las mercancías ante la aduana o al módulo de aduanas del recinto fiscalizado estratégico

Las mercancías que se introduzcan a este régimen podrán permanecer por un plazo no mayor a 2 años, salvo en los casos en los que el plazo no podrá exceder el que indica la Ley del Impuesto Sobre la Renta, tal es el caso de las maquinarias, instrumentos, moldes, herramientas, aparatos para diversas actividades etc.

¹⁰² Ley Aduanera, Artículo 135

El artículo 135-D de la Ley Aduanera establece de qué modo podrán retirarse las mercancías del recinto fiscalizado estratégico:

“Artículo 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.

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.”¹⁰³

El artículo anterior, señala que las mercancías destinadas a este régimen podrán a otro inmueble dentro del recinto fiscalizado o a otro recinto. Cabe mencionar que los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación darán lugar al Impuesto General de Exportación.

Los recintos fiscalizados estratégicos, tienen un efecto económico muy importante en las zonas donde se autorizan, ya que también ofrece diversos beneficios a la industria, el comercio y en general para la población al procurar el desarrollo en distintas zonas de México y al mismo tiempo combatir el rezago económico por la ausencia de estímulos de inversión por lo que los distintos sectores deben cuidar y fortalecer el régimen para ampliar los beneficios.

1.3 Despacho Aduanero

¹⁰³ Ley Aduanera, Artículo 135-A

En materia aduanera, el Despacho Aduanero, tiene una gran importancia dentro de toda la regulación que rige el funcionamiento y los objetivos de las aduanas y en general del comercio exterior, siendo uno de estos objetivos la fiscalización de las mercancías y el cobro de contribuciones; y para el importador o exportador, el desaduanamiento de las mercancías para su legal estancia, todo esto derivado de la potestad tributaria que tiene el Estado hacia los gobernados en la relación jurídica y será mediante la Administración General de Aduanas del SAT la que va a regular el despacho aduanero y toda su legislación aplicable.

1.3.1 Etapas del Despacho Aduanero

Para un mayor entendimiento del tema, es importante definir qué es el Despacho Aduanero, y como definición se tiene que, se trata de un conjunto de actos y formalidades relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida de éste, de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros; que deben realizar las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones¹⁰⁴ según Granados Valerio.

En la definición anterior, se pueden encontrar elementos que ya se han desarrollado anteriormente y en este tema, se conjuntan éstos y otros conceptos para el análisis de lo que supone esta parte de la actividad aduanera en nuestro país.

El artículo 35 de la Ley Aduanera nos da una definición más amplia y práctica de lo que se considera como despacho aduanero:

“Artículo 35. Para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho aduanero el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo

¹⁰⁴ Granados Valerio, Claudia Minerva, Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero, Porrúa, México, 2005, p.33

con los diferentes tráficoy regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional, ya sea los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales, empleando el sistema electrónico aduanero. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas, lo procedente en relación al uso del sistema electrónico aduanero en los casos de contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor.”¹⁰⁵

Una vez que se precisó la definición de despacho aduanero, se señalarán las fases que lo comprenden:

- Ingreso y resguardo de la mercancía en la aduana
- Reconocimiento previo
- Revisión de pedimento
- Pago de Contribuciones
- Reconocimiento aduanero
- Salida de mercancía

El despacho aduanero, se inicia cuando el medio de transporte que carga la mercancía, arriba e ingresa a la aduana para quedar en depósito en algún recinto fiscal o fiscalizado, en lo que se destina a un régimen aduanero y se cumplen todos los actos y formalidades del despacho, para que posteriormente se acredite la legal estancia de la mercancía en el país. Mientras tanto, las mercancías podrán ser motivo de actos de conservación, examen, toma de muestras y se prestarán los servicios de almacenaje, vigilancia, etiquetado, marcado, colocación de leyendas e información comercial.

La ley Aduanera en el artículo 23, señala lo respectivo al depósito de mercancías en la aduana.

*“**Artículo 23.** Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero.”¹⁰⁶*

¹⁰⁵Ley Aduanera, Artículo 35

¹⁰⁶ Ley Aduanera, Artículo 23, primer párrafo

Las mercancías quedarán en depósito por el tiempo necesario en lo que se lleva a cabo todo el despacho aduanero, sin embargo, no deben exceder los plazos que establece la ley, de lo contrario se actualizará la figura del abandono de mercancías, lo que significa que la propiedad de las mismas pasará al Fisco Federal si no se cumple con los actos y formalidades exigidos:

“Artículo 29. *Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:*

I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.

II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:

a) Tres meses, tratándose de la exportación

b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos. Los plazos a que se refiere este inciso, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.

c) Dos meses, en los demás casos. También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en dos meses contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.

III. Se entenderá que las mercancías se encuentran a disposición del interesado a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución correspondiente. No causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.”¹⁰⁷

Una vez que ha transcurrido el plazo que señala el artículo 29, las autoridades aduaneras le notificarán personalmente a los propietarios o

¹⁰⁷Ley Aduanera, Artículo 29

consignatarios de la mercancía, que ha transcurrido el plazo y que tiene 15 días para retirar las mismas, siempre y cuando se haya comprobado el pago de créditos fiscales y el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias; en caso de no hacerlo pasarán a propiedad del Fisco Federal.

Ahora bien, cuando que las mercancías se encuentran en depósito dentro del recinto fiscal o fiscalizado, el agente aduanal tendrá derecho a hacer un reconocimiento previo para examinar, confirmar y conocer físicamente el contenido del embarque antes de que lo haga la autoridad, esto con el fin de verificar las características y cantidad de mercancía, así como para determinar la clasificación arancelaria. Para tal efecto, debe ingresar al recinto y pagar el derecho al previo.

Una vez que se ha examinado la mercancía y que se ha revisado que todos los documentos aduaneros cumplen con las disposiciones legales, se embala nuevamente la mercancía y teniendo la certeza de que, hasta ese momento, la mercancía cumple con todas las formalidades del despacho, entonces el agente aduanal podrá solicitar al interesado el pago de las contribuciones correspondientes.

“Artículo 42. Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto.”¹⁰⁸

Lo siguiente es la elaboración del pedimento, mismo que tendrá que llenarse conforme a los identificadores del Anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, el cual se tendrá que transmitir a las autoridades correspondientes mediante el sistema electrónico aduanero y contendrá datos relativos a la mercancía que se pretende destinar a un régimen aduanero, lo que será posible mediante el uso de la Firma Electrónica Avanzada o sello digital, mismos que equivalen a la firma autógrafa del importador, exportador, agente o mandatario aduanal.

¹⁰⁸ Ley Aduanera, Artículo 42

Para que el pedimento se considere transmitido correctamente deberá contener la Firma Electrónica Avanzada o sello digital y el código de aceptación generado en el sistema.

El sistema electrónico aduanero, transmite los pedimentos a las autoridades aduaneras mediante documento electrónico y dependiendo del régimen deberán anexarse y transmitirse otros documentos, así como lo señala el artículo 36-A de la Ley:

“Artículo 36-A. Para los efectos del artículo 36, en relación con el artículo 6º. de esta Ley, y demás aplicables, los agentes aduanales y quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional para destinarlas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir en documento electrónico o digital como anexos al pedimento, excepto lo previsto en las disposiciones aplicables, la información que a continuación se describe, la cual deberá contener el acuse generado por el Sistema Electrónico Aduanero, conforme al cual se tendrá por transmitida y presentada:

I. En importación:

a) La relativa al valor y demás datos relacionados con la comercialización de las mercancías, contenidos en la factura o documento equivalente, cuando el valor en aduana de las mismas se determine conforme al valor de transacción, declarando el acuse correspondiente que se prevé en el artículo 59-A de la presente Ley.

b) La contenida en el conocimiento de embarque, lista de empaque, guía o demás documentos de transporte, y que requiera el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, declarando el acuse respectivo que se prevé en el artículo 20, fracción VII de la presente Ley.

c) La que compruebe 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 de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

d) La que 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) *La del documento digital en el que conste la garantía efectuada 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 la Secretaría. En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, la información relativa a 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 deberá consignarse en la información transmitida relativa al valor y demás datos de comercialización de las mercancías. No obstante lo anterior, 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 transmitir 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.*

II. *En exportación:*

a) *La relativa al valor y demás datos relacionados con la comercialización de las mercancías, contenidos en la factura o documento equivalente, declarando el acuse correspondiente que se prevé en el artículo 59-A de la presente Ley.*

b) *La que compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, 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 de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.*

Tratándose de los demás regímenes aduaneros, los anexos al pedimento serán los que prevean las disposiciones aplicables, acorde con las cuales se transmitirá y presentará la información en documento electrónico o digital, conforme a lo dispuesto en el presente artículo y 6º. de esta Ley.(...)"¹⁰⁹

Se da el caso de que un solo pedimento pueda amparar diversas operaciones de un solo contribuyente, al que se le denominará pedimento consolidado, cuando se trate de las operaciones siguientes:

- Exportaciones

¹⁰⁹ Ley Aduanera, Artículo 36-A

- Importaciones al amparo de programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía
- Casos en que establezca el SAT mediante Reglas

Para que se puedan amparar diversas operaciones en un pedimento consolidado, se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37-A:

“Artículo 37-A. *Quienes ejerzan las opciones a que se refiere el artículo anterior, deberán cumplir con lo siguiente:*

I. Transmitir, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico a las autoridades aduaneras, la información referente a las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional acorde con el artículo 59-A de la presente Ley y, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada o sello digital y deberá proporcionar una impresión del aviso consolidado con la información correspondiente, el cual llevará impreso el código de barras. La transmisión electrónica en la que aparezca la firma electrónica avanzada o sello digital y el acuse generado por el sistema electrónico aduanero, se considerará que fueron transmitidos y efectuados por la persona a quien corresponda dicha firma o sello, ya sea de los importadores o exportadores, el agente aduanal o su mandatario aduanal autorizado.

II. Someter las mercancías, al mecanismo de selección automatizada y, en lugar de pedimento, proporcionar una impresión del aviso consolidado, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

III. Activar por cada vehículo el mecanismo de selección automatizado.

IV. Transmitir en documento electrónico el pedimento consolidado el día martes de cada semana, en el que se hagan constar todas las operaciones realizadas durante la semana anterior, misma que comprenderá de lunes a domingo, cumpliendo con lo señalado en el artículo 36 de esta Ley, así como en los plazos, supuestos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

V. Anexar al pedimento y a la transmisión electrónica a que se refiere la fracción I de este artículo y, en su caso, al aviso consolidado, en documento electrónico o digital, la información que compruebe el

cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, en los términos del artículo 36 y 36-A de la Ley, debiendo declarar en el pedimento, en la transmisión electrónica y, en su caso en el aviso consolidado, los acuses correspondientes conforme a los cuales se tendrán por transmitidos y presentados los anexos.”¹¹⁰

Una vez que el pedimento ha sido validado, el SAT proporcionará acuse de recibo para que posteriormente se pueda proceder al pago de las contribuciones, y son las siguientes:

Impuesto General de Importación (IGI) / Impuesto General de Exportación (IGE)

El Impuesto General de Importación o Impuesto General de Exportación, corresponderá de conformidad con la fracción arancelaria en la que se clasifique la mercancía importada o exportada, de acuerdo a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, o la Tabla de Desgravación de México prevista en algún tratado de libre comercio, al valor en aduanas de la mercancía importada en los términos establecidos en los artículos 64 a 78 de la Ley Aduanera.

Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala la Ley del IVA, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores. Para calcular el impuesto al valor agregado tratándose de importación de bienes tangibles, se considerará el valor que se utilice para los fines del

¹¹⁰ Artículo 37-A, Ley Aduanera

impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos, las personas físicas y las morales que importen en definitiva al país automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.

Los automóviles importados por los que se cause el impuesto establecido en la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, son los que corresponden al año modelo posterior al de aplicación de la Ley, al año modelo en que se efectúe la importación, o a los 10 años modelo inmediato anteriores.

Derecho de Trámite Aduanero (DTA)

El DTA se causa con motivo de las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente en los términos de la Ley Aduanera. Para conocer el monto, consulte la Ley Federal de Derechos, ya que las cantidades se actualizan semestralmente.

Derecho de Almacenaje

Se pagarán derechos por el almacenaje de mercancías en depósito ante la aduana en recintos fiscales, después de vencidos los plazos que se establecen en el artículo 41 de la Ley Federal de Derechos. Las cuotas diarias de los derechos por el almacenaje, en recintos fiscales,

de mercancías en depósito ante la aduana, son las establecidas en el artículo 42 de la Ley Federal de Derechos.¹¹¹

Cuotas Compensatorias

Se pagará como aprovechamiento a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o subvención en su país de origen.

Elaborado el pedimento y efectuado el pago de 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.¹¹²

1.3.2 Mecanismo de Selección Automatizado

Al mecanismo de selección automatizado, también se le conoce como semáforo fiscal, así pues, la mercancía entra a los módulos de selección para llevar a cabo la modulación del pedimento que consiste en que un verificador del SAT pasará un lector sobre el código de barras del pedimento, para que determine de manera “aleatoria” si procede a la revisión documental y examen físico de las mercancías, para allegarse de elementos que permitan a las autoridades aduaneras verificar la exactitud de lo declarado. En caso de que el resultado sea negativo, en el pedimento se imprimirá la leyenda “desaduanamiento libre” y no se revisa el embarque, pero si procede será “reconocimiento

¹¹¹ Página Electrónica del Servicio de Administración Tributaria, consultado el 12 de octubre de 2017, disponible en: http://www.sat.gob.mx/aduanas/importando_exportando/guia_importacion/Paginas/contribuciones_que_puedan_causarse_con_importacion.aspx , consultado el 30 de septiembre de 2020

¹¹² Granados Valerio, Claudia Minerva, Op Cit., p.39, Nota 108

aduanero” y la autoridad podrá revisar hasta un 20% del total de la mercancía.

El semáforo fiscal, arroja los resultados de forma aleatoria, sin embargo, hay factores o antecedentes que determinan que a ciertos importadores se les practique el reconocimiento por tal situación, estos factores son el país de origen, tipo de mercancía, el comportamiento ante el Padrón de Importadores, entre otros, lo que puede considerarse como una selección inteligente, como lo señala el siguiente criterio de la corte:

2000394. I.7º.A.18 A (10ª.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VI, Marzo de 2012, Pág. 1241.

MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO. LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD PARA ALIMENTAR EL SISTEMA RELATIVO CON FACTORES DE RIESGO, A EFECTO DE REALIZAR UNA SELECCIÓN INTELIGENTE DE LAS MERCANCÍAS, ESTÁ SUJETA AL REQUISITO DE MOTIVACIÓN EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Derivado de la reforma al artículo 43 de la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, se modificó la denominación en dicho precepto del “mecanismo de selección aleatoria”, por la de “mecanismo de selección automatizado”, cambio que según la exposición de motivos correspondiente y el dictamen del legislador, obedeció a que la determinación de si las mercancías serán sometidas a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento podrá efectuarse por la autoridad aleatoria o discrecionalmente, considerando factores de riesgo, como el tipo de mercancías, su origen, su valor, el comportamiento del importador, del agente aduanal, entre otros, que permitan efectuar una selección inteligente, sin menoscabo de que aquella pueda ejercer su facultad discrecional de revisión, utilizando el mismo sistema automatizado, lo cual fue aprobado con la finalidad, además, de combatir el contrabando técnico documentado de mercancías que ingresaban al país a través de las aduanas, sin que se estimare necesario delimitar la forma en que se efectuará esa determinación. No obstante lo anterior, la facultad para alimentar el sistema relativo con los factores mencionados no es irrestricta, en virtud de que la libertad de apreciación que la ley concede a las autoridades está sujeta al requisito de motivación exigido por el artículo 16 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

*SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*¹¹³

Es importante mencionar que independientemente del resultado arrojado por este mecanismo, la autoridad aduanera podrá emitir una orden de verificación de mercancía en transporte o realizar una visita domiciliaria para comprobar lo declarado.

Cuando en el semáforo fiscal sale rojo, se procede a la revisión de las mercancías por lo que al respecto, Leyva García comenta que, *“el reconocimiento aduanero consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación por parte de las autoridades para precisar la veracidad de lo declarado en cuanto a las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.*

*También tiene como finalidad verificar la autenticidad de la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de los productos que se importen o exporten, así como de la identificación de los mismos productos.”*¹¹⁴

Si se detectan o si se advierte alguna causal de embargo se procederá a levantar un PAMA (Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera) o si en la revisión de las mercancías no se detectan irregularidades o discrepancias, la mercancía podrá ser entregada inmediatamente al interesado hacia su destino, lo que significa que ha cumplido con todas las formalidades del despacho y se encuentra legalmente en el país.

¹¹³ 2000394. I.7º.A.18 A (10ª.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VI, Marzo de 2012, Pág. 1241.

¹¹⁴ Leyva García, Eugenio Jaime, Op.Cit., p.117, Nota 54.

1.3.3 Regulaciones Arancelarias

El estudio de las regulaciones arancelarias resulta necesario para la comprensión de un aspecto del punto central de este trabajo, pues como sabemos, los impuestos al comercio exterior son clave en el éxito de la economía de cualquier país y en el caso de México es uno de los que más recauda, por lo tanto la autoridad debe hacer un trabajo impecable y exhaustivo cuando se trata de recaudación, ya que se llega a dar el caso en que se excede de facultades o “mañosamente” aplica la ley a su favor para cobrar impuestos, multas y contribuciones al contribuyente; y en específico para estudio de esta tesis, se le obliga indirectamente al importador al cobro de los referidos conceptos para que su Padrón de Importadores esté vigente y pueda seguir ejerciendo su actividad económica. Como hipótesis central de este tema, es un punto que tocaremos más adelante a detalle y para tal objeto, se analizará lo que señala la doctrina y la ley de las regulaciones arancelarias.

Anteriormente se señalaron las bases constitucionales del comercio exterior y para este tema retomamos lo que señala el artículo 131 de la Constitución:

“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 para 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 de la facultad concedida.”¹¹⁵

Como se puede observar, el Ejecutivo tiene facultades en materia de regulaciones arancelarias y no arancelarias y cuando se trata de contribuciones, todos tenemos la obligación de contribuir al gasto público, esto de acuerdo a la relación jurídica que existe entre los sujetos de la relación jurídica derivada de la potestad tributaria del Estado y para efectos de este tema, los obligados al pago de contribuciones serán los contribuyentes que importen mercancías.

“Artículo 52. Están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior y al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y otras medidas de regulación al comercio exterior, las personas que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, incluyendo las que estén bajo algún programa de devolución o diferimiento de aranceles en los casos previstos en los artículos 63-A, 108, fracción III y 110 de esta Ley.”¹¹⁶

Los aranceles tienen por objeto incrementar los ingresos fiscales y/o proteger al mercado nacional o a un sector industrial contra la competencia extranjera, y se causan en el momento en que la mercancía cruza la frontera de un territorio aduanero, lo que, a su vez, ocasiona el aumento en los costos de las importaciones en un porcentaje fijado sobre la base gravable, que es el valor en aduana y que a su vez repercute en el precio en el mercado nacional.

Las barreras arancelarias son los impuestos (aranceles) que deben pagar los importadores y exportadores en las aduanas de entrada y salida de las mercancías. Los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación.¹¹⁷

¹¹⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 131

¹¹⁶ Ley Aduanera, Artículo 52

¹¹⁷ Witker, Jorge Alberto, Op. Cit., p.355, Nota 15

En México y en la mayor parte de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se utilizan los aranceles siguientes, y que en nuestro país se contemplan en la Ley Aduanera:

“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.”¹¹⁸

“Artículo 13. *Los aranceles a que se refiere el artículo anterior podrán adoptar las siguientes modalidades:*

I. 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;

II. Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y

III. Las demás que señale el Ejecutivo Federal.”¹¹⁹

En este impuesto, la base gravable de las importaciones es el valor en aduana que es el valor de transacción, el cual a su vez es el precio pagado por las mismas, entendiéndose por este último concepto, el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador de manera directa o indirectamente al vendedor o en beneficio de este.¹²⁰

¹¹⁸ Ley Aduanera, Artículo 12¹¹⁹ Ley Aduanera, Artículo 13.

¹¹⁹ Ley Aduanera, Artículo 13.

¹²⁰ Leyva García, Eugenio Jaime, Op. Cit., p.245, Nota 54

Ahora bien, para calcular el impuesto es necesario identificar en qué clasificación se encuentra la mercancía. La clasificación arancelaria es la identificación de las mercancías que se pretenden importar o exportar, con los bienes que se detallan en la tarifa de los impuestos generales de importación o exportación.¹²¹

Una vez que tenemos identificada la mercancía, le corresponderá una fracción arancelaria contenida en la LIGIE (Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación), en donde establecerá la tasa arancelaria que le corresponde y las regulaciones no arancelarias que deberá cumplir dicha mercancía de acuerdo a la nomenclatura compuesta por 8 dígitos en la que se haya identificado

Cabe mencionar que la incorrecta clasificación de las mercancías da lugar al embargo precautorio de las mismas, dando lugar a las infracciones y sanciones que le puedan corresponder dependiendo de las contribuciones que se hayan omitido o las regulaciones que no se hayan cumplido por la inexacta clasificación.

En conclusión, la clasificación arancelaria es importante porque es una identificación de las mercancías a nivel internacional y es la que nos señalará la tasa arancelaria y las regulaciones a las que está sujeta nuestra mercancía.

1.3.4 Regulaciones y Restricciones no arancelarias (RRNA's)

Antes y Durante el despacho aduanero, el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias es indispensable para la legal importación o exportación de mercancías, puesto que es una condicionante para que puedan llevarse a cabo las operaciones de comercio exterior, y por este motivo, profundizaremos el estudio de este tema, ya que el incumplimiento a estas formalidades durante el

¹²¹ Ibidem, p.246.

despacho implica diversas sanciones, tanto fiscales como administrativas.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal tiene la facultad para establecer estas medidas, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía o en su caso puede hacerlo con la autoridad competente que puede ser SENASICA, PROFEPA, COFEPRIS, etc.

Las RRNA's son los permisos previos, normas oficiales mexicanas, cuotas compensatorias y los cupos, estas medidas se establecen en el caso de que sea necesario corregir el desequilibrio de la balanza de pagos, para regular la entrada de mercancías, modificar lo dispuesto en los tratados o convenios internacionales de que México forma parte, esto con el fin de impedir que ingresen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y para proteger al público consumidos a través de las Normas Oficiales Mexicanas.

La diferencia entre las regulaciones y las restricciones consiste en que las primeras tienen el objetivo de proteger la salud, el medio ambiente, el consumo y en general el bienestar humano mediante el cumplimiento de ciertos requisitos que exigen las autoridades especializadas en cada uno de los sectores que se pretende regular.

Las restricciones no arancelarias según Jorge Witker son medidas que entorpecen, dilatan o impiden el flujo de productos de un mercado a otro¹²² esto con el fin de proteger la industria nacional ante la importación desmedida de ciertas mercancías o el desequilibrio en el precio de los productos nacionales y los importados o nacionalizados. En otras palabras, son limitaciones para la entrada y salida de mercancías, sujetándolas a ciertas condiciones necesarias para la regulación del mercado nacional.

¹²² Witker Gutiérrez, Jorge Alberto, Op. Cit, p.360, Nota.44.

En la doctrina se maneja una clasificación de las medidas de regulación no arancelarias y se dividen en:

Regulaciones no arancelarias cuantitativas, que se aplican a cantidades de mercancías que se permiten importar a un país o a establecer contribuciones cuantificables y a su vez estas pueden ser:

- a) Permisos de importación y exportación
- b) Cupos
- c) Medidas contra prácticas desleales de comercio internacional

Regulaciones no arancelarias cualitativas, que tienen que ver con el producto en sí mismo se aplica a ciertas mercancías por razón de cantidad, calidad, entre otros y son:

Regulaciones de etiquetado

- Regulaciones de envase y embalaje marcado de país de origen
- Regulaciones sanitarias
- Normas técnicas
- Regulaciones de toxicidad
- Normas de calidad
- Regulaciones ecológicas

Así pues, los documentos que acrediten el cumplimiento de las regulaciones y restricciones deberán presentarse junto con el pedimento ante la aduana de despacho por conducto del agente o apoderado aduanal.

***“Artículo 17-A.** Las restricciones y regulaciones no arancelarias, deberán cumplirse conforme a lo establecido en los ordenamientos aplicables. Dicho cumplimiento deberá demostrarse mediante documentos que contengan medidas de seguridad o a través de medios electrónicos, o ambos, que determine la Secretaría, conjuntamente con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, con excepción de los que hayan sido pactados con países con los que México haya suscrito algún acuerdo o tratado de libre comercio. Los documentos a que se refiere este artículo deberán acompañar al pedimento que se presente ante la aduana por conducto*

*del agente o apoderado aduanal, en los términos de la legislación aduanera.*¹²³

El apéndice 9 del anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2017, contiene las regulaciones y restricciones que se tendrán que cumplir ante las autoridades correspondientes.

Estas medidas tienen fines proteccionistas desde niveles industriales y empresariales hasta individuales, ya que existe la preocupación por parte del Estado de proteger la industria y el mercado nacional para promover la economía nacional, así como para procurar que los bienes que consumimos cumplan con las normas estandarizadas de calidad, salubridad, ecológicas, etcétera.

¹²³ Ley de Comercio Exterior, Artículo 17-A

CAPÍTULO 2. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS

En este capítulo, se abordará uno de los temas más relevantes para el presente trabajo, pues se identificarán quienes son las autoridades aduaneras y qué facultades tienen en esta materia, ya que este tema es el punto de partida del procedimiento que se analizará en la presente tesis.

Antes de iniciar con el tema, se retomará la importancia que tiene la recaudación de los tributos, ya que son uno de los principales ejes del desarrollo del país y para asegurar los ingresos que se generan por la actividad del comercio exterior, el Estado ha creado diversos mecanismos de fiscalización que permitan una equitativa e igualitaria recaudación y a su vez, procuran que todas las operaciones relacionadas a esta actividad se lleven en apego a la ley. Así pues, se delegan diversas facultades y atribuciones a las autoridades aduaneras para ejercer dichos mecanismos.

En este entendido, resulta fundamental identificar las autoridades encargadas de la regulación y aplicación de las autoridades aduaneras y cuáles son sus facultades.

2.1 Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal, busca el cuidado, conservación, atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos.¹²⁴ En México, la Administración la llevan a cabo diversos entes de gobierno que conjuntamente trabajan para lograr los fines del Estado.

La coordinación administrativa constituye una técnica que sirve para lograr la unidad de la actuación de la Administración Pública en su conjunto, ya que a través de ella se combinan los esfuerzos de los

¹²⁴ Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p.1456

órganos que integran dicha organización, con el propósito de satisfacer apropiadamente los fines públicos.¹²⁵

Es así como la Administración Pública en nuestro país se lleva a cabo por los siguientes órganos de gobierno:

- La Oficina de la Presidencia de la República
- Secretarías de Estado
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Órganos Reguladores Coordinados que integran a la Administración Pública Centralizada

Una vez precisado lo anterior, es importante recalcar que, en el capítulo anterior, se mencionaron las atribuciones del Ejecutivo en materia aduanera y para retomarlo en lo general, se acude a lo dispuesto por el artículo 143 de la Ley Aduanera que a la letra dice lo siguiente:

***Artículo 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. (Se deroga).

*IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.*¹²⁶

Definido lo anterior, resulta importante señalar lo dispuesto por la Constitución Política en su artículo 90 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2, ya que indica cuáles son los órganos centralizados de la Administración Pública, pues son estos los que interesa analizar debido a que las autoridades aduaneras

¹²⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, primer curso, Porrúa, México 1997, p.105

¹²⁶ Ley Aduanera, Artículo 143

se desprenden de un órgano desconcentrado (SAT), perteneciente a un órgano centralizado de la Administración Pública Federal (SHCP).

En este entendido, resulta importante señalar y desglosar la organización de la Administración Pública Federal, por lo que a continuación, se citan los artículos referidos en el párrafo anterior.

“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 bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”¹²⁷

“Artículo 2. 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:

Secretarías de Estado;

Consejería Jurídica, y

Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.”¹²⁸

La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración.¹²⁹ Es decir, en la cúspide de la administración se encuentra el Presidente de la República y jerárquicamente sus subordinados se encuentran bajo la dirección del Presidente y obedecen a sus órdenes de acuerdo a las funciones administrativas que le corresponden y así, la toma de decisiones desciende del órgano mayor al inferior, por ejemplo, las Secretarías de Estado, para obedecer a los imperativos del Titular del Ejecutivo Federal.

¹²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90

¹²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 2

¹²⁹ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas tomo 8, Fundación de Derecho Administrativo, México, 2013, p.185

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.¹³⁰

Para tal efecto, la Ley Orgánica indica cuáles serán las Secretarías que conforman la Administración Pública en nuestro país:

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

- I. Secretaría de Gobernación;*
- II. Secretaría de Relaciones Exteriores;*
- III. Secretaría de la Defensa Nacional;*
- IV. Secretaría de Marina;*
- V. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;*
- VII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
- VIII. Secretaría de Energía;*
- IX. Secretaría de Economía;*
- X. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;*
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;*
- XII. Secretaría de la Función Pública;*
- XIII. Secretaría de Educación Pública;*
- XIV. Secretaría de Salud;*

¹³⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p.113

- XV. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social;*
- XVI. *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;*
- XVII. *Secretaría de Cultura;*
- XVIII. *Secretaría de Turismo, y*
- XIX. *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.*¹³¹

2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El autor Andrés Serra Rojas¹³² menciona que la hacienda pública mexicana está constituida por el conjunto de bienes, valores y derechos del Estado, que se destinan a la satisfacción de las necesidades colectivas. Por otro lado, el autor también comenta que el Estado y los demás entes públicos requieren de un patrimonio y de un régimen adecuado para su manejo, de esta manera la hacienda pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del patrimonio público.

En la actualidad se sigue denominando fisco a los organismos fiscales autónomos que intervienen en los procedimientos administrativos para el cobro de los impuestos. También se comprenden a las demás dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relacionadas con esta materia.

Debe distinguirse el fisco de las autoridades hacendarias, estas últimas comprenden la actividad financiera del Estado y las autoridades fiscales el manejo de los impuestos.¹³³

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia

¹³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 26

¹³² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo segundo curso, Porrúa, México, 2006, p.67

¹³³ Ibidem, p.68

financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país, con crecimiento económico de calidad.

Para conocer más a detalle la competencia de la Secretaría en el auxilio de los asuntos del Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 nos indica cuáles serán los asuntos que le corresponden:

"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;

(...)".¹³⁴

En relación a este artículo, las fracciones XI y XII señalan que le corresponderá a esta Secretaría el despacho de los asuntos relacionados con el cobro de contribuciones, el cumplimiento de las disposiciones fiscales y la dirección de los servicios aduanales y de inspección; para esto la Secretaría de Hacienda cuenta con distintas unidades administrativas y órganos desconcentrados para auxiliarse en el despacho de los asuntos competentes, por lo cual, es conveniente señalar lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que la Ley Aduanera señala que serán autoridades aduaneras las que señale este reglamento, entre otras disposiciones y para efectos del presente trabajo, únicamente se mencionará el apartado D del artículo 2 del reglamento, pues es donde vienen regulados los órganos desconcentrados de Hacienda, entre los que destaca el Servicio de Administración Tributaria.

¹³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 31

“Artículo 2. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

(...)

D. Órganos Administrativos Desconcentrados:

I. Servicio de Administración Tributaria;

II. Comisión Nacional Bancaria y de Valores; III. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y

IV. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.”¹³⁵

2.3 Servicio de Administración Tributaria (SAT)

La Ley del Servicio de Administración Tributaria, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 en donde crea este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene carácter de autoridad fiscal y aduanera.

Como se mencionó anteriormente, la Ley Aduanera dice que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará quienes se consideran autoridades aduaneras, pero no dice explícitamente quienes lo serán; sin embargo se analizará al Servicio de Administración Tributaria, debido a que las administraciones pertenecientes a este órgano son las que se encargan de todos los procedimientos relacionados con las aduanas y el comercio exterior, y por lo tanto, con el procedimiento del Padrón de Importadores.

Para empezar, el SAT es un órgano desconcentrado perteneciente a la SHCP, estos órganos están regulados principalmente por reglamentos en los cuales se estipula su estructura orgánica y sus funciones.

¹³⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Apartado D, Artículo 2

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, comentan que la existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad de su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin librarse de la relación jerárquica de la organización.¹³⁶

Por su parte, el Reglamento interior de la SHCP. En el artículo 98-B, dice lo siguiente:

“Artículo 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.”¹³⁷

Del artículo anterior, se desprende que los órganos administrativos desconcentrados, estarán jerárquicamente subordinados de la Secretaría y podrán resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de su competencia.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene 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, y de generar y proporcionar la

¹³⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Op.Cit., p.127

¹³⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Artículo 98-B

información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.¹³⁸

Este órgano desconcentrado tiene sus atribuciones reguladas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

“Artículo 7. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;

IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las

¹³⁸ Página electrónica del Servicio de Administración Tributaria, disponible en: www.sat.gob.mx/que_sat, consultado el 18 de noviembre de 2020

cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.

X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;

XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

XII. Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

XIV. Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

XV. Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.

XVI. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

XVII. Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, y

XVIII. *Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.*" ¹³⁹

Las atribuciones señaladas son llevadas a cabo por distintas administraciones, de acuerdo a la estructura orgánica del SAT, así como lo indica el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

“Artículo 2. *El Servicio de Administración Tributaria, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las unidades administrativas siguientes:*

A. Jefatura;

B. Unidades Administrativas Centrales:

(...)

Administración General de Aduanas:

a) Administración Central de Operación Aduanera;

b) Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas;

c) Administración Central de Investigación Aduanera;

d) Administración Central de Atención Aduanera y Asuntos Internacionales;

e) Administración Central de Modernización Aduanera;

f) Administración Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera;

g) Administración Central de Planeación Aduanera, y

h) Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros;

(...)

Administración General de Auditoría de Comercio Exterior:

a) Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior;

¹³⁹ Ley del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 7

b) *Administración Central de Apoyo Jurídico de Auditoría de Comercio Exterior;*

c) *Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior;*

d) *Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior;*

e) *Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior;*

f) *Administración Central de Certificación y Asuntos Internacionales de Auditoría de Comercio Exterior, y*

g) *Administración Central de Coordinación Estratégica de Auditoría de Comercio Exterior;*

(...)

Administración General de Servicios al Contribuyente:

(...)

d) *Administración Central de Operación de Padrones;*

(...)

C. Unidades Administrativas Desconcentradas, y

D. Aduanas.

Las administraciones generales estarán integradas por sus titulares y por administradores centrales, coordinadores, administradores, administradores desconcentrados, administradores de las aduanas, subadministradores, jefes de departamento, enlaces, supervisores, auditores, ayudantes de auditor, inspectores, abogados tributarios, ejecutores, notificadores, visitadores, verificadores, oficiales de comercio exterior, personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y demás servidores públicos que señala este Reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

La Comisión del Servicio Fiscal de Carrera a que se refiere la Ley del Servicio de Administración Tributaria, estará presidida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria y constituida por los demás servidores públicos que determine el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, quienes ejercerán las facultades que dicho Estatuto les confiera.

El Servicio de Administración Tributaria contará con un Órgano Interno de Control que se regirá conforme al artículo 46 de este Reglamento.”¹⁴⁰

Se debe recalcar, que en el capítulo anterior se señaló el nombre y la ubicación de las 49 aduanas pertenecientes al apartado D del artículo que antecede.

Por otro lado, se debe precisar que del artículo anterior, se desprenden dos principales autoridades con facultades en materia de aduanas y de comercio exterior, la Administración General de Aduanas (AGA) y la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE).

Se debe comentar, que la Administración Central de Operación de Padrones, perteneciente a la Administración de Servicios al Contribuyente, es importante para el presente tema, toda vez que es la Administración encargada de operar los Padrones de Importadores y de Exportadores.

2.4 Autoridades Aduaneras

Las autoridades aduaneras son las que tienen competencia para aplicar la legislación y llevar a cabo las atribuciones en materia de aduanas y comercio exterior.

El autor Leyva García¹⁴¹ dice que, *“la calidad de autoridades aduaneras se sustenta en dos requisitos fundamentales y que son a saber, el primero, que se encuentren comprendidas dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y para otro, que estén facultadas o cuenten con la competencia necesaria derivada de la ley para llevar a cabo las funciones que los propios ordenamientos legales les confieren, a condición de que si no se satisfacen plenamente estos requisitos, no nos encontraremos frente a una autoridad en la materia.”*

¹⁴⁰ Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 2

¹⁴¹ Leyva García, Eugenio Jaime, Op.Cit., p.231

En nuestro país existen dos principales autoridades aduaneras, la Administración General de Aduanas y la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, ambas dependientes del Servicio de Administración Tributaria y especialmente les corresponde el control, fiscalización, vigilancia y auditoría en las operaciones de comercio exterior.

2.4.1 Administración General de Aduanas (AGA)

La Administración General de Aduanas, fue creada en el mismo momento en que se creó el SAT, pues esta administración quedó adscrita a dicho órgano el 1 de julio de 1997 y es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de las mercancías. así como los medios en los que son transportados asegurando el cumplimiento de las disposiciones en materia de comercio exterior, así como garantizar la seguridad nacional, proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente.

Entre los asuntos que le competen a esta administración, destacan los siguientes:

- Señalar en las aduanas, aeropuertos internacionales, terminales ferroviarias o terrestres y en los desarrollos portuarios los lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías extranjeras o nacionales, así como aprobar el lugar en que se ubicarán dichos lugares y las instalaciones que se pondrán a disposición de las autoridades aduaneras para las funciones del despacho aduanero y los demás actos o hechos que deriven del mismo.
- Determinar la lesión al interés fiscal y la omisión del permiso de autoridad competente cuando dicha conducta constituya causal de suspensión o cancelación de la patente de agente aduanal o de la autorización de mandatarios de agente aduanal, según corresponda.

- Tramitar y resolver la inhabilitación, suspensión, cancelación o extinción de la patente de agente aduanal, así como la cancelación de la autorización otorgada al mandatario de agente aduanal y al dictaminador aduanero y efectuar las notificaciones correspondientes.

- Otorgar, renovar, modificar, suspender o cancelar, según corresponda, la autorización en la inscripción de los registros previstos en la Ley Aduanera y demás disposiciones aplicables, competencia de esta Administración General o sus unidades administrativas, así como tramitar y resolver los demás asuntos concernientes a dichas autorizaciones otorgadas, incluso verificar el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones inherentes a las mismas.

- Realizar respecto de los asuntos el procedimiento de inscripción en los padrones de importadores, de importadores de sectores específicos y de exportadores sectoriales, así como dejar sin efectos la suspensión del registro en dichos padrones.

- Ordenar en su caso, y practicar, actos de revisión, reconocimiento, verificación, visitas domiciliarias, auditorías, inspección y vigilancia, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones jurídicas que regulan y gravan la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como del cumplimiento de los requisitos y las obligaciones inherentes a las autorizaciones, concesiones, patentes e inscripciones en registros a que se refiere la Ley Aduanera y dejar sin efectos las visitas domiciliarias previstas en este artículo.

- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados.

- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o llevarlo a cabo

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 y revisar el dictamen aduanero que formulen los dictaminadores aduaneros, conforme a la Ley Aduanera; autorizar, prorrogar, modificar o cancelar el despacho de mercancías de exportación en el domicilio de los interesados.

- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios, productores, importadores, exportadores y demás obligados en materia aduanera, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación y hacer constar dichos hechos y omisiones en las actas u oficios que para tal efecto se levanten, en términos de la Ley Aduanera y demás disposiciones jurídicas aplicables

- Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de bienes o mercancías en los casos en que haya peligro de que el obligado se ausente, se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales o en cualquier otro caso que señalen las leyes, así como de cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a las cantidades que señalen las disposiciones legales, cuando se omita declararlas a las autoridades aduaneras al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en la legislación aduanera, y levantarlo cuando proceda

- 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; sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación en cantidad líquida de contribuciones y

aprovechamientos omitidos, así como de las sanciones y accesorios de los mismos, en los términos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras.

2.4.2 Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE)

La Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, se creó el 13 de julio de 2012, se publicó el Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, entre lo que destaca la creación de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Uno de los principales motivos por los que se crea esta Administración es para que las facultades posteriores al despacho aduanero, como lo son la fiscalización, planeación e investigación de las actividades de comercio exterior, queden concentradas en una sola administración y así los actos emitidos por la autoridad sean más especializados.

Es así como lleva atribuciones paralelas con la Administración General de Aduanas y la Administración General de Auditoría Fiscal de la Federación para fortalecer el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a través de las facultades de estas autoridades y derivado de esto, a continuación, se mencionan algunas de las atribuciones más importantes de la AGACE:

- Proponer a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la incorporación de nuevos sectores industriales al programa de control aduanero y de fiscalización por sector industrial y de aduanas exclusivas para determinadas mercancías, fracciones arancelarias y demás datos que permitan la identificación individual de las mercancías, así como instrumentar conjuntamente con dicha unidad administrativa, los mecanismos para la realización de proyectos especiales por sector de contribuyentes,

responsables solidarios, productores, importadores, exportadores y demás obligados;

- Solicitar de los contribuyentes, importadores, exportadores, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, datos, informes o documentos, para planear y programar sus actos de fiscalización;

- Requerir a los contribuyentes, importadores, exportadores, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, así como a contadores públicos inscritos que hayan formulado dictámenes para efectos fiscales, para que exhiban y, en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos u otros documentos, instrumentos e informes y, tratándose de dichos contadores, para que exhiban sus papeles de trabajo;

- Cancelar, revocar o dejar sin efectos los certificados de sello digital de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, así como restringir el uso del certificado de la firma electrónica avanzada o cualquier otro mecanismo permitido en las disposiciones jurídicas aplicables, y resolver las aclaraciones o solicitudes que presenten los contribuyentes para subsanar o desvirtuar las irregularidades detectadas en el ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo;

- Verificar, que las autoridades fiscales de las entidades federativas ejerzan sus facultades de comprobación y apliquen los lineamientos normativos que al efecto se establezcan respecto de los actos de comercio exterior;

- Continuar con la práctica de los actos de fiscalización que hayan iniciado o continuado otras autoridades fiscales y, en su caso, comunicar a los contribuyentes la sustitución de la autoridad que continúe con los procedimientos instaurados para la comprobación de las obligaciones fiscales y aduaneras y reponer dicho procedimiento;

- Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de mercancías en los casos en que haya peligro de que el obligado se ausente, se realice la enajenación u ocultamiento de mercancías o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales o en cualquier otro caso que señalen las leyes;
- Informar a los contribuyentes, a su representante legal y, tratándose de personas morales también a sus órganos de dirección, de los hechos u omisiones que se vayan conociendo en el desarrollo de las facultades de comprobación, en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento;

2.5 Facultades de comprobación de las Autoridades Aduaneras

Al hablar de las facultades de comprobación, debemos tocar el tema del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y aduaneras por parte del contribuyente, sustentándose en el principio de buena fe, sin embargo, en la realidad existen muchas discrepancias entre el “correcto cumplimiento” de acuerdo a lo que disponen las leyes y lo que hace el contribuyente para tratar de darles de cumplimiento. Esto se debe a toda una diversidad de factores que, en ocasiones, no tiene que ver con la voluntad del propio titular de la obligación tributaria, tal y como lo veremos en algunas de las causales de suspensión del Padrón de Importadores, pues estos factores van desde la ineficiente regulación en las leyes, hasta los vicios en la actuación de las autoridades competentes.

Entonces, para verificar el cumplimiento de las obligaciones y a su vez, lograr una mayor recaudación, la autoridad cuenta con las facultades de comprobación que le permiten llevar actos de investigación, vigilancia y control de las actividades durante el despacho aduanero y posterior a este, para efectos de esta tesis.

Con motivo de las facultades de comprobación que las autoridades tienen, el contribuyente debe cumplir con ciertas obligaciones que la doctrina puede dividir en dos y para esto, el Lic. Alejandro Saldaña Magallanes¹⁴² señala que estas obligaciones son:

Sustantivas. Que consisten en cantidad predominantemente en dinero, siendo la obligación principal prioritariamente. Estas derivan de la causación de los tributos y el objeto siempre es dar

Formales. Que no consisten primordialmente en un pago, siendo obligaciones de tipo administrativas o de política tributaria. En estas el objeto de la obligación será de:

Hacer: Presentación de declaraciones, manifestaciones, avisos, o llevar una contabilidad (se relaciona con la determinación de créditos fiscales).

No hacer: No introducir al país mercancías por sitios no autorizados o la que no se acredite su legal estancia en el país (se relaciona con la prevención de la evasión fiscal).

Tolerar: Admitir inspecciones o visitas domiciliarias que realiza la autoridad fiscal (se relaciona con la represión a la evasión fiscal).

Estas facultades de comprobación, están dirigidas a los contribuyentes, responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso. Determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales, es decir, los importadores, agentes aduanales, proveedores, entre otros pueden estar sujetos a que se les practique alguna de las facultades.

¹⁴² Saldaña Magallanes, Alejandro A., Curso Elemental Sobre Derecho Tributario, México, ISEF, 2005, p.68

La comprobación de la autoridad sobre el cumplimiento a las obligaciones de la materia se podrá hacer sin que exista una razón en específico, sin embargo, tomará en cuenta ciertas situaciones especiales para hacer más eficiente y fructuosa la labor que se persigue, es decir, no tendrá sentido auditar a una persona que se presume se encuentra al corriente en sus obligaciones fiscales como a diferencia sería; la persona que al parecer tiene indicios de incumplimiento.¹⁴³

El objeto primordial del Fisco Federal es lograr una adecuada conducta tributaria social, tendiente a garantizar el cumplimiento integral de todas las obligaciones y deberes fiscales por parte de los particulares en calidad de contribuyentes, sean personas físicas o morales, por otra parte, las dificultades a las que se enfrenta toda administración tributaria para alcanzar este objetivo exige por parte de las administraciones tributarias el diseñar un sistema de administración tendiente a conducir a este objetivo; debemos decir sin embargo, que el cumplimiento voluntario de las obligaciones y deberes fiscales por parte de los contribuyentes no depende exclusivamente de la eficiencia operativa de las autoridades fiscales, sino que existe una gran diversidad de factores ajenos a la administración fiscal que influyen en la conducta tributaria de los contribuyentes.¹⁴⁴

Entonces, una vez sabiendo la importancia y los fines de las facultades de comprobación, podemos remitirnos a las bases constitucionales que rigen sus requisitos. Estas facultades dan inicio cuando se le notifica al contribuyente el inicio de la misma y para lo cual, deberá cumplir con diversos requisitos contemplados en la legislación, como el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

¹⁴³ Ibidem, p.103

¹⁴⁴ Medina Ortega, Cutberto Simón, Derecho Fiscal, estudio integral de las contribuciones, México, 7 Editores, 2011, p.87

“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 los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.*”¹⁴⁵

De lo anterior deriva el artículo del 38 del Código Fiscal de la Federación que señala los requisitos en específico que deben cumplir los actos administrativos, en este caso para notificar al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación.

“Artículo 38. *Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:*

I. Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

(...).”¹⁴⁶

Señalado lo anterior, se abordarán las particularidades de las facultades de comprobación en materia aduanera, las cuales son:

- Reconocimiento Aduanero
- Verificación de mercancías en transporte
- Visita domiciliaria

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo, artículo 16

¹⁴⁶ Código Fiscal de la Federación, Fracción I, II, III, IV, V

- Revisión de gabinete
- Glosa

Por último, las responsabilidades o consecuencias a las que se puede hacer acreedor el contribuyente en caso de incumplimiento a las disposiciones fiscales y aduaneras y que se detecten con motivo de las facultades de comprobación, además de las infracciones y sanciones contenidas en la ley, son:

Fiscales

Créditos por omisiones de contribuciones y multas

Administrativas

Suspensión del Padrón de Importadores

Embargo de mercancías

Cancelación de autorizaciones y programas de fomento

Penales

Delitos fiscales

2.5.1 Reconocimiento Aduanero

El reconocimiento aduanero, ha sido tratado brevemente en el capítulo anterior y se retomará este tema, al ser única facultad de comprobación que se practica durante el despacho aduanero y que le corresponde principalmente a la Administración General de Aduanas.

El reconocimiento aduanero, tiene lugar dentro del despacho aduanero, cuando una vez elaborado el pedimento y pagadas las contribuciones y cuotas correspondientes, se presentarán las mercancías junto con el pedimento o el aviso consolidado al módulo de selección automatizado y se activará este mecanismo que determinará si se debe practicar el reconocimiento aduanero. Esto también es llamado “semáforo fiscal” pues prácticamente, se activa el color rojo si

procede reconocimiento aduanero o verde si no debe practicarse en ese momento.

Si el mecanismo de selección automatizado arroja como resultado que deberá practicarse reconocimiento, este se hará en las mismas instalaciones del recinto fiscal o fiscalizado. Así pues, el funcionario de la aduana procederá a revisar físicamente las mercancías, en las que se examinará si estas y los datos contenidos en el pedimento concuerdan.

El funcionario de aduanas revisará a detalle cada dato declarado en el pedimento, como son la cantidad de mercancía presentada, la unidad de medida, la clasificación arancelaria, así como todas las características físicas y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; y para este efecto se podrá revisar hasta el 20% del total de las mercancías, se realizarán tomas de muestras etc.

Si con motivo del reconocimiento no se detectan discrepancias, o el resultado del mecanismo de selección automatizado arroja que no debe practicarse reconocimiento, la mercancía podrá ser entregada. En caso de que existan irregularidades, se hará constar en documento y se levantará acta y procederá el embargo precautorio.

El examen físico de las mercancías y la revisión documental es para que la autoridad verifique que los contribuyentes estén declarando de manera correcta todos los datos de las operaciones de comercio exterior y las características físicas de las mercancías y comprobar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como verificar que las contribuciones hayan sido determinadas y pagadas conforme a las características de la mercancía.

El reconocimiento aduanero también tiene funciones de estadística y entre las consecuencias que se pueden advertir de las irregularidades detectadas en esta facultad de comprobación, principalmente son el embargo precautorio de las mercancías y la determinación de

contribuciones omitidas y multas. Las causales de suspensión del Padrón de Importadores que pueden derivar de este reconocimiento, las analizaremos más a detalle en el siguiente capítulo.

2.5.2 Verificación de Mercancía en Transporte.

Esta facultad consiste básicamente en la revisión de la mercancía y los documentos y una vez que ha terminado el despacho aduanero y que esta se encuentra en la posesión del transportista que la llevará a su destino. Al respecto, la ley aduanera indica lo siguiente:

“Artículo 60. Las mercancías están afectas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del territorio nacional.

En los casos previstos por esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a retenerlas o embargarlas, en tanto se comprueba que han sido satisfechas dichas obligaciones y créditos.

Los medios de transporte quedan afectos al pago de las contribuciones causadas por la entrada o salida del territorio nacional, y de las cuotas compensatorias causadas por la entrada a territorio nacional, de las mercancías que transporten, si sus propietarios, empresarios o conductores no dan cumplimiento a las disposiciones mencionadas en el artículo 1º. de esta Ley.”¹⁴⁷

Al ser un acto de molestia por parte de la autoridad, deberá presentarse por escrito la orden que deberá estar fundada y motivada a fin de que pueda practicarse la revisión. Da inicio cuando el funcionario de la aduana solicita detener la marcha al transportista y le presentará una orden de verificación de mercancía en transporte, previa identificación del funcionario.

Una vez que se le hace saber al transportista que tiene una orden de verificación se le entrega una copia de la orden, asentando los datos de la mercancía y del vehículo. Una vez hecho esto, se le indicará al

¹⁴⁷ Ley Aduanera, Artículo 60

transportista el lugar donde deberá posicionarse para que se practique la verificación.

Así en el momento en que se esté revisando la mercancía, el transportista deberá tener los siguientes documentos:

- Carta porte que ampare la mercancía y la ruta por donde se va a transportar
- Factura
- Pedimento del transportista
- Documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias
- Documentos que acrediten la propiedad o renta del vehículo
- Licencia de manejo

La ley también menciona los documentos que deberán tenerse en todo momento para amparar la mercancía:

“Artículo 146. *La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:*

Documentación aduanera que acredite su legal importación, o bien, los documentos electrónicos o digitales, que de acuerdo a las disposiciones legales aplicables y las reglas que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria, acrediten su legal tenencia, transporte o manejo. Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el registro federal de contribuyentes, o en su caso, el comprobante fiscal digital, los que deberán reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

Las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja o región fronteriza, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta

*de porte y los documentos que establezca mediante reglas la Secretaría.*¹⁴⁸

Mientras tanto, se revisarán los sellos fiscales, los documentos pertenecientes al vehículo y a la mercancía, así como la revisión física de estas

La verificación puede concluir de forma inmediata si se cuentan con todos los documentos, pero si falta alguno la autoridad podrá resguardar el vehículo y las mercancías y se tendrá un plazo de 10 días para acreditar la legal estancia de las mercancías y se libere.

- Si no existe irregularidad, se le dará la salida al transportista y concluye el procedimiento.

El objetivo de esta verificación será el de verificar el cumplimiento del pago de las contribuciones, los permisos, el etiquetado y en caso de no cumplir con alguno, como ya se mencionó, el vehículo quedará bajo resguarda y la mercancía será objeto de embargo.

2.5.3 Visita Domiciliaria

En la relación jurídico-tributaria la visita es el medio por excelencia que tiene el Estado para comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En efecto la visita consiste fundamentalmente en el examen personal y físico que realiza la autoridad en todos aquellos elementos que conforma el soporte del cumplimiento de la obligación.¹⁴⁹

De acuerdo con el art.42 del CFF son variadas las facultades que tienen las autoridades fiscales con la finalidad de comprobar si los contribuyentes, responsables solidarios o los terceros relacionados con ellos cumplen con las disposiciones fiscales, también con el objetivo de determinar las contribuciones, así como para comprobar si se han cometido delitos fiscales para lo cual puede:

¹⁴⁸ Ley Aduanera, Artículo 146

¹⁴⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Tributario, Cardenas Editor Distribuidor, México, 2002, p.368

- Rectificar errores aritméticos que aparecen en las declaraciones
- Solicitudes o avisos
- Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, la contabilidad y cualquier otro dato o información
- Practicar visitas, revisar la contabilidad, bienes y mercancías
- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes
- Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes
- Practicar avalúos o verificación física de toda clase de bienes
- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes que tengan con motivo de sus funciones
- Allegarse las pruebas necesarias para estar en posibilidad de formular denuncias, querellas o declaratorias ante el Ministerio Público por la posible comisión de delitos fiscales.¹⁵⁰

De acuerdo a lo anterior, del artículo 42 en su fracción III y V se desprende el fundamento de la visita domiciliaria:

“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 aduaneras 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:

(...)

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

¹⁵⁰ Ponce Gómez, Francisco, Ponce Castillo, Rodolfo, Derecho Fiscal, Limusa, México, 2007, p.198

III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

a) Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes;

b) Las relativas a la operación de las máquinas, sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar conforme lo establecen las disposiciones fiscales;

c) La consistente en que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos;

d) La relativa a que las cajetillas de cigarros para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico;

e) La de contar con la documentación o comprobantes que acrediten la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías de procedencia extranjera, debiéndola exhibir a la autoridad durante la visita, y

f) Las inherentes y derivadas de autorizaciones, concesiones, padrones, registros o patentes establecidos en la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas Generales de Comercio Exterior que emita el Servicio de Administración Tributaria. La visita domiciliaria que tenga por objeto verificar todos o cualquiera de las obligaciones referidas en los incisos anteriores, deberá realizarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código y demás formalidades que resulten aplicables, en términos de la Ley Aduanera.”¹⁵¹

¹⁵¹ Código Fiscal de la Federación, Artículo 42, fracciones III y V

La visita domiciliaria podrá efectuarse hasta 5 años después de que se realizaron las operaciones o el objeto a revisar, es decir, el plazo en que prescriben las facultades de comprobación de la autoridad para practicar la visita. En materia de comercio exterior tiene el objetivo de verificar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, para lo cual se valdrá de la revisión de la contabilidad, de las declaraciones, los pedimentos, los comprobantes fiscales y de la mercancía para amparar la legal propiedad, posesión, estancia o tenencia de las mismas. Se practicará en el domicilio fiscal del contribuyente y en caso de incumplimiento, se procederá a determinar las contribuciones omitidas, las multas y recargos, así como todas las sanciones que le correspondan de acuerdo al incumplimiento.

La Visita Domiciliaria, al ser un acto de molestia debe iniciar con una orden que debe reunir los requisitos del artículo 16 constitucional, la cual deberá estar fundada y motivada por autoridad competente para asegurar la garantía de seguridad jurídica. De este artículo constitucional en relación con la visita, podemos advertir que de este precepto, nace la atribución de las autoridades para presentarse en el domicilio y podrá ser sujeto de revisión por medio de mandato de autoridad competente.

Así pues, deberá de contar con lo que señala el artículo 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, que son:

- Constar por escrito
- Lugar y fecha de emisión
- Fundamentación y motivación
- Objeto de la visita
- Lugar donde deba practicarse la visita
- Nombre de quien practica la visita
- Periodo de la visita
- Firma autógrafa del funcionario que emite

El visitado deberá revisar que todos los requisitos estén correctamente asentados en la orden de la visita, de lo contrario podría tratarse de un acto arbitrario de la autoridad o incluso dejar sin efectos la orden.

La visita debe comenzar cuando el visitador se presenta en el domicilio indicado en la orden y se identificará ante el contribuyente, haciéndole saber los datos que contiene la orden y entregándole una copia de la misma.

Si el visitado no se encuentra en el domicilio, se le dejará citatorio para el día siguiente y si no se encuentra se iniciará la visita con quien se encuentre. Es importante señalar que, en materia de comercio exterior, las visitas podrán practicarse las 24 horas del día los 365 días del año.

Asimismo, el visitado deberá señalar dos testigos y si este se opone o no desea hacerlo, el visitador podrá designarlos.

Al inicio de la diligencia, el visitador levantará acta parcial de inicio y una vez que se comience a revisar el objeto contenido en el acta, podrán levantarse actas parciales en las que se hará constar de forma circunstanciada los hechos y omisiones que se detecten. Así, cuando haya concluido la revisión se levantará última acta parcial y antes de que ocurra esto, el visitado podrá presentar pruebas para desvirtuar las irregularidades que se hayan detectado, sino lo hace se tendrán por consentidos los hechos asentados en las actas. En esta última acta parcial en donde se mencionarán todos los hechos y omisiones que hayan tenido lugar durante toda la visita.

Por último, se levantará el acta final en donde se asentarán las conclusiones y contendrá de forma detallada todo lo detectado en la visita. Entre la última acta parcial y el acta final, deberán pasar por lo menos 20 días y durante este plazo el visitado podrá presentar los

documentos que desvirtúen las irregularidades detectadas, si no lo hace se tendrán por consentidos todos los hechos.

La visita podrá realizarse en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la notificación del inicio de las facultades de comprobación.

Por lo general, si se le practica una visita domiciliaria a determinado contribuyente, es porque cuenta con ciertos indicios que le indican a la autoridad que podría detectar irregularidades en el cumplimiento de sus obligaciones. Para esto la autoridad se vale de los sistemas en los que tiene registradas las operaciones del contribuyente, en las declaraciones que presenta, si realiza operaciones vulnerables e incluso podría derivarse de la relación que tenga el representante legal con otra empresa en caso de ser persona moral, entre muchas otras.

La Visita Domiciliaria, constituye, la facultad de comprobación más agresiva e invasora que las autoridades pueden ejercer, ya que además de llevarse a cabo en el domicilio fiscal del contribuyente, la autoridad puede exigir la exhibición de todo tipo de documentos, libros, mercancías, etcétera; lo que implica una posible invasión a la privacidad y seguramente una serie de violaciones procesales.

2.5.4 Revisión de gabinete

La revisión de gabinete es el acto de fiscalización en donde la autoridad solicita datos, informes, la contabilidad o documentos al contribuyente, responsables solidarios o terceros, con el fin de revisarla y verificar que esté al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. Esta revisión se hará fuera de la visita domiciliaria y los documentos requeridos se podrán presentar ante la autoridad de forma impresa o por medios magnéticos.

La revisión de gabinete es una facultad que tiene la autoridad para revisar como el contribuyente ha llevado sus actividades a través del cumplimiento de sus obligaciones y de lo declarado en sus informes y

documentos, es decir, esta facultad de comprobación tiene por fin de revisar documentalmente objetos más específicos que en la visita domiciliarias, sin embargo, las consecuencias del incumplimiento pueden ser las mismas.

Su fundamento está en la fracción II del artículo 42 y en el 48 del Código Fiscal de la Federación.

Al igual que en la visita domiciliaria, se seguirán las mismas reglas de notificación, es decir, debe iniciar por una orden que debe reunir los requisitos del artículo 38 del Código, como son, constar por escrito, lugar y fecha de emisión, periodos o sujetos a revisión, fundamentación y motivación, emitido por autoridad competente y firma autógrafa de quien emite. Por medio de esta orden inicia la revisión y deberá ser notificada al contribuyente de forma personal en el domicilio fiscal; es entonces que a partir de este momento se tiene un plazo de 15 días para presentar lo requerido ante la autoridad.

En la solicitud que hace la autoridad, deberá señalar lugar y fecha en que deberá proporcionarse lo requerido y una vez entregado, se formulará un oficio de observaciones en el que se hará constar de forma circunstanciada los hechos y omisiones detectados. Para esto, el contribuyente contará con un plazo de 20 días para desvirtuar los hechos y omisiones asentados en el oficio para corregir su situación fiscal y si no consigue desvirtuarlos, se emitirá una resolución que determine las contribuciones y aprovechamientos omitidos.

Si no existen irregularidades, se le comunicará al contribuyente la conclusión de la revisión.

La revisión de gabinete deberá concluirse en un plazo máximo de doce meses contados a partir de que se notifica el inicio de la revisión.

2.5.5 Glosa

La glosa, es la revisión documental de todos los pedimentos, así como todos sus anexos que han sido transmitidos a la autoridad para que cumplan con todos los requisitos legales que exige la ley. Todo esto es posterior al despacho aduanero, para verificar que todo lo que se declara se realiza conforme a la ley, así pues, la glosa hace una verificación legal y aritmética de cada una de las operaciones de comercio exterior.

En esta facultad, se revisan principalmente los datos contenidos en el pedimento, clasificación arancelaria, origen de la mercancía, regulaciones y restricciones, valor de la mercancía.

Para llevar a cabo la glosa, se requieren todos los documentos que han sido exigidos por la autoridad, como son:

- Pedimento
- Factura
- Conocimiento de embarque
- Cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Origen de la mercancía

Su fundamento está en el 46 de la Ley Aduanera:

*“**Artículo 46.** Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de las declaraciones electrónicas efectuadas y de los documentos electrónicos o digitales transmitidos, y presentados ante las mismas; del reconocimiento aduanero; de la inspección o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar en documento que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley.”¹⁵²*

De las irregularidades detectadas, se levantará acta de hechos y omisiones en términos del artículo 152 de la Ley Aduanera.

2.6 Caducidad de las facultades de comprobación

152 Ley Aduanera, Artículo 46

Las autoridades tienen un plazo de 5 años para ejercer las facultades de comprobación y derivado de ello, la detección de irregularidades, la determinación de contribuciones omitidas, así como para imponer las sanciones y los procedimientos que resulten. Este plazo se interrumpe en el momento en que la autoridad inicie con las facultades de comprobación:

“Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

(...).”¹⁵³ Del artículo anterior, se destaca que las autoridades tendrán un plazo de cinco años para ejercer las facultades de comprobación y derivado de ello, la detección de irregularidades, la determinación de contribuciones omitidas, así como para imponer las sanciones y los procedimientos que resulten. Lo anterior significa que, para el caso que nos ocupa, las Autoridades Aduaneras tendrán un plazo de cinco años para ejercer todas las facultades de comprobación pertinentes en las operaciones de comercio exterior de los importadores, lo cual, puede llegar a ser problema para los sujetos que llevan a cabo operaciones de importación, ya que la dinámica del comercio exterior es muy variable, principalmente entre sus proveedores y domicilios en el extranjero por decir algunos; sin embargo, este tema se analizará más adelante.

153 Código Fiscal de la Federación, Artículo 67.

CAPÍTULO 3. GARANTÍAS INDIVIDUALES Y CONCEPTOS PROCESALES Y ADMINISTRATIVOS

En el presente capítulo se abordarán conceptos constitucionales, procesales y administrativos, que son fundamentales para desarrollar el análisis de las violaciones que se cometen en perjuicio del contribuyente en lo que se refiere a la suspensión del Padrón de Importadores. En este análisis, también se incluirán los requisitos, los elementos y vicios que deben contener ciertos actos relacionados con el Padrón, de modo que este tema aportará el preámbulo adecuado para encaminarnos con unas bases sólidas al tema central de este trabajo.

3.1 Garantías individuales

Las garantías individuales son un tema muy tratado actualmente, pues al estar consagradas en la Constitución Política y al ser la ley suprema de donde emana toda nuestra legislación, todos los cuerpos normativos deben estar en concordancia a la Constitución, poniendo especial atención a la protección y defensa de las garantías individuales.

Defender la constitución consiste entonces básicamente en protegerla contra las transgresiones o tentativas de quebrantamiento por actos u omisiones que, paradójica o no, especialmente pueden provenir de las autoridades a cargo de los poderes constituidos del Estado designadas para hacer cumplir estrictamente sus disposiciones.¹⁵⁴

Joaquín V. González¹⁵⁵, define a las garantías como todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la constitución al pueblo y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo; y se

¹⁵⁴ Notas sobre derecho constitucional y garantías, Ferreyra, Raúl Gustavo, Porrúa, México, 2004, p.101

¹⁵⁵ Citado por Ferreyra, Raúl Gustavo, ibidem p.101

consignan, ya porque son inherentes a toda sociedad de hombres libres e iguales, ya porque se ha querido reparar errores o abusos del pasado.

Otra definición de garantías la da Antonio Peña Freire¹⁵⁶, quien dice que son todos aquellos procedimientos funcionalmente dispuestos por el sistema jurídico para asegurar la máxima corrección y la mínima desviación entre planos o determinaciones normativas del derecho y sus distintas realizaciones operativas, es decir, entre las exigencias constitucionales normativas y la actuación de los poderes públicos, entre los valores inspiradores del sistema constitucional y su configuración normativo- constitucional.

En mi opinión, el término garantías se refiere a los medios para procurar la máxima defensa y protección que tiene un ciudadano para la salvaguarda de sus derechos fundamentales ante la transgresión o vulnerabilidad que puedan sufrir estos por alguna acción u omisión por parte de otro ciudadano o de las autoridades.

En nuestro país, las garantías individuales están contenidas en los artículos 1 al 29 de nuestra Constitución Política, cada uno de estos artículos consagra derechos fundamentales de distinta índole que la doctrina se ha encargado de clasificar.

Por otra parte, considero interesante lo que el autor Rojas Caballero¹⁵⁷ comenta al decir que no son sólo “garantías individuales” las contenidas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución, sino es menester atender a la relación jurídica que se establece y a sus componentes. De esta forma, por ejemplo, incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación ha considerado que el artículo 31 fracción IV de la Ley Fundamental contiene una garantía individual, de la misma forma, no todos los artículos del capítulo primero del título primero son “garantías individuales”. En todo caso es menester recurrir a la

¹⁵⁶ Citado por Ferreyra, Raúl Gustavo, *ibidem* p.102

¹⁵⁷ Las garantías individuales en México, Rojas Caballero, Ariel Alberto, Porrúa, México, 2004, p.58

naturaleza jurídica de las disposiciones y a los elementos del concepto vertido en las líneas procedentes.

3.1.1 Clasificación de las garantías individuales

Las garantías individuales están contenidas en 29 de los 135 artículos de nuestra Constitución, por lo que, para su estudio y mejor defensa, se han clasificado en 4 grupos de acuerdo a la naturaleza del derecho fundamental que tutelan.

Rojas Caballero¹⁵⁸ comenta al respecto que, en términos generales, *“Las garantías Individuales pueden clasificarse de acuerdo a dos criterios fundamentales. Uno desde el punto de vista formal que es la obligación del Estado surgida en la relación jurídica, y la otra es la relación que se da hacia el sujeto activo por lo que en nuestro sistema jurídico se han clasificado en garantías de: igualdad, libertad, seguridad jurídica y propiedad.”*

Atendiendo a un segundo criterio de clasificación, Jorge Carpizo y Jorge Medraza dividen las garantías de libertad en: libertades de la persona humana, de la persona cívica y de la persona social.

Para efectos de la primera clasificación, tenemos que las garantías están consagradas en los siguientes artículos de acuerdo a su clasificación:

Garantía de Igualdad: Son los que contienen el alcance de los derechos fundamentales, la prohibición de privilegios, la igualdad del hombre y la mujer, libre ejercicio de la profesión, los derechos de los indígenas, prohibición de leyes o tribunales especiales y la equidad en el pago de impuestos.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 58 y 59

Los artículos que contienen esta garantía son el 1, 2 apartado B, 4, 5 primer párrafo, 12, 13 y 31 fracción IV. Este último artículo en relación a lo que comentaba Rojas Caballero al decir que las garantías no sólo son las que se encuentran en los primeros 28 artículos, sino que debe entenderse la naturaleza jurídica de las disposiciones.

Garantía de Libertad: Esta garantía protege la libertad del ser humano en todas sus expresiones, como la libertad de procreación, de educación, de trabajo, de imprenta, de asociación, posesión y portación de armas, así como la prohibición de la esclavitud entre otras.

Los artículos son el 1 segundo párrafo, 2 apartado A, 3, 4 segundo párrafo, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 24 y 28.

Garantía de Seguridad Jurídica: Sus artículos se refieren principalmente a los lineamientos a los que debe apegarse la autoridad para llevar a cabo determinados procedimientos. Estos son el derecho de petición, irretroactividad de la ley, privación de derechos mediante juicio, principio de legalidad e inviolabilidad del domicilio, expedita y eficaz administración de justicia y las garantías de seguridad jurídica en materia penal.

Esta garantía está contenida en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

-Garantía de Propiedad: Establece el reconocimiento a la propiedad privada que la nación puede establecer en las tierras y los mares, así como a favor de los particulares.

Está consagrada en el artículo 27 constitucional.

3.2 Garantías de Igualdad

La idea jurídica de igualdad implica que frente a una situación jurídica determinada todos los individuos tengas los mismos deberes y derechos. De esta manera, las garantías de igualdad establecen, en

términos generales, limitaciones de contenido o materiales que implican que en ningún caso la autoridad pueda establecer trato diferente frente a los gobernados que se encuentren en las mismas situaciones jurídicas; el cumplimiento del deber jurídico correlativo que involucra las garantías de igualdad se traduce entonces en la ausencia de trato discriminatorio o inequitativo.¹⁵⁹

Los principales derechos contenidos en estas garantías de igualdad son:

- Goce para todo individuo que se encuentre en territorio nacional de las garantías que otorga la Constitución sin distinción alguna
- Prohibición de la esclavitud y cualquier tipo de tratamiento que desconozca los derechos contenidos en la Constitución
- Prohibición de cualquier tipo de discriminación
- Igualdad de derechos entre hombres y mujeres
- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios
- Prohibición de ser juzgado conforme a leyes o tribunales especiales
- Equidad entre los individuos para el pago de impuestos

Por otro lado, es interesante la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte, en la que menciona que la igualdad no necesariamente debe ser en todo, pues la propia Constitución también garantiza la propiedad privada y la libertad económica, lo que supone la existencia de una desigualdad económica “justificada”.

Tesis: 1a./J. 81/2004 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 180345 34 de 43 Primera Sala Tomo XX, Octubre de 2004 Pag. 99 Jurisprudencia (Constitucional)

¹⁵⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op. Cit., p.101

IGUALDAD. LIMITES A ESTE PRINCIPIO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.¹⁶⁰

Con este criterio jurisprudencial, se puede observar que la naturaleza de la garantía de igualdad se refiere más a la protección del individuo ante circunstancias que lo puedan colocar en una desigualdad jurídica o ante un trato discriminatorio. Considero que además de referirse a la igualdad ante situaciones jurídicas, su naturaleza también incluye aspectos inherentes al ser humano, por ejemplo, al garantizar la

¹⁶⁰ Tesis: 1a./J. 81/2004Semana Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época180345 34 de 43 Primera Sala Tomo XX, Octubre de 2004Pag. 99 Jurisprudencia (Constitucional)

prohibición de la esclavitud y la discriminación por razón de género, edad, condición social etcétera.

3.3 Garantías de Libertad

La garantía de libertad, se manifiesta principalmente en la protección que tiene el individuo para gozar de los derechos que establece la Constitución y la prohibición de las autoridades para limitarlos.

La manifestación de libertad que interesa, es la libertad social, la que trasciende a la esfera del individuo y es perceptible a los demás, de ahí que las restricciones a la libertad individual social sólo puedan justificarse para que los demás disfruten de esta libertad; por ello siempre debe estar limitada; sin embargo, esos límites deben estar en la constitución. El constituyente, y en su caso, por mandato de éste, el Legislados, deben establecer las limitaciones a cada libertad en particular y no en general.¹⁶¹

Los derechos que establece la garantía de libertad son los siguientes:

1. Libertad de trabajo, profesión, industria o comercio
2. Prohibición de trabajos forzosos y derecho a una retribución justa
3. Nulidad de los convenios que atenten contra la libertad humana
4. Posesión de armas en el domicilio para la seguridad, así como portación de armas con las debidas condiciones
5. Libertad de tránsito y de residencia
6. Libertad de expresión
7. Derecho a la información
8. Libertad de imprenta
9. Libertad de creencias o religión
10. Libertad de cultos
11. Libertad de asociación
12. Libertad de reunión y con fines políticos

¹⁶¹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op. Cit., p.145, Nota 159

13. Libertad de manifestación para presentar a la autoridad una petición o protesta

En este catálogo de garantías de libertad, analizaremos brevemente el derecho de petición, pues también forma parte de las garantías de seguridad jurídica, mismo que está contenido en el artículo 8 de la Constitución Política, que a la letra dice:

*“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”*¹⁶²

El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado, sean judiciales administrativos e incluso en algunos casos legislativos.¹⁶³

Para el caso del Padrón de Importadores, todos los trámites que se solicitan a las autoridades están fundados en este derecho, desde la solicitud de inscripción al Padrón, hasta la reincorporación del mismo.

3.4 Garantías de propiedad

La garantía de propiedad establecida en el artículo 27 nos obliga a clasificar la propiedad de la siguiente manera para su mejor análisis:

1. Propiedad originaria
2. Propiedad privada
3. Propiedad Agraria
4. Propiedad Pública o Estatal

¹⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 8.

¹⁶³ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op.Cit., p.176, Nota 159

La propiedad originaria o dominio eminente es el poder que ejerce el Estado sobre la integridad de su territorio, espacio aéreo, aguas interiores y exteriores, tierra, etcétera, que componen la parte física de su ser, pudiendo transmitir el uso, disfrute y disposición de dichos bienes a los particulares para constituir propiedad privada.

La propiedad privada se refiere a la que es titular un particular como persona física o moral, que tiene las facultades de uso, disfrute y goce de la posición sobre los bienes materia de la propiedad.

La propiedad agraria es la que el Estado transfiere o reconoce a personas colectivas de derecho agrario (ejidos y comunidades).

La Ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

De la propiedad Pública, su titular es el Estado como entidad política y jurídica con personalidad propia y se considera como una imputación que de determinados bienes se hace en su favor y equivale al dominio directo, que es la facultad que ejerce el Estado a través de sus autoridades para usar, disfrutar y disponer de ciertos bienes que les son atribuidos por la Constitución.¹⁶⁴

3.5 Garantías de Seguridad Jurídica

Para el estudio del tema central de esta tesis, las garantías de seguridad jurídica son las que más importan, pues la mayoría de las violaciones que se cometen en la suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores se dan en los derechos contenidos en esta clasificación de las garantías.

¹⁶⁴ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *ibidem*, p. 221-227, Nota 159

Las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.¹⁶⁵

Estas garantías de seguridad jurídica, son reglas que los gobernantes deben cumplir, en especial las autoridades que por medio de sus atribuciones pueden llevar a cabo actos de molestia y actos de privación que afecten la esfera jurídica del gobernado; sin embargo, a continuación, se analizará la opinión de distintos autores en lo que se refiere a la presente garantía.

En sentido objetivo o formal, la seguridad jurídica es esa característica del derecho que hace previsibles las consecuencias del obrar humano. La seguridad en sentido objetivo se alcanza cuando el ordenamiento jurídico está dotado de ciertas características que hacen previsibles sus efectos. Desde este punto de vista la seguridad exige que la norma esté promulgada y publicada. Que no sea retroactiva, que su contenido esté bien definido y no utilice expresiones ambiguas o desprovistas de claridad, etc. En este sentido, el principio de seguridad tiene un contenido marcadamente formal y no podemos decir que tenga un valor intrínseco ni un contenido axiológico y autónomo.¹⁶⁶

Los derechos o garantías de seguridad jurídica establecen que las autoridades no pueden proceder de manera arbitraria o abusiva, ya que están obligadas a respetar lo previsto en la Constitución y en las leyes,

¹⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las garantías de seguridad jurídica, 2ª impresión, México, 2004, p.11

¹⁶⁶ García Novoa, Cesar, Hoyos Jiménez, Catalina, (Coords.), El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2008, p.553

así como a actuar según se establece en éstas. Las autoridades sólo pueden hacer lo que se les permite en la ley, por lo que ninguna autoridad puede limitar o privar injusta o ilegalmente sus derechos a las personas.¹⁶⁷

Rojas Caballero¹⁶⁸ afirma que *“la idea de seguridad jurídica implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación, esto es, que el gobernado sabe perfectamente a qué atenerse.”*

La seguridad jurídica implica el establecimiento de limitaciones de procedimiento que la ley establece en el actuar del gobernante; es necesario satisfacer requisitos para afectar la esfera jurídica del gobernado, es el camino que necesariamente debe seguir la autoridad para dirigirse al gobernado. Se traduce en limitaciones de las autoridades en cuestiones de procedimiento.¹⁶⁹

Los derechos contenidos en las garantías de seguridad jurídica son los siguientes:

1. Derecho de petición
2. Irretroactividad de la ley
3. Derecho o garantía de audiencia y debido proceso
4. Principio de legalidad
5. Principio de autoridad competente
6. Mandamiento escrito debidamente fundado y motivado
7. Derecho a la vida privada
8. Derecho a la administración de justicia
9. Inviolabilidad del domicilio
10. Requisitos de las sentencias en materia no penal
11. Sanciones administrativas: arresto o multa
12. Prohibición de celebración de pactos restrictivos de los Derechos Humanos
13. Suspensión de garantías sólo en casos previstos en la ley

¹⁶⁷ Jesús J, Silva Adaya, Juan Carlos, Los Derechos Humanos de los Mexicanos, Orozco Henríquez, CNDH, México, 2002, p.25

¹⁶⁸ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op. Cit, p. 261, Nota 159

¹⁶⁹ Rojas Caballero, Ariel Alberto, ibidem, p. 263, Nota 159

14. Garantías de seguridad jurídica en materia penal

Para el caso de las violaciones en los procedimientos del Padrón de Importadores, nos enfocaremos únicamente en las garantías que podrían verse vulneradas en estos procedimientos, es decir, no incluiremos en esta ocasión el estudio de las garantías de seguridad jurídica en materia penal con el fin de analizar únicamente lo que es aplicable a los procedimientos del Padrón de Importadores.

3.5.1 Derecho de Petición

Como hemos visto anteriormente, el derecho de petición forma parte de las garantías de libertad y seguridad jurídica, siendo que todo gobernado tiene la libertad de solicitar a los gobernantes, peticiones o solicitudes en el ámbito que les corresponda. Así pues, la obligación del gobernante será de dar respuesta a lo solicitado y comunicarle al peticionario el acuerdo respectivo en un breve plazo. Rojas Caballero argumenta que en realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien debería denominarse: derecho de recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

De lo anterior se deriva que la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por “escrito”, siendo violatorio de esta garantía un acuerdo verbal o de otro tipo. Además, debe hacerse en “breve término” debiéndose entender por éste, como aquel en que racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición, pero que en ningún caso debe exceder de 4 meses.¹⁷⁰

3.5.2 Irretroactividad de la Ley

¹⁷⁰ Rabindrana Cisneros García, Verduzco Reina, Carlos Javier, Derecho Procesal Fiscal y Aduanero, Tax Editores Unidos México, 2018, p.37.

Este precepto constitucional prohíbe que a una ley se le den efectos retroactivos, esto quiere decir que los actos que tengan consecuencias jurídicas sólo podrán ser juzgados por las leyes vigentes en que tuvo lugar dicho acto, esto si los efectos que tiene la aplicación de la ley son perjudiciales para el titular de los derechos, por el contrario, si la ley beneficia a dicha persona, entonces sí podrá ser retroactiva.

Sánchez Bringas, dice que el primer párrafo del artículo 14 constitucional prohíbe a todo gobernante la aplicación de normas generales, leyes, tratados internacionales y otras similares hacia el pasado, afectando los derechos de los gobernados. La regla consiste en que toda Ley o norma general debe surtir efectos hacia el futuro y sólo se permite que lo haga hacia el pasado cuando se trata de las normas constitucionales y de aquellas que no perjudican a los gobernados.¹⁷¹

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”¹⁷²

En esta forma, la irretroactividad significa que las leyes no rigen hacia el pasado, sino hacia el futuro, de tal forma que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado afectando derechos adquiridos, así como hechos y situaciones que se presentaron antes de su vigencia. Pero interpretándose esta disposición a contrario sensu, si el particular se beneficia con la aplicación de la nueva ley, entonces si es posible que ésta obre hacia el pasado, siempre y cuando no exista persona a la que le perjudique tal aplicación, de allí la expresión “en perjuicio de persona alguna”.¹⁷³

Por otro lado, Rojas Caballero¹⁷⁴ dice que *“la doctrina ha señalado al problema de la retroactividad conflicto de leyes en el tiempo. Es propio*

¹⁷¹ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002, p.652.

¹⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 14, párrafo primero.

¹⁷³ Rabindrana Cisneros García, Verduzco Reina, Carlos Javier, Op.Cit. p.39, Nota 172.

¹⁷⁴ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op. Cit, p.264, Nota 159.

de la naturaleza de la Ley que se expida para regir hacia el futuro; para regular relaciones jurídicas que se presentarán a partir de su entrada en vigor. De ahí que una primera aproximación a lo que es una ley retroactiva deriva de que regula relaciones jurídicas que se generaron antes de su vigencia.”

3.5.3 Garantía de Audiencia y Debido Proceso

En nuestro tema de análisis, esta garantía es una de las que se ve más afectada en lo que se refiere a la suspensión del Padrón de Importadores, pues cómo se analizará más adelante, es recurrente que la suspensión del Padrón no se le notifique la suspensión al contribuyente y este se da cuenta en el momento en que no puede realizar sus importaciones, vulnerando su derecho de audiencia al no tener la oportunidad de defenderse o desvirtuar la causal de la suspensión sino hasta después de que ya ha sido suspendido.

La garantía de audiencia y debido proceso legal son derechos que tienen una cobertura jurídica muy amplia en favor de las personas (físicas y morales o colectivas), ya que está conformada por una serie de requisitos y condiciones que deben observarse por la autoridad para que válidamente determine los alcances jurídicos de los derechos de una persona concreta, cuando su titularidad o características sean cuestionadas o disputadas por algún otro sujeto, o bien, para que aquella restrinja, limite o prive de cierto derecho a una persona¹⁷⁵

Esta garantía se encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución:

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

¹⁷⁵ Orozco Henríquez J.Jesus, Silva Adaya, Juan Carlos, Op.Cit., p.27, Nota 169.

procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.¹⁷⁶

El autor Rojas Caballero¹⁷⁷ comenta que el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo es uno de los preceptos fundamentales en el ámbito de la seguridad jurídica, ya que consagra lo que se ha dado en llamar la garantía de audiencia que es la defensa más vigorosa que tiene el ser humano frente a los actos de autoridad, consistente en el derecho de ser oído y vencido en juicio antes de un acto de privación.

En el libro Derecho Procesal Fiscal y Aduanero, los autores comentan que el artículo 14 de la Constitución Federal en su segundo párrafo tutela la garantía de audiencia previa cuando existan actos privativos.

También señalan que, si el acto privativo es provisional, será un acto de molestia (que debe cumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional), y si es definitivo sí será un acto privativo en todos sus términos, que amerita la audiencia previa (tutelado por el 14 de la misma Constitución Federal).¹⁷⁸

Así el precepto reproducido contiene la garantía de seguridad jurídica de audiencia, consistente en la limitación de procedimiento que se establece a la autoridad para extraer de forma definitiva un bien o un derecho de la esfera jurídica del gobernado. De esta forma el gobernante que pretenda privar de los bienes jurídicos enumerados en el propio artículo 14 de la Constitución, debe llevar a cabo un procedimiento seguido en forma de juicio donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, previamente al acto privativo.

Se debe señalar que el artículo en mención hace referencia en su contenido a la palabra “juicio”, por lo que Sánchez Bringas aclara que

¹⁷⁶Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 14, segundo párrafo

¹⁷⁷ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op.Cit., 279-280, Nota 159

¹⁷⁸ Rabindrana Cisneros García, Verduzco Reina, Carlos Javier, Op. Cit., pp 44 y 45, Nota 172

esto se refiere a cualquier instancia, vía o procedimiento que la autoridad debe agotar antes de privar de algún derecho al gobernado. El mandato constitucional comprende todas las instancias que establecen las leyes como son los procedimientos penales, civiles, mercantiles, laborales y administrativos.¹⁷⁹

De lo anterior se desprende que, en el tema de la suspensión del Padrón de Importadores, al estar dentro de la materia administrativa, debe respetarse esta garantía de audiencia como en cualquier otro procedimiento

Orozco Henríquez y Silva Adaya¹⁸⁰ comentan que las garantías del proceso que están involucradas en lo que comúnmente se denomina como derecho de audiencia y debido proceso legal, las cuales están reconocidas en varias disposiciones constitucionales que, además de la precisada, se indican más adelante, son:

- La obligación para la autoridad jurisdiccional de informar, en el idioma que sea comprensible para el demandado, previamente y con detalle, de la naturaleza y causa de la demanda
- La disposición del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y comunicación libre y privada con un defensor de su elección
- El juzgamiento sin dilaciones indebidas y por medio de proceso sencillo y rápido
- El derecho de las personas que estén sujetas al proceso o sean partes en el mismo a estar presentes durante el juicio y a defenderse personalmente o a través de un defensor de su elección; ser informadas, si no tuvieran un defensor, del derecho que les asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo

¹⁷⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Op.Cit., p.651, Nota 173

¹⁸⁰ Orozco Henríquez J.Jesus, Silva Adaya, Juan Carlos, Op.Cit., p.27 y 28, Nota 169

exija, que se les nombre uno de oficio gratuitamente, si carecieren de medios suficientes para pagarlo

- La posibilidad de ofrecer pruebas, que se les admitan y desahoguen, así como de interrogar y hacer interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los descargos, y que sean interrogados en las mismas condiciones que los de cargo
- La asistencia gratuita por un intérprete, si no se comprende el idioma empleado en el tribunal
- La prohibición de que se obligue a las partes a declarar contra sí mismos o a confesarse culpables
- El derecho de que se dicte una sentencia de fondo, ya sea absolutoria, y que, en su caso, la misma sea cumplida o ejecutada

3.5.4 Principio de legalidad

El principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, establece básicamente que la autoridad no puede actuar de forma arbitraria, sino que debe hacerlo en apego a lo que dice la Constitución. Esto quiere decir que debe ejercer únicamente las funciones que tiene atribuidas expresamente en la ley y con los requisitos que exige la Carta Magna

“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 los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”¹⁸¹

¹⁸¹ Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El precepto reproducido consagra la garantía de legalidad, consistente en el deber jurídico de toda autoridad que se dirija al gobernado de hacerlo por medio de un mandamiento donde gráficamente conste el sentido de su actuar, amén de que la autoridad debe estar constitucionalmente facultada para realizar dicho procedimiento y debe expresar en la orden escrita el precepto legal aplicable al caso y las razones motivos o circunstancias que justifiquen su proceder.¹⁸²

Desde una perspectiva más estricta, principio de legalidad sirve para explicar las relaciones entre la norma general y los actos singulares del poder ejecutivo. Equivale a predeterminación normativa de la acción administrativa. En un sistema de sometimiento positivo a la legalidad, la Administración no puede actuar en un caso concreto si no está facultada para hacerlo por una norma.¹⁸³

Los requisitos que la Constitución exige en su artículo 16 párrafo primero para que el actuar de la autoridad se considere legal, son los siguientes:

Autoridad competente. La competencia constitucional para emitir el acto. Se refiere a la competencia que toda autoridad tiene y que deriva de los principios constitucionales, por ejemplo, el presidente de la República no tiene competencia constitucional para dictar sentencias en procesos penales, si lo hiciera violaría este derecho por el concepto que examinamos.

Mandamiento escrito. Este imperativo deriva del principio de seguridad jurídica por virtud del cual la autoridad debe hacer constar en documento los alcances de su acto de molestia para que el gobernado se encuentre en posibilidad de saber si el acto se apegó a la Constitución o si por el contrario carece de validez.

¹⁸² Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op.Cit., p.123, Nota 159

¹⁸³ García Novoa, Cesar, Hoyos Jimenez, Catalina, (Coords.), Op.Cit., 556, Nota 168

La fundamentación. La autoridad debe expresar aquellos ordenamientos legales que atribuyen a su encargo la competencia y las facultades para emitirlo: también los artículos que contemplan las hipótesis del caso concreto. Para fundar no basta la mención genérica de una ley o de un código, es imprescindible la identificación de cada uno de los ordenamientos aplicables al caso de que se trate.

La motivación. La autoridad debe expresar en el mandamiento escrito los argumentos lógicos y jurídicos que han permitido concluir que el caso concreto corresponde a su competencia y a las hipótesis previstas por las normas jurídicas que invocó en su fundamentación; motivar es sustentar la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa.¹⁸⁴

Respecto al principio de autoridad competente, Orozco Henríquez y Silva Adaya dicen que para que una autoridad administrativa o judicial pueda actuar, en forma válida, o bien, interferir en cualquiera de nuestros derechos, es necesario que en forma expresa y de manera previa esté facultada o autorizada por la ley; es decir, ninguna persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, razón por la cual no podemos ser requeridos, investigados ni juzgados por cualquier persona sino por autoridad que se encuentre facultada por la ley para hacerlo.¹⁸⁵

Así pues, los mismos autores señalan que el principio de fundamentación y motivación es para efecto de que se conozca con certeza y precisión cuál es la autoridad que emite el acto y, en su caso, cuál otra es la que lo ejecuta, en qué disposición legal tiene su apoyo dicha actuación y las consecuencias jurídicas, así como las circunstancias, razones o causas especiales, particulares o inmediatas que se tomaron en consideración para emitir el acto de autoridad que

¹⁸⁴ Sánchez Bringas, Enrique, Op.Cit., p.649, Nota 173

¹⁸⁵ Orozco Henríquez Jesús, Silva Adaya, Juan Carlos, Op.Cit., p. 28 y 29, Nota 169

genera molestia, en el entendido de que debe existir correspondencia entre los motivos considerados y las normas jurídicas aplicadas.¹⁸⁶

Principio de legalidad en materia tributaria

En materia tributaria, el principio de legalidad constituye un límite formal al ejercicio del poder tributario de los estados. Con arreglo a dicho principio, en el ejercicio del poder tributario el Estado debe crear los tributos, modificarlos y suprimirlos, exonerar de ellos y regular los distintos aspectos del presupuesto de hecho y demás elementos sustanciales del tributo a través de los órganos que correspondan, sobre las materias que a éstos les están permitidos y mediante el uso de los instrumentos idóneos.¹⁸⁷

En este orden de ideas, al hablar de legalidad es necesario hablar de la validez de la norma tributaria, para esto, Luis Hernández Berenguer¹⁸⁸ señala que, *“una norma es conforme con el ordenamiento jurídico cuando es su producción y una perfecta armonía con el bloque de constitucionalidad pertinente. Específicamente en materia tributaria, para que sea válida tendrá que haberse producido con arreglo a la constitución. Por otro lado, el autor comenta que cuando se habla de la eficacia de una norma, la referencia es a su capacidad de producir efectos frente a terceros.”*

Francisco Lerdo de Tejada¹⁸⁹ señala que para que las normas jurídicas tengan validez, es necesario que reúnan todos los requisitos que la Constitución Política exige desde el punto de vista formal.

Lo anterior se refiere a que para que la norma sea válida deberá pasar por todo el proceso legislativo en el Congreso de la Unión, de esta

¹⁸⁶ Ibidem. P.29.

¹⁸⁷ García Novoa, Cesar, Hoyos Jiménez, Catalina, (Coords.), Op. Cit., p.744, Nota 168

¹⁸⁸ Ibidem, p. 735 y 736

¹⁸⁹ Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de México, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición 1982, México, P.539.

manera, toda norma emanada del Congreso (Federal o Estatal según el caso) tendrá el carácter de Ley y por ende validez obligatoria.

Por el contrario, toda disposición que no emane del Congreso no tendrá validez obligatoria ni podrá conferir atribuciones a ninguna autoridad.

De ninguna manera se podrán crear dependencias oficiales ni autoridades, ni conferir atribuciones por medio de reglamentos, circulares, acuerdos, instructivos, ni mediante convenios de coordinación fiscal o acuerdos delegatorios de facultades.

Asimismo, los autores del libro Derecho Procesal Fiscal y Aduanero, dicen que este principio de legalidad se encuentra estrechamente vinculado al principio de reserva de ley. En este sentido, 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 federal o 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 ha establecido para la materia normativa.

En el principio de reserva de Ley relativa, la Ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la materia reservada podrá, posteriormente, ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones o 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 a favor del legislador.¹⁹⁰

Es de suma importancia recordar lo anterior, pues el autor hace hincapié en que las atribuciones de las autoridades deben estar contenidas en las leyes para que sean válidas y no en reglamentos como es el caso de las Reglas Generales de Comercio Exterior, en donde está contenido todo el proceso de suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores, así como las causales de suspensión; por lo tanto, quiere decir que estos carecen de validez al estar regulados únicamente en las reglas emitidas por el jefe del Servicio de Administración Tributaria y no por alguna Ley del Congreso; sin embargo, es un tema que analizaremos a profundidad en el siguiente capítulo.

3.5.5 Derecho a la vida privada

Todos tenemos derecho a que se nos respete nuestra intimidad o vida privada. La autoridad no puede molestar a persona alguna en su domicilio, familia, papeles o posesiones salvo que posea una orden escrita (orden de cateo, visita o inspección) emitida por una autoridad competente (judicial o administrativa) y siempre que dicho mandamiento esté fundado y motivado en cuanto a la causa legal del procedimiento.¹⁹¹

El derecho a la vida privada se traduce en una garantía de seguridad jurídica al proteger:

- Inviolabilidad del domicilio
- Inviolabilidad de las comunicaciones privadas
- Inviolabilidad de correspondencia

¹⁹⁰ Rabindrana Cisneros García, Juan y Verduzco Reina, Carlos Javier, Op.Cit., p.66, Nota 172

¹⁹¹ Orozco Henríquez Jesús, Silva Adaya, Juan Carlos, Op.Cit., p29 y 30, Nota 169

El punto que más nos interesa es la inviolabilidad del domicilio, pues en ella se incluyen los siguientes:

- La orden de cateo
- Las visitas domiciliarias
- Las visitas de inspección
- Sanciones administrativas: arresto o multa

Las autoridades administrativas son las competentes para conocer e imponer sanciones cuando se cometen infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Las sanciones consistirán únicamente en una multa o en un arresto nunca mayor a 36 horas.

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de 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.”¹⁹²

Para efectos de nuestro tema, el propósito que tiene la multa es un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación. Su contenido pecuniario que beneficia indudablemente al Fisco, es una característica de orden secundario.

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, párrafo cuarto

Efectivamente, las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales.

Sin embargo, considero que el propósito de la multa en segundo plano también es el de allegarse de recursos, pues como se ha visto en el procedimiento de suspensión y reincorporación al Padrón de Importadores, la autoridad actúa de manera arbitraria y mañosa para que el contribuyente se allane a lo que dispone el SAT y se le haga el cobro de multas.

En este tema, citaremos a Humberto Delgadillo¹⁹³ cuando menciona que la facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria. La primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión. En cambio, en la segunda la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión.

Las autoridades administrativas son las competentes para conocer y sancionar las faltas o infracciones administrativas a los reglamentos gubernativos y de policía. Estas faltas únicamente pueden dar lugar a la imposición de una multa o un arresto nunca mayor de 36 horas, en el entendido de que si alguien no puede pagar la multa, se le cambiará por el arresto.¹⁹⁴

De esta forma, la garantía en análisis trae como consecuencia que ninguna autoridad puede establecer o imponer una sanción mayor a la multa o arresto de 36 horas por violación a un reglamento gubernativo o de policía, salvo que se trate de una pena impuesta por la autoridad judicial, previa sustanciación del proceso respectivo. Esto es, si existe

¹⁹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso, Limusa, México, 2004, p.152

¹⁹⁴ Orozco Henríquez J.Jesus, Silva Adaya, Juan Carlos, Op.Cit, p.37, Nota 169

voluntad estatal de sancionar una violación legal en forma mayor a la descrita de multa o arresto de 36 horas es necesario que se tipifique esa conducta como delito, para que previo trámite del proceso respectivo, el juez imponga la pena.¹⁹⁵

3.6 El Acto Administrativo

En el presente capítulo, se atenderá el tema del acto administrativo como preámbulo para el análisis de los diferentes tipos de actos que pueden emanar de la Administración Pública, los cuáles se abordarán debido a que los procedimientos relacionados con el Padrón de Importadores se incluyen en los actos que más adelante veremos.

Empezaremos por lo que es el Acto Administrativo, y aunque existe gran variedad de conceptos, la realidad es que difícilmente encontraremos uno que incluya todos los elementos que se contemplan en el acto administrativo. Esto se debe a que el acto incluye un extenso grupo de medidas utilizadas en la administración, que comparten elementos y características; y que a la vez son las mismas que pueden diferenciarlas entre sí debido a la inmensa variedad de actos administrativos que pueden situarse en un caso concreto, por tal motivo, citaremos el concepto que da la SCJN, pues me parece el más adecuado para el estudio de nuestro tema.

187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. *La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea*

¹⁹⁵ Rojas Caballero, Ariel Alberto, Op.Cit., p.394, Nota 159

situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.¹⁹⁶

3.7 El Acto Privativo y el Acto de molestia

Para el presente tema, debemos remitirnos al estudio de las garantías de seguridad jurídica, particularmente en los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que de ellos derivan los requisitos que deben cumplir los actos privativos y de molestia, esto debido a que en materia administrativa se le da esta clasificación a ciertos actos para que el gobernado tenga acceso a una mejor defensa de sus derechos, sin embargo esto también puede dar pie a que se suscite la violación de derechos como a continuación veremos. La importancia de estos actos radica en que la Suspensión del Padrón de Importadores se coloca en uno de estos actos.

En primer término, se citan las definiciones que Sánchez Bringas¹⁹⁷ propone para dichos actos:

El acto de molestia se entiende por acto de molestia la aplicación normativa que hace una autoridad con el efecto de perturbar o afectar la esfera jurídica de los gobernados. Debe advertirse que este tipo de actos se manifiesta aun cuando la autoridad no pretenda privar de algún derecho a los gobernados. Basta la simple afectación a alguno de alguno de los derechos de aquel, por ejemplo, la orden de embargo precautorio y la orden de visita domiciliaria son actos que afectan a los gobernados sin que impliquen privación de sus derechos. Para esta

¹⁹⁶ 187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284

¹⁹⁷ Sánchez Bringas, Enrique, Op.Cit. p. 648, Nota 173

clase de actos, la norma establece el principio contenido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.

“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 los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”¹⁹⁸

Es importante mencionar que en los actos de molestia, la principal característica que tienen es que la afectación que se tiene en los derechos del gobernado es únicamente provisional, por lo que únicamente se rigen por la garantía de legalidad, ya que para que estos actos se consideren constitucionales deben cumplir por lo menos tres requisitos que ya mencionamos cuando se analizó la garantía de legalidad, los cuales son: que se exprese por escrito y tenga firma autógrafa, que provenga de autoridad competente y que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

El acto de privación, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, toda autoridad que esté en posibilidad de realizar o de omitir un acto que prive a los gobernados de algún derecho, esto es, de sustraerlo de su esfera jurídica o de impedir que ingrese a esta, debe ofrecerle previamente la oportunidad de alegar en su defensa y de probar sus argumentos. Si no lo hiciera, violaría el derecho de audiencia; además el ordenamiento exige que la autoridad que pretenda privar de algún derecho al gobernado debe sustentarse en una norma que exista antes del acto.¹⁹⁹

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

¹⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16, primer párrafo.

¹⁹⁹ Íbidem, p.649 y 650

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.²⁰⁰

Como se puede observar, en los actos privativos el requisito esencial para que puedan considerarse constitucionales es que al gobernado se le respete su garantía de audiencia, pues el contribuyente está sujeto a que se le prive de manera definitiva de sus derechos.

Como vimos anteriormente la garantía de audiencia significa dar al contribuyente la oportunidad de defenderse y de ofrecer pruebas antes de que se le prive totalmente de sus derechos, esto quiere decir que para que se considere acto privativo, este deberá tener efectos definitivos por lo que se tienen que cumplir con todas las formalidades del procedimiento.

3.7.1 Distinción entre el acto privativo y el acto de molestia

Existe un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que explica de manera clara y concisa esta distinción, la cual a la letra dice:

200080. P./J. 40/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, Pág. 5

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,*

²⁰⁰ Artículo 14, segundo párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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. Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.²⁰¹

²⁰¹ 200080. P./J. 40/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, Pág. 5

Con este criterio, podemos identificar fácilmente que la principal distinción entre el acto de molestia y el acto privativo es la temporalidad de la medida, es decir, la afectación que sufren los derechos en los actos privativos deben ser de carácter definitivo, por lo que la Corte ha considerado que en estos casos sí debe regir la garantía de audiencia, mientras que en los actos de molestia, la autoridad debe conducirse únicamente por la legalidad del acto, siendo que muchos de los actos que son considerados de molestia, pueden tener efectos definitivos y a pesar de esto no tienen oportunidad de defenderse ni que se sigan las formalidades del procedimiento como lo indica la Constitución, lo que ocasiona que la autoridad pueda actuar de manera arbitraria y la garantía de seguridad jurídica de las personas que se ubican en estos supuestos puede verse limitada.

Por estos motivos, yo considero que la suspensión del Padrón de Importadores constituye un acto privativo porque la disminución y el menoscabo de sus derechos, va más allá de una medida de carácter provisional, pues no es una afectación que se considere de manera accesoria, sino que esa suspensión afecta en la totalidad de derechos del contribuyente, desde el propio derecho que tiene a realizar sus actividades de importación, se ve restringido en su derecho a la libertad de trabajo, sufre una afectación en su esfera patrimonial etc.

Si bien esa suspensión se considera temporal, la realidad es que en ningún lugar están reglamentados los plazos a los que deben estar sujetos los procedimientos de la suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores, esto quiere decir que el contribuyente no tiene certeza del tiempo en que la autoridad podrá dar resolución a si la suspensión será definitiva o si podrá reincorporarse, por lo que pueden pasar varios meses y sus derechos pueden verse más afectados con el tiempo, considerando que la autoridad autorice la reincorporación. Si la autoridad decide que la suspensión es definitiva, ni la corte ni la doctrina podrán negar que hubo violación en la garantía de audiencia, pues la

suspensión tuvo carácter definitivo y en ningún momento se tuvo la oportunidad de defenderse ante una afectación tan grave como esta.

Este punto y otros son los que abordaremos más a detalle en el siguiente capítulo para demostrar la hipótesis central de este trabajo.

CAPÍTULO 4. PADRÓN DE IMPORTADORES. SUSPENSIÓN Y REINCORPORACIÓN

El cuarto capítulo representa la parte central de este trabajo y todo lo anterior, ha servido para tener bases sólidas y reforzar conocimientos para poder abordar este capítulo y así, poder reconocer puntos clave que ayudan a identificar la serie de violaciones procedimentales y arbitrariedades que se cometen en la suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores.

En México, el Padrón de Importadores no es un tema del que se tenga un conocimiento amplio, pues las personas que lo identifican y que conocen sus procedimientos, son quienes se dedican al estudio y a la práctica de los temas de comercio exterior y aduanas, sin embargo, entre esta mayoría a pesar de ser especialistas, no siempre se conocen los medios de defensa cuando tienen algún problema legal y menos, cuando en la práctica y sin saberlo, se cometen una serie de violaciones a sus derechos por las cuestiones que se analizarán más a detalle.

En este capítulo, nos remitiremos a lo dispuesto en las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, al ser el ordenamiento legal en donde vienen regulados los procedimientos del Padrón de Importadores, desde la inscripción, hasta la reincorporación, pasando por las causales de suspensión y para el caso de estas últimas, se analizarán algunas causales que son algunas en las que los importadores incurrirán más y en donde hay menos oportunidad de defensa para ellos, dando pie a que la autoridad actúe arbitrariamente y por ende haya violación de derechos.

4.1 Padrón de Importadores

El Padrón de Importadores, es un requisito fundamental para que los contribuyentes puedan llevar a cabo operaciones de comercio exterior,

pues es el “permiso o autorización” que otorga el Servicio de Administración Tributaria para poder introducir mercancías al país.

Es obligación de todas las personas físicas y morales que quieran introducir mercancías al país, inscribirse al Padrón de Importadores para que las autoridades puedan tener un control más eficaz de las mercancías importadas y de los contribuyentes que realizan importaciones y así, fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.

Se debe tomar en cuenta que para quienes deseen introducir mercancías contenidas en ciertas fracciones arancelarias, correspondientes a determinadas mercancías de ciertos sectores industriales, deben de inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, esto debido a que la importación de esas mercancías podría tener efectos en sectores de la industria mexicana y este Padrón, tiene el objeto de prevenir la afectación de sectores productivos así como de salvaguardar la salud pública y la seguridad nacional, por lo tanto, la importación de estas mercancías está más regulada, lo que implicaría estar sujetos a una mayor cantidad de regulaciones y restricciones no arancelarias.

La regulación del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, se encuentra en el anexo 10 de las Reglas Generales de Comercio Exterior y los sectores específicos son los siguientes:

- Productos químicos
- Radioactivos y nucleares
- Precursores Químicos y químicos esenciales.
- Armas de fuego y sus partes, refacciones, accesorios y municiones
- Explosivos y material relacionado con explosivos
- Sustancias químicas, materiales para usos pirotécnicos y artificios relacionados con el empleo de explosivos

- Las demás armas y accesorios. Armas blancas y accesorios. Explosores
- Máquinas, aparatos, dispositivos y artefactos, relacionados con armas y otros
- Cigarro
- Calzado
- Textil y confección
- Alcohol etílico
- Hidrocarburos
- Siderúrgicos
- Automotriz

4.1.1 Antecedentes

Rohde Ponce,²⁰² señala en su libro Derecho Aduanero Mexicano, que en la legislación mexicana existió el Registro Nacional de Importadores y Exportadores (RNIE) el cual estuvo bajo la responsabilidad de diversas instituciones tanto de la administración pública centralizada (SHCP) 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.

Desde 1992 inició la operación del “programa validador” del sistema de elaboración y transmisión electrónica de pedimentos a la SHCP en el cual uno de los datos que se “validan” o verifican es la existencia del registro federal de contribuyentes (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

²⁰² Rohde Ponce, Andrés, Op.Cit., p.458, Nota 3

importadores pudieron efectuar sus operaciones hasta que tramitaron la inclusión de su RFC 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.

Este padrón se actualizó con base en diversos oficios y circulares internas de la SHCP como la circular #207 de 30 de marzo de 1993 de la Administración de Informática Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, por medio del cual se determinaron RFC's 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 le 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 RFC se incluyera en la base de datos aplicables a ciertas fracciones arancelarias, pues de otro modo el pedimento no podría ser tramitado. Entre estos productos están la cerveza, cigarros, calzado, pañales y otros más.

4.2 Inscripción en el Padrón de Importadores

Es requisito fundamental para poder introducir mercancías al país, el realizar el trámite de Inscripción al Padrón de Importadores, el cual se trata de un trámite sencillo y gratuito que consiste en el llenado de una solicitud electrónica y el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales y aduaneras.

La Ley Aduanera, en su artículo 59, fracción IV, señala la obligación de estar inscritos en el Padrón de Importadores, así como los requisitos para su inscripción.

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

(...)

Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos o en el Padrón de Exportadores Sectorial 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.”²⁰³

El Reglamento de la Ley Aduanera, en su artículo 82 señala lo siguiente respecto a los requisitos necesarios para la inscripción:

“Artículo 82. *Para inscribirse en el Padrón de Importadores a que se refiere el artículo 59, fracción IV de la Ley, los interesados deberán presentar ante la Autoridad Aduanera solicitud cumpliendo con los siguientes requisitos:*

- I. Estar inscrito y activo en el registro federal de contribuyentes;*
- II. Contar con firma electrónica avanzada vigente;*
- III. Presentar la constancia de cumplimiento de las obligaciones fiscales, prevista en el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, y*
- IV. Los demás requisitos establecidos en las Reglas que al efecto emita el SAT.*

Para inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, además de cumplir con lo previsto en el párrafo anterior, deberán:

- I. Estar inscrito y activo en el Padrón de Importadores, y*
- II. Acreditar los requisitos y anexar los documentos que señale el SAT mediante Reglas, según se trate, del sector específico solicitado.*

La autoridad aduanera resolverá la solicitud de inscripción en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en un plazo de diez días contado a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud respectiva.”²⁰⁴

²⁰³ Ley Aduanera, Artículo 59

²⁰⁴ Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 82

Por su parte, las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, señalan lo siguiente:

Inscripción en el padrón de importadores y/o padrón de sectores específicos

“1.3.2. *Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley, 82 y 83 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 dispuesto en la ficha de trámite 5/LA o en la 6/LA, según corresponda.*

Los contribuyentes que requieran importar de manera temporal o definitiva o destinar a los regímenes aduaneros 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 cumplir con lo establecido en la ficha de trámite 6/LA.

Ley 59-IV, Reglamento 82, 83, RGCE 1.2.2., Anexo 1-A.²⁰⁵.”

De las disposiciones legales que anteceden, se puede destacar que los requisitos para la inscripción en el Padrón de Importadores son, contar con RFC activo y vigente, contar con e.firma, contar con Buzón Tributario y estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Este trámite puede realizarse a través del portal electrónico del Servicio de Administración Tributaria o de forma personal en las oficinas de la Administración de Servicios al contribuyente del SAT, así la autoridad tendrá un plazo de 10 días para resolver la solicitud de inscripción y dará a conocer el resultado a través del portal electrónico del SAT y una vez que el contribuyente queda incorporado en el Padrón, está listo para realizar sus importaciones.

²⁰⁵Regla 1.3.2, Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020

La inscripción en el Padrón de Importadores es un trámite sencillo con requisitos fáciles de cumplir, el verdadero reto es mantener activo el Padrón.

4.3 Suspensión del Padrón de Importadores

Una vez que el contribuyente está inscrito en el Padrón de Importadores e inicia sus operaciones de comercio exterior de manera exitosa, se pueden presentar una serie de obstáculos que se ven reflejados en la suspensión de su Padrón, lo que ocasiona que toda su actividad se vea detenida, teniendo diversas afectaciones económicas y jurídicas. Es entonces, cuando el éxito en las importaciones de muchos contribuyentes se ve truncado por la suspensión del referido Padrón, y en nuestro país, todos los días ocurre una situación similar para los importadores.

El problema de la suspensión del Padrón de Importadores no consiste sólo en el hecho de ser suspendidos y que se le restrinjan sus actividades de importación; sino que la mayor afectación, es que dicha suspensión puede darse a través de una serie de violaciones procedimentales, mala regulación y en ocasiones, la arbitrariedad de la autoridad con la que se determina el encuadramiento de alguna de las causales de suspensión en el Padrón.

Entonces, para precisar los efectos de la suspensión del Padrón de Importadores, hay que recalcar que dicha suspensión, consiste en la imposibilidad de introducir legalmente mercancías a territorio nacional, por lo que todas las operaciones de comercio exterior se ven detenidas hasta el momento en que el importador logre desvirtuar o subsanar la causa por la que se le suspendió. Esto significa que la suspensión es temporal y que el contribuyente tiene la posibilidad de reincorporarse para seguir con sus actividades siempre y cuando, la autoridad haya determinado que se ha subsanado o desvirtuado la falta o incumplimiento en que incurrió el importador, de lo contrario esta medida

tendrá un carácter definitivo, es decir que la autoridad resolverá por cancelar o revocar el registro en el Padrón.

Para desvirtuar o subsanar la causal de suspensión, se deberá presentar un escrito libre y las pruebas que se consideren necesarias; sin embargo, se detallará más adelante el procedimiento de reincorporación.

4.3.1 Causales de suspensión del Padrón de Importadores

La problemática que se expone en el presente trabajo inicia precisamente con las causas por las cuales se puede ser suspendido del Padrón de Importadores, para lo cual, se recalca que esta investigación encuentra sustento legal principalmente, en la Ley Aduanera, el Reglamento de la Ley Aduanera y en las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020.

Antes de señalar las causales, se debe mencionar que una de las situaciones que más afecta a los contribuyentes, es que de inicio, son más de 45 causas por las cuales puede haber suspensión del Padrón de Importadores, lo que significa, que el importador puede ubicarse fácilmente en uno de estos supuestos y en ocasiones, sin ni siquiera tener la responsabilidad de la falta o del incumplimiento que hace ubicarlo en alguna de estas causales de suspensión.

Considero que esto puede ocasionar que la autoridad se haga valer tanto del número de causales, como en la facilidad de incurrir en ellas para cometer abusos e incluso podría servir como herramienta para una mayor recaudación. Se debe precisar que la mayoría de las causales, están relacionadas con las obligaciones fiscales del contribuyente, por lo que se recomienda a los importadores que pongan especial atención al cumplimiento de sus obligaciones, a la contabilidad y a cualquier actividad que tenga participación directa o indirecta con las operaciones de comercio exterior.

En primer lugar, el fundamento de las causales de suspensión se encuentra regulado de forma muy general en el Reglamento de la Ley Aduanera en el artículo 84, que a la letra dice:

“Artículo 84. Procede la suspensión en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, 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;

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, y

V. Los demás que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

El SAT notificará al contribuyente las causas que motivan la suspensión inmediata en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se dé cualquiera de las causales previstas en este artículo.”²⁰⁶

Se puede observar que las tres primeras fracciones se refieren a tener el RFC y el Padrón de Importadores activo y actualizado conforme a la legislación. La fracción IV, es un punto que a la vez incluye otras causales en una, ya que incluye a todas las infracciones contenidas en la Ley Aduanera, además, resulta fácil ubicarse en uno de estos supuestos, ya que algunas infracciones son resultado de incurrir en errores o descuidos en los datos de las operaciones de comercio y en la contabilidad, lo que no siempre implica una violación o un

²⁰⁶ Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 84

incumplimiento a las disposiciones legales por parte de los importadores.

A continuación, en la Ley Aduanera se mencionan todas las infracciones que también pueden ser causa de suspensión si se comete cualquiera de ellas:

Artículo 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 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, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, o bien, en la transmisión electrónica o en el aviso consolidado a que se refiere el artículo 37-A, fracción I de la presente Ley, considerando en su caso el acuse de referencia declarado, sean falsos o inexistentes; o cuando en el domicilio señalado no se pueda localizar al proveedor o importador.²⁰⁷

“Artículo 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

²⁰⁷ Ley Aduanera, Artículo 176

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 o en la información transmitida relativa al valor y demás datos de comercialización de las mercancías o, en su caso, valor comercial, 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.*
- X. *(Se deroga).²⁰⁸*

²⁰⁸ Ley Aduanera, Artículo 177

“Artículo 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.”²⁰⁹*

Como se observa, las infracciones anteriormente señaladas se suman a una ya basta cantidad de causales de suspensión, sin embargo, aún falta mencionar las más de 45 causales que se encuentran en la regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020:

Causales de suspensión en los padrones

“1.3.3. *Para los efectos de los artículos 59, fracción IV, 144, fracción XXXVI de la Ley, 84 y 87 último párrafo del Reglamento, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos o en el Padrón de Exportadores Sectorial, a los que introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:*

- I. No cuenten con la e.firma vigente.*
- II. No tengan registrados o actualizados los medios de contacto para efectos del Buzón Tributario, en términos del artículo 17-K, penúltimo párrafo del CFF.*
- III. No hubieren presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.*
- IV. No realicen operaciones de comercio exterior en un periodo que exceda los 12 meses.*
- V. Presenten aviso de suspensión de actividades en el RFC.*

²⁰⁹ Ley Aduanera, Artículo 179

VI. Presenten aviso de cancelación en el RFC.

VII. No presenten el aviso de apertura y cierre de los establecimientos en los cuales almacenen mercancía de comercio exterior o de los que utilicen en el desempeño de sus actividades.

VIII. Realicen cambio de domicilio fiscal o realicen el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ADSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27, Apartado D, fracción II del CFF.

IX. No sean localizados en su domicilio fiscal o éste no reúna las características del artículo 10 del CFF, o bien el domicilio fiscal del contribuyente o alguno de los lugares señalados en el artículo 29, fracción VIII del Reglamento del CFF, estén en el supuesto de inexistente.

X. El nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, en el CFDI o documento equivalente presentado y transmitido, conforme a los artículos 36-A, 37-A y 59-A de la Ley, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero; destinatario o comprador, en el extranjero.

XI. Presenten documentación falsa.

XII. No cuenten con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior, según lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables.

XIII. Alteren los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

XIV. No lleven la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculten, alteren o destruyan total o parcialmente.

XV. Las empresas que cuenten con el Registro en el Esquema de Certificación de Empresas, modalidad de IVA e IEPS, de conformidad con las reglas 7.1.2., y 7.1.3., así como los contribuyentes que garanticen el interés fiscal, mediante fianza o carta de crédito, conforme a la regla 7.4.1., que no transmitan, conforme al Anexo 31, a través del "Portal de Trámites del SAT", su inventario existente o inventario inicial con estatus de "válido" de conformidad con las reglas 7.2.1., segundo párrafo, fracción IV, segundo y tercer párrafos o 7.4.3., fracción II, segundo párrafo.

XVI. No declaren en el pedimento la marca de los productos importados o la información a que se refiere la regla 3.1.20.

XVII. Se encuentren inscritos en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, y permitan a otro que se encuentre suspendido, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; tengan como representante legal, socio o accionista 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. Para efectos de la presente fracción, se exceptúa a aquellos que hayan sido suspendidos conforme a las fracciones IV, V y VI, siempre que se trate de las únicas causales de suspensión.

XVIII. Tengan créditos fiscales firmes o créditos fiscales determinados por autoridades fiscales o aduaneras que, no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el CFF, por infracciones distintas a las señaladas en la fracción XIX de la presente regla, y en cada caso sean por más de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 m.n.).

XIX. Se les determine mediante resolución un crédito fiscal firme o exigible 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 (cien mil pesos 00/100 m.n.) y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y el crédito no se encuentre garantizado.

XX. Se les determine mediante resolución que el valor declarado en el pedimento de importación es inferior en un 50% o más, al precio promedio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas dentro del periodo de 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

XXI. Se encuentren sujetos a proceso penal por la presunta comisión de algún delito en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

XXII. El importe de sus ingresos o el valor de los actos o actividades declarados en el periodo revisado por la autoridad, sea inferior al 30% del valor de las importaciones realizadas durante el mismo periodo.

XXIII. Incumplan alguna de las disposiciones establecidas en el Decreto de vehículos usados, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Decreto.

XXIV. 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.

XXV. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que las mercancías declaradas en la documentación

aduanera no salieron del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90%.

XXVI. *Introduzcan al régimen de depósito fiscal en almacenes generales de depósito autorizados de conformidad con el artículo 119 de la Ley, alguna de las mercancías a que se refiere la regla 4.5.9.*

XXVII. *Inicien alguna 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.*

XXVIII. *Se opongán al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.*

XXIX. *Cuando estando dentro de las facultades de comprobación contempladas en el artículo 42 del CFF, no atiendan los requerimientos de las autoridades fiscales o aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones, o lo realice en forma incompleta. Tratándose de los requerimientos distintos a los señalados en el párrafo anterior, la suspensión procederá cuando se incumpla en más de una ocasión con el mismo requerimiento.*

XXX. *Con motivo del dictamen de laboratorio o del ejercicio de las facultades de comprobación, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente aduanal, apoderado aduanal, agencia aduanal, importador o exportador haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación y restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, o la omisión del pago de cuotas compensatorias, siempre que la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento, o la fracción arancelaria determinada por la autoridad aduanera sea alguna de las señaladas en el Anexo A de la Resolución por la que se expiden los formatos oficiales de los avisos e informes que deben presentar quienes realicen actividades vulnerables, publicada en el DOF el 30 de agosto de 2013 y la mercancía se encuentre dentro de la acotación del artículo 17, fracción XIV, de la LFPIORPI.*

XXXI. *Con motivo del reconocimiento aduanero 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.*

XXXII. Con motivo del reconocimiento aduanero o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del CPF, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

XXXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero 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 (treinta mil dólares) y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

XXXIV. Se detecte que las empresas con programa IMMEX, no tengan las mercancías importadas temporalmente al amparo de su programa en los domicilios registrados ante el SAT de conformidad con el artículo 24, fracción VI, del Decreto IMMEX, o no cuente con la infraestructura necesaria para llevar a cabo las operaciones de maquila de las mercancías importadas temporalmente.

XXXV. La SE haya cancelado el programa IMMEX de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto IMMEX, salvo que tengan activo simultáneamente otro programa de promoción sectorial al que hace referencia el artículo 7 del referido Decreto, o bien, que su inscripción se haya realizado de conformidad con la regla 1.3.2., y posterior a la obtención de su Programa IMMEX.

XXXVI. Cuenten con inscripción en el Sector 2 “Radiactivos y Nucleares” del Apartado A, del Anexo 10 y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la SENER, notifique a la ACOP, que cualquiera de las licencias o autorizaciones, según sea el caso, señaladas en el Apartado “Requisitos” de la ficha de trámite 6/LA del Anexo 1-A, fueron suspendidas o canceladas.

XXXVII. Se encuentren inscritos en el Sector 9 “Cigarros” del Apartado A, del Anexo 10 y la COFEPRIS, notifique a la ACOP, que la licencia sanitaria otorgada a los importadores fue suspendida, cancelada o revocada, o cuando el domicilio registrado por los importadores ante la COFEPRIS no sea el mismo que el registrado ante el SAT. Asimismo, cuando las marcas de cigarros a importarse en el país no se encuentren clasificadas en el Anexo 11 de la RMF.

XXXVIII. Para efectos de los Sectores 10 “Calzado” y 11 “Textil y Confección”, del Apartado A del Anexo 10, cuando los Avisos Automáticos

de Importación presentados para el despacho de las mercancías no amparen las mercancías a importar o no se encuentren vigentes.

XXXIX. Para efectos de los Sectores 10 “Calzado” y 11 “Textil y Confección”, del Apartado A del Anexo 10, cuando estando obligado a presentar la cuenta aduanera de garantía conforme al artículo 86-A, fracción I de la Ley, se omita su presentación o la misma contenga datos incorrectos que representen un monto inferior al que se debió de garantizar. En el caso previsto en el artículo 158, fracción I de la Ley, la suspensión en el padrón procederá si la garantía no se presenta dentro del plazo de 15 días a que se refiere el último párrafo del referido artículo 158.

XL. En el caso del Sector 13 “Hidrocarburos y Combustibles”, del Apartado A, del Anexo 10 que:

a) No cuenten con los permisos vigentes a que se refiere la Ley de Hidrocarburos, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

b) Realicen o hayan realizado operaciones o contratado servicios con sujetos que no cuenten con los permisos respectivos, tratándose de actividades reguladas en términos de la citada Ley de Hidrocarburos.

c) No presenten la “Autorización para introducción o extracción de mercancías de territorio nacional, mediante tuberías, ductos cables u otros medios susceptibles de conducirlos”, emitida por la ACAJA, en los términos del artículo 39 del Reglamento, la regla 2.4.3., y la ficha de trámite 50/LA del Anexo 1-A, antes de la primera importación de la mercancía por la que se solicitó la inscripción o reincorporación, de conformidad con las fichas 6/LA y 7/LA del Anexo 1-A, tratándose de importación por ductos.

d) Realicen la importación de mercancía que se clasifique en alguna de las fracciones arancelarias listadas en el Sector 13 “Hidrocarburos y Combustibles”, del Apartado A del Anexo 10, distinta por el que se le otorgó su inscripción en el Padrón.

XLI. Para efectos del Sector 8 “Minerales de hierro y sus concentrados”, del Apartado B, del Anexo 10, cuando los documentos, autorizaciones o permisos estén incompletos, presenten inconsistencias, o no se encuentren vigentes.

XLII. Se encuentren inscritos en el Sector 9 “Oro, plata y cobre”, del Apartado B, del Anexo 10, y exporten bienes clasificados en las fracciones arancelarias 7404.00.01, 7404.00.02 y 7404.00.99, sin cumplir con lo establecido en el inciso d), numeral 4, rubro “Requisitos” del Apartado A, del “Instructivo de trámite de la Autorización de inscripción para el padrón de exportadores sectorial (Regla 1.3.7.)” de la “Autorización de inscripción para el padrón de exportadores sectorial (Regla 1.3.7.)” del Anexo 1.

XLIII. Las empresas con Programa IMMEX, respecto de las mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias señaladas en el Anexo 10, Apartado A, Sectores 10 “Calzado”, 11 “Textil y Confección”, 14 “Siderúrgico” y 15 “Productos Siderúrgicos”, así como del Apartado B, Sectores 8 “Minerales de Hierro y sus concentrados”, 9 “Oro, plata y cobre”, 14 “Hierro y Acero” y 15 “Aluminio”, realicen operaciones de comercio exterior mediante pedimentos consolidados, en contravención o sin cumplir con lo señalado en la regla 3.1.25., cuarto párrafo.

XLIV. No retiren la mercancía introducida al régimen de depósito fiscal, en el plazo de permanencia previsto en el artículo 119-A, segundo párrafo de la Ley.

XLV. Cuando las personas físicas o morales, se encuentren publicadas en el listado de “definitivos” que para tal efecto emita el SAT a través del DOF o en el Portal del SAT, en términos del artículo 69-B, párrafos primero, segundo y cuarto del CFF.

XLVI. Se detecte que, al momento de solicitar algún trámite relacionado con el Padrón de Importadores, Padrón de Importadores de Sectores Específicos o Padrón de Exportadores Sectorial, presentó información falsa o datos inexactos de conformidad con la información registrada ante el SAT.

Cuando la ACOP tenga conocimiento de que se incurrió en alguna de las causales a que se refiere el artículo 84 del Reglamento o cualquiera de la presente regla, notificará dentro de los 5 días siguientes, la causa que motiva la suspensión inmediata, a través del Buzón Tributario u otros medios de contacto, a quienes estén inscritos en el Padrón de Importadores o, en su caso, de Importadores de Sectores Específicos; y a través del Buzón Tributario o en términos del artículo 134 del CFF, a los contribuyentes inscritos en el Padrón de Exportadores Sectorial.

Podrán solicitar, de manera voluntaria, se deje sin efectos la inscripción en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, generando el movimiento correspondiente a través de Mi portal, en el Portal del SAT y, en el caso del Padrón de Exportadores Sectorial, podrá solicitarla ante la ACOP, de conformidad con lo previsto en el Apartado C, del “Instructivo de trámite para la inscripción en el padrón de exportadores sectorial (Regla 1.3.7.)”, de la “Autorización de inscripción para el padrón de exportadores sectorial (Regla 1.3.7.)” del Anexo 1.

Quienes hubieran sido suspendidos del Padrón de Importadores, del Padrón de Importadores de Sectores Específicos o del Padrón de Exportadores Sectorial por causas que no fueron apreciadas correctamente por la autoridad, se les dejará sin efectos la suspensión de manera inmediata.

*Ley 2-XVIII, 36-A, 37-A, 59-IV, 59-A, 86-A, 119, 119-A, 144-XXXVI, 158-I, 176, 177, 179, 182-II, LFPIORPI 17-XVI, CPF 193, CFF 10, 27, 42, 69-B, 134, Reglamento del CFF 29-VIII, Decreto de vehículos usados 9, Decreto IMMEX 7, 24-VI, 27, TIGIE Capítulos 50 al 64, Reglamento 39, 84, 87, 177, RGCE 1.2.1., 1.2.2., 1.3.2., 1.3.4., 1.3.7., 2.4.3., 3.1.20., 3.1.25., 7.1.2., 7.1.3., 7.2.1., 7.4.1., 7.4.3., Anexo 1, 1-A, 10, Anexo 11 de la RMF.*²¹⁰

Es interesante el último párrafo de esta regla, pues contempla y reconoce que la autoridad puede suspender por causas que no fueron apreciadas correctamente; sin embargo, aunque la reincorporación en el Padrón sea procedente, las afectaciones para el importador son inminentes.

Expuestas todas las causales por las que un contribuyente puede ser suspendido del Padrón de Importadores, se debe precisar que en el artículo 84 de la Ley Aduanera se enumeran cinco fracciones, las tres primeras se desglosan en algunas fracciones de la regla 1.3.3 de las RGCE para 2020, que hacen referencia a mantener actualizado el RFC y activo el Padrón de Importadores; la fracción IV del 84 se refiere a las infracciones del artículo 176 de la Ley Aduanera contenidas en 11 fracciones de dicho artículo, mismas que se presume que son cometidas cuando se encuadran en alguna de las 12 fracciones del artículo 177 de la Ley. Por último, la fracción V del artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera, se refiere a las demás disposiciones aplicables, que suponemos se trata principalmente de la regla 1.3.3 de las RGCE que contiene más de 45 fracciones que son causales de suspensión.

Por lo anterior, sumando todas las causales por las que se puede ser suspendido, considero que son bastantes y si bien es cierto que todas van encaminadas al cumplimiento de las disposiciones legales, también es cierto que por la cantidad de supuestos de suspensión, los importadores pueden incurrir fácilmente en alguna de estas causas, prácticamente cualquier error o incumplimiento detectado por el SAT es

²¹⁰ Regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020.

motivo de suspensión, lo cual, facilita que el contribuyente se ubique en la suspensión, ya que las operaciones de comercio exterior requieren la participación de muchos sujetos, desde proveedores y fabricantes en cualquier parte del mundo, transportistas, consignatarios, el área operacional, área de contabilidad, etc., lo que significa que tener un control exhaustivo de todo el proceso de importación y de sus operadores logísticos, resulta muy complicado.

Lo anterior en sí, ya es un problema en general, pero hay ciertas causales a las que esta situación les afecta más, pues a mi parecer la suspensión, es una medida exagerada para algunas causales, ya que en algunas sólo se refiere a trámites administrativos, como por ejemplo la fracción I y II de la regla 1.3.3 que se refiere a que el contribuyente no cuente con la *e.firma* vigente y la segunda que el importador no tenga registrado el correo electrónico para efectos del Buzón Tributario.

Considero que, para estas fracciones, la suspensión del Padrón es una medida exagerada o por lo menos no debería proceder en la forma en que este procedimiento se lleva a cabo, pues tarda más tiempo en que el importador hace todo el trámite de reincorporación al Padrón, que en lo que tardaría en actualizar sus datos y más allá del tiempo, los efectos que puede tener la suspensión llegar a ser irreversibles en la esfera del contribuyente.

“Regla 1.3.3. *Para los efectos de los artículos 59, fracción IV, de la Ley, 84 y 87 último párrafo del Reglamento procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos o en el Padrón de Exportadores Sectorial, cuando:*

I.El contribuyente no cuente con la e.firma vigente.

*II.Cuando los importadores no tengan registrado el correo electrónico para efectos del Buzón Tributario.”*²¹¹

²¹¹ Fracción I y II, Regla 1.3.3, de las Reglas Generales de Comercio Exterior para el 2020.

Otra fracción que resulta interesante analizar, es la X de la Regla 1.3.3, ya que se refiere a que se suspenderá del Padrón cuando el nombre, denominación, razón social o domicilio del proveedor sean falsos o inexistentes, o cuando no se pueda localizar al proveedor, destinatario o comprador en el extranjero. Lo que llama la atención es la parte que se refiere a los proveedores, destinatarios o compradores en el extranjero no localizados. Es cierto que estos datos son parte del control de los registros que debe tener el Servicio de Administración Tributaria para fiscalizar a los contribuyentes y evitar el incumplimiento a las disposiciones fiscales y aduaneras, así como para prevenir la comisión de infracciones y delitos; sin embargo, cuando un importador recae en esta causal, puede llegar a ser muy complicado poder subsanar esta irregularidad. Esto se debe a que la autoridad, con motivo de las facultades de comprobación, puede revisar todas las operaciones de comercio exterior en los últimos cinco años, siendo esto así, significa que, para no ubicarse en este supuesto de suspensión, los proveedores, destinatarios o compradores en el extranjero, no deberán cambiar de domicilio o razón social para poder ser localizados o bien que el importador tenga los datos actualizados de todos los sujetos con los que lleva a cabo sus operaciones.

El problema con esta causal de suspensión ocurre cuando al importador se le complica recabar las pruebas idóneas y suficientes con sus proveedores o compradores en el extranjero, por ejemplo si se revisan las operaciones del importador con proveedores o compradores con los que ya no se tiene una relación comercial, probablemente de años y que además no han sido localizados. Es cierto que es responsabilidad del importador seguir manteniendo contacto con sus proveedores o compradores para mantener actualizados sus datos y evitar problemas con la autoridad, como una suspensión del Padrón, sin embargo, no está obligado a esto y más allá de que se trate de una

obligación o no, resulta difícil mantener actualizada toda la información que pueda requerir la autoridad.

Entonces, si la autoridad, en ejercicio de sus facultades de comprobación, no localiza el domicilio en el extranjero y el importador ya no tiene forma de contactar y actualizar los datos con este proveedor, entonces le será casi imposible subsanar la irregularidad contenida en la fracción X de la regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, pues tendría que localizar a una persona que se encuentre tal vez al otro lado del mundo.

Por otro lado, la parte en la que se refiere a que los datos del proveedor sean falsos o inexistentes (nombre, denominación, razón social y domicilio), se ubica en la misma situación que el proveedor en el extranjero no localizado, ya que si la autoridad resuelve que se trata de datos falsos o inexistentes puede ser por diversas causas, desde un cambio de domicilio o de razón social, la liquidación de la sociedad e incluso, una mala traducción o una mala práctica de quienes tienen la facultad de comprobar estos datos en el extranjero, por lo tanto, cualquier error detectado en los datos, podrá ser motivo de la suspensión, lo cual no significa que el importador haya actuado de mala fe o que sea mal contribuyente.

Cabe señalar que los datos, (nombre, denominación, domicilio, razón social), serán revisados y detectados en el pedimento, CFDI o documento equivalente, por lo que se insiste en la facilidad de incurrir en esta causal, ya que son varios los sujetos que intervienen en una compraventa internacional, por ende, los errores son comunes, pero las consecuencias son sólo para el importador.

“X. El nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, en el CFDI o documento equivalente presentado y transmitido, conforme a los artículos 36-A, 37-A y 59-A de la Ley, sean

*falsos o inexistentes o cuando en el domicilio señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero; destinatario o comprador, en el extranjero.*²¹²

Entonces, respecto a la fracción X de la Regla 1.3.3., cuando exista alguna discrepancia en cuanto al domicilio, razón social o nombre del proveedor en el extranjero, no sólo se suspenderá del Padrón de Importadores, sino que también constituye una infracción y por lo tanto una multa que deberá pagada para que pueda subsanarse dicha irregularidad.

Otra causal en específico que considero que causa agravios, es la XVII de la Regla 1.3.3 ya que va en contra del artículo 5 de la Constitución, es decir, en contra de la libertad de trabajo:

*“XVII. Se encuentren inscritos en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, y permitan a otro que se encuentre suspendido, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; tengan como representante legal, socio o accionista 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. Para efectos de la presente fracción, se exceptúa a aquellos que hayan sido suspendidos conforme a las fracciones IV, V y VI, siempre que se trate de las únicas causales de suspensión.”*²¹³

Esta fracción, se refiere a que las personas que sean representantes legales, socios o accionistas de una empresa o persona física que haya sido suspendida del Padrón, no podrán ocupar alguno de estos cargos en otra empresa que se encuentre inscrita en el Padrón de Importadores y si lo hace, las otras empresas de las que sea parte también serán suspendidas del Padrón por ese motivo.

²¹² Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, fracción X

²¹³ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, fracción XVII

Considero que violenta la garantía de libertad y en especial va en contra de lo que dice el primer párrafo del artículo 5 constitucional y la libertad de trabajo que se analizó en el capítulo anterior.

Claramente esta fracción atenta contra la libertad de trabajo, pues a la persona que ocupa un cargo en una empresa con Padrón suspendido, le están restringiendo la libertad de dedicarse a ser representante legal, socio o accionista de otra empresa o persona física que también maneje Padrón de Importadores porque entonces esta empresa también estaría suspendida sin haber recaído realmente en la falta a alguna disposición o por incumplimiento de sus obligaciones, sólo por el hecho de compartir un miembro con otra empresa que está suspendida. Esto limita las oportunidades laborales de la persona que se encuentra en esta situación y de paso, se ven afectadas las empresas con las que comparte una relación laboral.

Entonces, si la segunda empresa es suspendida del Padrón por la causal XVII, la única forma que tiene de subsanar esta irregularidad es cesando de su puesto a la persona que forma parte de la primera empresa suspendida y así, esta persona se verá claramente afectada en su libertad de trabajo.

Por otro lado, la fracción XX de la Regla 1.3.3, señala que se suspenderá del Padrón de Importadores cuando mediante resolución, se determine que el valor declarado en el pedimento de importación es inferior en un 50% o más al precio de mercancías idénticas o similares.

Es claro que esta causal de suspensión está encaminada a controlar y prevenir la importación de aquellas mercancías que pudieran estar ingresando a precios subvaluados; sin embargo, la realidad es que en la práctica, durante el reconocimiento aduanero, es muy frecuente que la Autoridad Aduanera erróneamente determine que diversas mercancías ingresan a territorio nacional con precios subvaluados.

Lo anterior es así, porque el valor de las mercancías importadas está sujeto a los diversos criterios y percepciones que pueden tener los empleados del SAT dentro del ejercicio de sus facultades de comprobación, aunado a que en la práctica, cada vez es más frecuente que los importadores se vean relacionados con cuestiones relacionadas a los precios subvaluados de las mercancías debido a incorrectas percepciones y criterios del personal del SAT, ejemplo de ello y de lo más común, es cuando el valor de determinada mercancía es comparado con el precio promedio de mercancías idénticas o similares de una calidad superior y/o marca superior, lo cual trae como consecuencia que entre ambas mercancías, exista una gran diferencia entre los valores declarados, sin que necesariamente se trate de precios subvaluados.

XX. Se les determine mediante resolución que el valor declarado en el pedimento de importación es inferior en un 50% o más, al precio promedio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas dentro del periodo de 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación. (LA: Art. 151) (CFF: Art. 103)²¹⁴

Otro principio Constitucional que se ve afectado, tiene su origen en la fracción XXI de la Regla 1.3.3. que indica que la suspensión del Padrón procederá cuando se tenga conocimiento de que el contribuyente es sujeto o investigado por en un proceso penal en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor, aun cuando no exista sentencia firme que lo declare culpable, lo que claramente violenta el principio de presunción de inocencia, mismo que está reconocido por diversos instrumentos internacionales, por lo cual, la autoridad administrativa no puede ser omisa en observar y respetar este principio.

A continuación, se cita la regla en comento:

²¹⁴ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, fracción XX

“XXI. Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.”²¹⁵

Una fracción más con la que hay inconsistencias en la práctica, es con la XXXIV de la multicitada regla, pues en la última parte de esta, indica que procede suspensión del Padrón de Importadores cuando la empresa IMMEX no cuente con la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus operaciones de maquila. No concuerdo con esta fracción, o por lo menos no en la forma en que está redactada debido a que antes de que la Secretaría de Economía otorgue un programa IMMEX, la SE junto con el SAT le deben practicar una visita a la empresa que desea obtener el programa de fomento, para efectos de que la autoridad dé el visto bueno y se cerciore de que efectivamente cuenta con la infraestructura para llevar a cabo sus operaciones. Para una mayor referencia, cito la fracción en comento:

“XXXIV. Se detecte que las empresas con programa IMMEX, no tengan las mercancías importadas temporalmente al amparo de su programa en los domicilios registrados ante el SAT de conformidad con el artículo 24, fracción VI, del Decreto IMMEX, o no cuente con la infraestructura necesaria para llevar a cabo las operaciones de maquila de las mercancías importadas temporalmente.”²¹⁶

A mi parecer, no es lógico que a un importador se le pueda suspender por no tener la infraestructura necesaria, pues la autoridad debió haber verificado que efectivamente contaba con la infraestructura necesaria para todos sus procesos, incluso antes de que la Secretaría de Economía haya otorgado el IMMEX.

Probablemente con esta fracción, la autoridad quiso referirse a que las empresas que hayan obtenido su programa de fomento, deberán seguir conservando la infraestructura necesaria durante todo el periodo

²¹⁵ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 13.3, fracción XXI

²¹⁶ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, fracción XXXIV.

en el que esté vigente su programa IMMEX, por lo que si es así, sería conveniente que se cambiara la redacción de dicha fracción, ya que de seguir igual, la autoridad podría caer en una arbitrariedad hacia el contribuyente, ya que esta fracción está facultando a la autoridad para que pueda suspender del Padrón por un supuesto que puede tener más de una interpretación.

Esta posible arbitrariedad podría darse en el caso de que a una empresa que desea obtener su IMMEX, la Secretaría de Economía y el SAT, le practiquen una visita domiciliaria y derivado de esta, la autoridad de su visto bueno por cumplir con todos los requisitos para que se le otorgue el programa, entre estos requisitos, el contar con la infraestructura necesaria. Una vez que obtiene dicho programa y se le registra en el Padrón de Importadores, la autoridad con motivo de sus facultades de comprobación, le realiza otra visita y en esta, la autoridad considera que la empresa no cuenta con la infraestructura necesaria, siendo que tiene la misma infraestructura o más, o bien, que la haya cambiado de acuerdo a sus necesidades de producción y por lo tanto, por considerar que no tiene lo adecuado para realizar sus operaciones, lo que procede es la suspensión del Padrón y de su IMMEX y así se ve impedido de seguir realizando sus actividades. Este sería un claro ejemplo de la importancia de que la autoridad tiene que cambiar o aclarar la redacción de esta fracción atendiendo al motivo principal que originó a incluir esta parte en las fracciones de causales de suspensión.

La fracción XXX de la Regla 1.3.3., señala que será suspendido el Padrón de Importadores cuando la Autoridad Aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que se declaró en el pedimento cuando la inexacta clasificación implique el incumplimiento de alguna regulación y restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, o la omisión del pago de cuotas compensatorias, siempre que la fracción arancelaria determinada por la autoridad se

encuentre sujeta a cuotas compensatorias, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

En este caso, es bien sabido que la inexacta clasificación arancelaria es uno de los temas más comunes con los que se encuentran los importadores; sin embargo, al estar sujeta a los criterios y percepciones que tiene la Autoridad, es frecuente que se le determine a los importadores una inexacta clasificación arancelaria, lo cual no significa que el importador haya actuado de mala fe para evitar determinadas restricciones y regulaciones o el pago de cuotas compensatorias.

“XXX. Con motivo del dictamen de laboratorio o del ejercicio de las facultades de comprobación, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente aduanal, apoderado aduanal, importador o exportador haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación y restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, o la omisión del pago de cuotas compensatorias, siempre que la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento, o la fracción arancelaria determinada por la autoridad aduanera sea alguna de las señaladas en el Anexo A de la Resolución por la que se expiden los formatos oficiales de los avisos e informes que deben presentar quienes realicen actividades vulnerables, publicada en el DOF el 30 de agosto de 2013 y la mercancía se encuentre dentro de la acotación del artículo 17, fracción XIV de la LFPIORPI.²¹⁷”

Es importante precisar que la clasificación arancelaria puede estar determinada por el mismo importador, por el Agente Aduanal o por cualquier persona experta en la materia; sin embargo, cuando a criterio de la Autoridad la clasificación es inexacta, puede atraer una serie de problemas, como la Suspensión del Padrón, el embargo de mercancías y la determinación de créditos fiscales.

Es procedente señalar que si bien se hizo un ligero análisis de determinadas causales, lo cierto es que gran parte de las fracciones de la Regla 1.3.3, se ubican en el mismo aspecto práctico, ya que al

²¹⁷ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, fracción XXX

ubicarse en ellas, los motivos de suspensión pueden estar basados en criterios diversos y discrepantes por parte de la Autoridad, y por lo tanto, para desvirtuar o subsanar las referidas causales llega a ser complicado, ya que en ocasiones, el importador no tiene la certeza de cuáles son las pruebas idóneas y suficientes que requiere la Autoridad.

Reunión de PRODECON, SAT e importadores (2013)

Por otro lado, el 3 de junio de 2013, se llevó a cabo una junta periódica correspondiente a la reunión de trabajo entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y grupos organizados de contribuyentes, en la que se tocó el tema de la suspensión del Padrón de Importadores.

Resulta conveniente mencionar que la minuta de esta reunión puede consultarse en la página electrónica: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65338/minuta-correspondiente-tercera-reunion-periodica-sat-2013.pdf>

En dicha reunión, el tema principal a tratar es la suspensión inmediata del Padrón de Importadores, mismo que analizaremos más adelante. Para efectos de robustecer los argumentos referentes a las causales de suspensión, es necesario citar algunas consideraciones que se mencionaron en dicha reunión de trabajo.

Es importante iniciar con el planteamiento del Lic. Juan Carlos Roa Jacobo, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos de la PRODECON, quien enfocó la discusión del tema en las fracciones V, IX, XI, XVI y XXVII de la regla 1.3.3. (el número de las referidas fracciones cambió para las RGCE 2020), mismas que contienen supuestos que, a consideración de la PRODECON, requieren de un análisis y perfeccionamiento a fin de evitar afectaciones innecesarias a los contribuyentes importadores.

A continuación, cito la minuta que contiene sus planteamientos:

“En este sentido, mencionó que en las aludidas fracciones se establece lo siguiente:

- En la fracción V, se establece como causal para la suspensión en el padrón de importadores, cuando el contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal, o bien, que el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizados o inexistentes.

- En la fracción IX, se precisa que se actualiza la causal de suspensión cuando el contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal como causal para la suspensión.

- En la fracción XI, se menciona que se da el supuesto de suspensión cuando los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

- En la fracción XVI, se establece que procede la suspensión cuando 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 el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor, destinatario o comprador en el extranjero.

Al respecto, el Lic. Juan Carlos Roa Jacobo, precisó que el contenido de dicha causal era uno de los motivos por los que se encontraban presentes en la reunión las autoridades de la Procuraduría de la Delegación Caribe-Peninsular.

- Finalmente, conforme a la fracción XXVII, se establece como causal de suspensión en el padrón cuando el contribuyente presente documentación falsa.

Posteriormente, el Lic. Juan Carlos Roa Jacobo señaló que, del análisis a dichas reglas, se advierten posibles violaciones a la garantía de audiencia, debido a que no se notifican y se valoran debidamente las pruebas aportadas, así como a la garantía de debida fundamentación y motivación, en virtud de que la autoridad podría no estar exponiendo con claridad las razones que motivaron la referida suspensión.

Asimismo, señaló como una posible violación a los derechos de los contribuyentes, el hecho de que, para reanudar la actividad mediante la reincorporación en el padrón de importadores, el importador únicamente cuenta con dos opciones: esperar la emisión de una resolución firme y favorable, lo cual no es viable por los tiempos que este procedimiento puede tardar; o bien allanarse a la irregularidad atribuida por la autoridad asumiendo las consecuencias jurídicas que esto conlleva”.²¹⁸

Como podemos ver, la fracción V y la XVI de la Regla 1.3.3. coinciden con las que ya se habían analizado previamente. Así pues, por la parte de la participación de los representantes de los grupos organizados de contribuyentes, la Lic. Nashielly Escobedo Pérez, Directora General de la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, hace las siguientes consideraciones:

“La Lic. Nashielly Escobedo Pérez, Directora General de la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, expresó que en la reunión se trata de ver cómo se pueden mejorar las situaciones en discusión, que al final del día afectan a quien está cumpliendo y puede ser que por algún error del particular o de la propia autoridad exista una afectación, como en el caso del domicilio no localizado que ha sido muy palpable.

Sostuvo que, en ocasiones, quien va y practica una verificación no necesariamente la realiza como debe ser, así como el propio particular

²¹⁸ Minuta correspondiente a la tercera reunión periódica, p.5, consulta en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65338/minuta-correspondiente-tercera-reunion-periodica-sat-2013.pdf>

en ocasiones no presenta los avisos correspondientes, y al final no se tendría enfrente a alguien que está pretendiendo actuar de mala fe en perjuicio del interés fiscal o del propio Fisco.”²¹⁹

En este punto, quiero recalcar que lo que expone la Lic. Nashielly Escobedo Pérez, va relacionado con la fracción X que se refiere a la posible mala actuación de las autoridades al momento de hacer una visita de verificación, y como ella lo expone, esta situación se da en las visitas que se le practican a los importadores en nuestro país y desde mi punto de vista, se da de igual forma en las visitas practicadas a los proveedores y/o compradores en el extranjero. Por otro lado, se cita también lo sostenido por la Lic. Cinthya González García:

“La Lic. Cinthya González García, Jefa de Asesoría y Consultas de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, solicitó el uso de la palabra, manifestando que en relación con el tema del procedimiento de suspensión de padrón de importadores por no localización de domicilio, en la práctica se da de manera recurrente que el único elemento de convicción o probatorio que el contribuyente puede aportar ante las propias autoridades, es solicitar una verificación que realizan las autoridades.

. Afirmó que, en estricto sentido, las propias reglas señalan que no sólo la verificación del domicilio practicada por la autoridad del SAT es un elemento que puede acreditar la localización; sin embargo, para efectos de localización del domicilio, en la práctica es el único documento que a la fecha se acepta o se reconoce por parte de las autoridades.²²⁰

Afirmó que, al momento de presentar ante las autoridades aduaneras esos elementos que el agente aduanal cuenta para acreditar la localización y existencia del domicilio, las autoridades aduaneras se

²¹⁹ Ibidem, pp, 10 y 11

²²⁰ Ibidem p.13

limitan a decir que ahora se tiene que ordenar la visita de verificación y se “destapa” el procedimiento que se señalaba, en el cual se retiene la mercancía durante cinco días, pese a que, al momento del despacho, se estarían aportando los elementos o documentos que las propias reglas reconocen, destacando que el único elemento de convicción validado por las autoridades es la propia verificación por parte de éstas.”²²¹

“En cuanto a la fracción XVI, el Lic. Juan Carlos Roa Jacobo señaló que es un tema por el que la Delegación Caribe Peninsular de la PRODECON, solicitó su presencia en la reunión, y que fue expresado por el representante de la ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana), en cuanto a la afectación que provoca cuando se trata de documentos que provengan del extranjero, proporcionados por el exportador, pues pareciera que el contribuyente debe estar obligado a verificar constantemente la información de una factura que le dieron, o de un certificado que dieron hace varios años, contemplando si posteriormente se fusionó aquél que dio la factura, el certificado, o si se cambió de domicilio, etcétera. Sobre este tema, se sugiere que la autoridad procure la mejora en sus procedimientos, inclusive en lo que corresponda a los llevados a cabo por autoridades consulares, y agotar las medidas que posibiliten comprobar la veracidad del domicilio, otorgando alguna oportunidad al contribuyente para que participe, porque puede ser el propio importador quien dé elementos a la autoridad para conocer la veracidad del domicilio o de la realidad de la operación”.²²²

El argumento planteado en este punto por el Lic. Juan Carlos Roa Jacobo me parece muy interesante, ya que la postura que se planteó en el análisis anterior, es muy similar a la postura que se señala en este punto y se llega a la conclusión de que puede haber muchas

²²¹ Ibidem, pp. 13 y 14

²²² Ibidem 21

discrepancias con los importadores y las obligaciones que tienen en relación a los proveedores o cualquier persona en el extranjero, pues a pesar de los avances tecnológicos y los medios de comunicación con los que actualmente contamos, no siempre será fácil tener contacto y estar actualizado con los datos de una empresa que pudiera estar al otro lado del mundo, en especial si ya han pasado varios años. Esto también puede derivar en una posible problemática con la documentación que proviene del extranjero y más si se trata de otra lengua, por lo que incluso podría ubicarse en la fracción XI y la XXVII de la regla 1.3.3, que se refiere a la documentación falsa, y siguiendo con esta línea, es apropiado citar otro argumento del Lic. Juan Carlos Roa Jacobo:

“El Lic. Juan Carlos Roa Jacobo expuso sobre la fracción XXVII, que en el supuesto que el contribuyente presente documentación falsa, que se precise que dicha circunstancia sea acreditada por la autoridad y no con base en una presunción, precisando que no se pretende que se permita el manejo de documentación falsa, sino que simplemente se revise que no sea una circunstancia que no pueda disentir el contribuyente o acreditar de alguna forma, o defenderse.”²²³

Estadísticas de la Plataforma Nacional de Transparencia

Ahora bien, con fines de investigación presenté dos solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a fin de presentar en esta investigación datos estadísticos reales sobre el número de padrones suspendidos y las causales en las que más incurren. La primera solicitud fue ingresada el 25 de mayo de 2018, en la que realicé una consulta al Servicio de Administración Tributaria a través de www.infomex.com, en la que mi solicitud fue registrada con el folio **0610100086018**, misma que fue resuelta el día 18 de junio de 2018 por parte de la Administración Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas y por la Administración Central de

²²³ Ibidem p.21

Servicios Tributarios al Contribuyente de la Administración General de Servicios al Contribuyente, ambos del SAT. La segunda solicitud fue ingresada en la plataforma el día 15 de mayo de 2019 y se le asignó el folio No. **0610100109819**, obteniendo oficio de respuesta por parte de la Administración Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas el 4 de junio de 2019 a través de la Plataforma de Transparencia.

Antes de presentar los datos de respuesta a las solicitudes, se debe hacer mención de que la primera solicitud de información correspondiente al folio **0610100086018** contiene los datos referentes al ejercicio fiscal de 2017 y la segunda solicitud con folio **0610100109819**, contiene los datos del ejercicio fiscal de 2018

El primer cuestionamiento que se le plantea a la autoridad en estas solicitudes, y que nos ocupa para el estudio del presente tema, es sobre las causales de suspensión en las que más incurren los importadores.

La solicitud correspondiente al ejercicio fiscal de 2017 con folio **0610100086018**, arrojó los siguientes datos:

Por lo que hace al siguiente punto “... *Por último deseo saber cuáles son las causales en las que más incurren los importadores para que se les suspenda del padrón ...*”, a continuación, se indican las principales fracciones, conforme a la Regla 1.3.3 de las RGCE vigentes, por las que procede la suspensión de los contribuyentes en los distintos padrones.

IV. Los contribuyentes no realicen operaciones de comercio exterior en un periodo que exceda los 12 meses.

XVII. Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, permita a otro que se encuentre suspendido, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; el contribuyente tenga como representante legal, socio o

accionista a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla no la hubiera desvirtuado.

XVIII. El contribuyente tenga créditos fiscales firmes y/o créditos fiscales determinados que, siendo exigibles, no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código Fiscal de la Federación, por infracciones distintas a las señaladas en la fracción XIX de la presente regla, y en cada caso sean por más de \$100,000.00

IX. 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 inexistente.

La solicitud correspondiente al ejercicio fiscal de 2018 con folio **0610100109819**, arrojó los siguientes datos:

¿Cuáles son las causales de suspensión en las que más se han colocado?

Las causales en las que más se han colocado son las siguientes fracciones de la regla 1.3.3., de las Reglas Generales de Comercio Exterior:

III. El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

IV. Los contribuyentes no realicen operaciones de comercio exterior en un periodo que exceda los 12 meses.

IX. 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 inexistente.

X. El nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, en la factura o documento equivalente presentado y transmitido, conforme a los artículos 36-A, 37-A y 59-A, de la Ley, sean

falsos o inexistentes o cuando en el domicilio señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero; destinatario o comprador, en el extranjero.

XVII. Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, permita a otro que se encuentre suspendido, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; el contribuyente tenga como representante legal, socio o accionista 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.

XXIII. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el Decreto de vehículos usados, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Decreto

Como se puede observar, la autoridad determinó las causales en las que más incurrieron los importadores en los últimos dos ejercicios fiscales, de las cuales algunas ellas son las que analizamos anteriormente y que considero son de las más violatorias de derechos, por ejemplo, las fracciones X, IX Y XVII de las RGCE.

En este punto ya conocemos las causales de suspensión y la problemática que las rodea y de acuerdo a esto, quiero dar algunas conclusiones para dejar clara mi postura y después continuar con el siguiente tema.

En esta parte, hago énfasis en que son demasiadas causales, entre las RGCE, el Reglamento de la Ley Aduanera y las infracciones, y como anteriormente se señaló, cualquier error detectado por la autoridad puede ser motivo de suspensión.

Por otro lado, este punto se refiere a las fracciones que analizaron y a la problemática que las rodea, es decir la fracción IX, X, XVII y XXXIV,

de la regla 1.3.3 de las RGCE. Como ya lo mencioné, hay fracciones de la regla 1.3.3 que le dan oportunidad a la autoridad para cometer arbitrariedades, violaciones a los derechos del contribuyente y dificultad para defenderse oportunamente por la naturaleza de las pruebas que se requieren para desvirtuar o subsanar la causal, así como ya lo expuse a detalle en párrafos anteriores. Por lo tanto, debido a la naturaleza de las pruebas que se requieren y a lo complicado que podría llegar a ser conseguirlas, el importador puede ubicarse en un estado de indefensión al verse imposibilitado para conseguir las pruebas idóneas para que la autoridad considere que puede ser reincorporado al Padrón, en especial las que requieren pruebas obtenidas desde el extranjero.

Para terminar con el tema de la suspensión y sus causales, quiero exponer un dato que se obtuvo de las solicitudes con folio 0610100086018 y 0610100109819 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, solicité el dato exacto sobre la cantidad de importadores que han sido suspendidos del padrón, para lo cual me respondieron lo siguiente:

La solicitud con folio 0610100086018 referente al ejercicio fiscal del 2017, arrojó lo siguiente:

Por lo que refiere a “... *En tercer lugar y de acuerdo a lo anterior, conocer la cantidad de los importadores a los que se les ha suspendido definitivamente del padrón ...*”, se informa que la cantidad de importadores suspendidos es de 23,645 contribuyentes.

La solicitud con folio **0610100109819** referente al ejercicio fiscal del 2018, arrojó lo siguiente:

En el último año, ¿cuántos padrones de importadores han sido suspendidos?

Al respecto, se hace de su conocimiento que en el ejercicio fiscal 2018 se suspendieron 35,641 contribuyentes.

Considero que 23,645 padrones suspendidos en 2017 y 35,641 suspendidos en 2018, son cifras demasiado elevadas, lo que significa que la tendencia en la suspensión va en aumento cada año, lo que puede demostrar la facilidad con la que se puede recaer en una suspensión, lo cuál debe ser un indicador para la autoridad de que los procedimientos de Suspensión del Padrón, están restringiendo y limitando la actividad comercial de los importadores, pues la tendencia de suspensión debería ir a la baja, y no por el hecho de que la autoridad tenga que ser "blanda" con los contribuyentes, sino por el hecho de que el importador debe aprender a manejar correctamente su Padrón de Importadores, así como conocer los derechos y obligaciones que contrae al estar inscrito como importador, ya que gran parte de los importadores suspendidos, no son necesariamente contribuyentes incumplidos que actúan de mala fe.

El análisis de las causales, ayuda a que el contribuyente conozca los motivos por los cuáles puede ser suspendido y sus consecuencias, pero también, debe servir a la autoridad para que tome en consideración las dificultades a las que se enfrentan los importadores al subsanar o desvirtuar estas causales, pero sobre todo, ese análisis es la justificación por la que considero que la Suspensión del Padrón de Importadores, amerita que se le respete el derecho a una audiencia previa a los importadores, es decir, que tenga la oportunidad de presentar pruebas que desvirtúen o subsanen la causal de suspensión, antes de que se haga efectiva esta medida y que por lo menos que se aplique en las causales que son "menos graves" o que son más susceptibles de dar pie a violaciones a derechos.

Esta justificación se basa principalmente en exponer desde el número de causales, hasta las que pueden ser objeto de violación a derechos de los contribuyentes, situaciones que conjuntamente, van agravando el respeto a los derechos y a los principios procesales en los procedimientos en el Padrón de Importadores. Sin embargo, considero

que estas causales no pueden reducirse o eliminarse, porque cumplen con el propósito de que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, por lo tanto, la opción que mejoraría y beneficiaría tanto a la autoridad como a los contribuyentes, es la audiencia previa a la suspensión.

4.4 Notificaciones en la suspensión del Padrón de Importadores

Una parte de la controversia que rodea a la suspensión del Padrones ya ha sido expuesta, y el siguiente tema, es la forma en que se le dará a conocer a los importadores que han sido suspendidos, es decir, la notificación. Para este tema, citaré lo que dice la Doctrina:

“Jurídicamente la notificación es un acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a quien se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal; es decir, son actos legales cuyo propósito es hacer saber una resolución a una persona, ahora bien, no importa realmente en qué medio se haga la notificación, siempre y cuando cumpla su objetivo primordial: comunicar una resolución a los interesados en ella. Por supuesto, el medio para comunicar tal resolución deberá ser muy confiable para que ésta llegue de manera rápida y segura a su destinatario.”²²⁴

“Dentro de la Doctrina, las notificaciones constituyen un requisito de eficacia, lo que significa que el acto administrativo no puede producir o generar consecuencia alguna en relación con el contribuyente en calidad de destinatario, hasta que le sea notificado adecuadamente, ya que, de no hacerlo así, el contribuyente se encontrará en estado de indefensión por no estar enterado de dicho aviso.”²²⁵

²²⁴ Op. Cit., Medina Ortega, Cutberto Simón, p.116

²²⁵ Ibidem, p.115

Es importante recalcar lo que señala la Doctrina en el párrafo anterior, al señalar que un acto administrativo no puede producir o generar consecuencias hasta que le sea notificado al contribuyente, de lo contrario se estará en estado de indefensión por no estar enterado.

Entonces, a través de las notificaciones es como se da a conocer el contenido de una actuación o resolución de la autoridad que afectará en la esfera jurídica del particular. En el caso de la suspensión del Padrón de Importadores, se tiene un plazo de 5 días para notificar a los contribuyentes de la suspensión de su Padrón, mediante Buzón Tributario o cualquier medio electrónico, esto según el último párrafo del artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera y el segundo párrafo de la regla 1.3.3 de las RGCE para 2020:

*“**Artículo 84.** Procede la suspensión en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en los siguientes casos:*

(...)

*El SAT notificará al contribuyente las causas que motivan la suspensión inmediata en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, **dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se dé cualquiera de las causales previstas en este artículo.**”²²⁶*

(El énfasis es propio)

*“**Regla 1.3.3** Para los efectos de los artículos 59, fracción IV, de la Ley, 84 y 87 último párrafo del Reglamento procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos o en el Padrón de Exportadores Sectorial, cuando:*

(...)

*Cuando la ACIA tenga conocimiento de que se incurrió en alguna de las causales a que se refiere el artículo 84 del Reglamento o cualquiera de la presente regla, **notificará dentro de los 5 días siguientes, la causa que motiva la suspensión inmediata**, a través del Buzón Tributario u otros medios electrónicos, a los contribuyentes inscritos en el Padrón de*

²²⁶ Ley Aduanera, artículo 84, último párrafo

*Importadores o, en su caso, de Importadores de Sectores Específicos; y a través del Buzón Tributario o en términos del artículo 134 del CFF, a los contribuyentes inscritos en el Padrón de Exportadores Sectorial.*²²⁷

(El énfasis es propio)

En otras palabras, esto significa que, en todos los casos de suspensión, si el contribuyente se ubica en alguna de las causales de la Regla 1.3.3 será suspendido inmediatamente y la autoridad no está obligada a notificárselo en el momento, sino que tiene un plazo de hasta 5 días para hacérselo saber mediante buzón tributario u otros medios electrónicos.

Esto ha desatado una controversia, porque las consecuencias que se tienen de no notificar en el momento de la suspensión, resultan muy graves para los importadores, pues no les dan oportunidad para prever las soluciones de las afectaciones que trae consigo la suspensión, y las consecuencias van desde que las mercancías se queden embargadas en aduana, hasta que se tengan que pagar todos los costos de almacenamiento de la mercancía mientras que se reincorpora el padrón, pasando por los problemas que puede tener una empresa al no tener la mercancía que ya se tenía comprometida. En general, las consecuencias de que la autoridad tenga este plazo de 5 días pueden ser muy diversas.

Como propuesta de solución, la cual se detallará más adelante, se propone eliminar este plazo de 5 días para notificar y que esta se haga de forma inmediata, es decir, a la par en la que se hace efectiva la suspensión del Padrón de Importadores, ya que el contribuyente tendría mayor oportunidad de prevenir las afectaciones de la suspensión.

Por otro lado, resulta necesario exponer el Análisis Sistémico de la PRODECON, con número de expediente 14/2016, a través del cual, se

²²⁷ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.3, Segunda fracción

expone la problemática que causa el no notificar de forma inmediata la suspensión en el Padrón de Importadores.

Con fecha 30 de noviembre de 2016, mediante el ANÁLISIS SISTÉMICO 14/2016 CON REQUERIMIENTO DE INFORME (EXPEDIENTE: 16-V-F/2016), la PRODECON emitió un análisis que puede consultarse vía electrónica. En este análisis, la PRODECON expone que ha tenido conocimiento de que los importadores sufren afectación por la suspensión del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, sin tener conocimiento de ello hasta que pretenden introducir la mercancía a territorio nacional, lo que les genera graves perjuicios.

A continuación, cito algunas consideraciones que se exponen en el análisis:

“(…)

*Asimismo, la Regla General 1.3.3 de Comercio Exterior para 2016, emitida por el SAT, prevé cuarenta y una causales adicionales de suspensión, con lo que se observa que son múltiples las hipótesis que dan lugar a la suspensión inmediata del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos. **Cabe resaltar que dicha suspensión no se notifica de manera inmediata, pues el artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera prevé que la causa de ésta, se informe dentro de los 5 días hábiles siguientes a la suspensión.***

Ahora bien, esta Procuraduría ha tenido conocimiento de que los contribuyentes no conocen la suspensión en los citados padrones hasta en tanto no tramiten alguna importación y mucho menos la causal que le dio origen, dejándolos en estado de inseguridad e incertidumbre jurídica.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que el procedimiento de reactivación en el Padrón de Importadores y en el Padrón de

Importadores de Sectores Específicos representa cargas administrativas, desgaste en tiempo y trámites, tanto para los contribuyentes como para la autoridad y no obstante que el artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera **establece un plazo de 5 días posteriores a la suspensión para informar a los contribuyentes, se considera que atendiendo al principio de mejores prácticas se les debe dar a conocer mediante buzón tributario dicha suspensión en el momento en que se efectúa, indicándoles al mismo tiempo la causal en el que incurrieron, para que estén en posibilidad de subsanar su situación de manera inmediata y con ello evitarles graves perjuicios.**

(...)

No obstante lo anterior, **este organismo defensor de los derechos de los contribuyentes opina que independientemente de la naturaleza de la medida, debe considerarse que la suspensión inmediata de los padrones mencionados sí causa afectaciones perjudiciales a los importadores, ya que estar inscritos en éstos es un requisito indispensable para poder introducir legalmente mercancías al país; además, la suspensión aplicada de esa forma afecta sus finanzas y actividad comercial al tener detenida la mercancía, sobre todo, para aquellos contribuyentes cuyo funcionamiento de sus plantas productivas depende en un porcentaje importante de mercancía de importación, de ahí que se sugiera como mejor práctica dar a conocer mediante buzón tributario dicha suspensión en el momento en que se efectúa, indicándoles al mismo tiempo la causal en el que incurrieron**²²⁸.

(El énfasis es propio)

²²⁸ PRODECON, Exp. 16-V-F/2016, p.4 y 5 Consultado en: http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/AnalisisSistemicos/2016/14-2016-analisis-sistemico/14_as_aviso_paralelo_padron_de_importadores__30_de_noviembre.pdf

De lo anterior se desprende que la PRODECON en el año 2016 emitió el referido análisis, derivado de tiene conocimiento de lo perjudicial que puede ser el plazo de 5 días que tiene la autoridad para notificar, por lo tanto, lo ideal sería que se le notificara al contribuyente en el momento en que se efectúa la suspensión. Así pues, en el apartado de OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS de dicho análisis se presenta lo siguiente:

“Atendiendo al nuevo paradigma de protección de derechos fundamentales, esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con la finalidad de respetar el principio de tutela efectiva de derechos y en apego al principio de mejores prácticas, sugiere al SAT dar a conocer a los contribuyentes, por medio del buzón tributario, la suspensión en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en el momento en que la autoridad efectúa ésta, indicándoles al mismo tiempo la causal en el que incurrieron, para que sea subsanada de forma inmediata y con ello evitarles graves perjuicios.”²²⁹(El énfasis es propio)

De lo anterior, se destaca que la PRODECON recomienda dar a conocer de forma inmediata la suspensión en el Padrón de Importadores, con la finalidad de respetar el principio de tutela efectiva de derechos y en apego al principio de mejores prácticas.

Hasta el momento, se han exhibido algunas de las consecuencias jurídicas y económicas que trae consigo el plazo de 5 días de notificación y lo ideal para resolver esto, es que se le notifique al importador en el momento de la suspensión. Sin embargo, aún, si a los importadores se les notificara en el momento de la suspensión como se sugiere, las afectaciones que tendrían no cambiarían ni mejorarían de forma relevante, pues todas las operaciones de comercio exterior y las

²²⁹ Ibidem, p.7

actividades económicas e industriales que se deriven de las importaciones se verían detenidas de forma repentina y sin prevenirlo al igual que con el procedimiento actual del plazo de 5 días, por lo tanto el importador se verá afectado de uno o de otro modo.

Tomando en cuenta que al estar suspendido del Padrón se ve impedido de seguir realizando sus importaciones y que las consecuencias de ello pueden ser incalculables e irreparables, entonces el importador debería tener derecho a que antes de que se le aplique esta medida tan grave, se le notifique y pueda ofrecer pruebas antes de que se le suspenda del Padrón, es decir, que se le respete la garantía de audiencia y tenga derecho a aportar pruebas y alegatos antes de que se haga efectiva la suspensión; sin embargo, en el procedimiento que actualmente se practica, no se garantiza este derecho y más aún, se ve completamente violentado en sus derechos y sobre todo en la garantía de audiencia y de seguridad jurídica.

Lo anterior, ha tenido sus antecedentes en una Tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de febrero de 2012, la cual cito a continuación:

Época: Décima Época Registro: 2000292 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012, Tomo 2 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 6/2012 (10a.) Página: 1590

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.*²³⁰

En resumen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que la suspensión del Padrón de Importadores constituye sólo un acto de molestia, al tratarse sólo de una medida provisional, por lo que no se está obligado al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional, es decir, al tratarse de una medida temporal no constituye un acto privativo y por ello, no debe regir la garantía de audiencia previa.

Yo considero que esta jurisprudencia publicada en 2012, ha tenido como consecuencia no sólo que la suspensión sea considerada sólo como un acto de molestia y que por lo tanto no deba regir la garantía de audiencia previa, sino que también, desde mi punto de vista, ha limitado a los grupos de importadores e incluso a la PRODECON, para exigir que se respeten los derechos procesales y la garantía de audiencia, pues la mayor parte de las veces, los importadores o la PRODECON, han sostenido que la notificación debería hacerse en el momento en que se suspende el Padrón, siendo que los beneficios de quitar el plazo de 5 días no serían tan relevantes, y cuando se alega el hecho de una

²³⁰ Época: Décima Época Registro: 2000292 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012, Tomo 2 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 6/2012 (10a.) Página: 1590

audiencia previa a la suspensión, o sea, el derecho de ofrecer pruebas y alegatos antes de la aplicación de esta medida, la autoridad lo niega y se justifica en esta jurisprudencia, entonces, la oportunidad que queda de defensa es exigir la notificación en el momento de la suspensión, aunque lo ideal sea, el respeto a la garantía de audiencia. En relación a lo anterior, a continuación, cito las consideraciones hechas por el Lic. Marco Flavio Rigada Soto, el entonces Administrador Central de Normatividad Aduanera del SAT en la reunión periódica del 3 de junio del 2013:

“Inició su participación manifestando que, respecto del artículo 59 de la Ley Aduanera y de las reglas 1.3.3. y 1.3.4., ha sido publicada una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que las causales de suspensión inmediata en el padrón de importadores responden a la gravedad de las conductas cometidas por quienes infringen el supuesto normativo, por lo que, a efecto de que el infractor no siga realizando operaciones de comercio exterior que pongan en riesgo el interés fiscal e inclusive la seguridad nacional, es que las autoridades aplican este tipo de suspensiones. En este sentido, al tratarse de una medida de índole temporal no se clasifica como un acto privativo, sino como un acto de molestia y, por lo tanto, no viola ninguna garantía constitucional.

Asimismo explicó que, 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 a lo que a su derecho convenga, ello no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, más 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 en la medida cautelar y se repararía el agravio.”*²³¹

Posteriormente, procedió a leer la jurisprudencia referida en párrafos anteriores.

Como podemos ver, a partir de que la Corte emitió esta Jurisprudencia en 2012, la Autoridad ha justificado su actuar ese criterio, y al día de hoy, nueve años después de que fue publicada, sigue vigente el mismo procedimiento y hasta el momento ni si quiera se ha logrado un avance para que se elimine el plazo de 5 días que tiene la autoridad para notificar la suspensión.

Entonces, para la Corte y para la Autoridad, de acuerdo al procedimiento actual de suspensión, primero hay que dejar que el contribuyente sufra todas las consecuencias que trae consigo la suspensión y después la autoridad podrá decidir si es “culpable” o no de la causal que lo suspende. Siendo que cada día que pasa trae más y más afectaciones.

Considero que más allá de los pronunciamientos que se han hecho sobre si se trata de un acto de privación o de molestia, lo cierto es que por las razones que he expuesto en párrafos anteriores, hay muchos importadores a los que prácticamente, desde el primer momento en que se les aplica la suspensión, se convierte en una medida cautelar definitiva, pues a pesar de que el procedimiento prevé un momento para la ofrecer pruebas y alegatos, suele pasar que dependiendo de la fracción por la que sean suspendidos y de los elementos de prueba que tenga a su alcance, se puede ver en estado de indefensión y violentado en su garantía de seguridad jurídica, al no allegarse de las pruebas

²³¹ Minuta de la reunión periódica, entre SAT, PRODECON e importadores, de fecha 3 de junio de 2013, párrafo-9 (consultada en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65338/minuta-correspondiente-tercera-reunion-periodica-sat-2013.pdf>, p. 6)

idóneas para la autoridad, situación que puede causar incertidumbre jurídica en la esfera del contribuyente, pues la valoración de las pruebas también puede resultar ambigua.

En general, el hecho de que el importador no tenga una oportunidad de defenderse previo a la suspensión, trae consecuencias jurídicas, económicas y laborales muy graves a la actividad de los importadores y a las personas físicas y/o morales relacionadas con esa actividad, por lo tanto, la SCJN y la Autoridad, más allá de atenerse a ciertas reglas dogmáticas y jurídicas para considerar que la suspensión se trata de un acto de molestia y que no rige la garantía de audiencia previa, debería atender también a la práctica de todos los días, a las verdaderas afectaciones que están teniendo los contribuyentes por este procedimiento y en otros más, para que así pueda adecuar sus criterios acorde a lo que en realidad está causando daños, porque más allá de si se trata de un acto de privación o de molestia, lo cierto es que día con día muchos contribuyentes son suspendidos del Padrón y se enfrentan con un procedimiento lleno de posibles arbitrariedades.

Es así como nos damos cuenta que la problemática que rodea a los procedimientos del Padrón de Importadores, se va viendo sumamente agravada porque van siendo cada vez más las posibles violaciones que se cometen, pues tomando en cuenta las más de 45 causales de suspensión y en especial de las que se ha hecho un análisis, las consecuencias que provoca y la ambigüedad de las pruebas requeridas; pues resulta atinado que se regule un procedimiento en el que los importadores puedan defenderse y ofrecer pruebas y alegatos antes de la aplicación de esta medida.

Para finalizar este tema, quiero citar la Toma de Acuerdos de la minuta de la tercera junta periódica del 3 de junio de 2013, específicamente el punto 2, que a la letra dice:

“SEXTO.- Toma de Acuerdos. Derivado de lo expuesto, los acuerdos fueron los siguientes:

(...)

2. El tema de la mejora en los plazos, la optimización de éstos para que no se detenga la operación de contribuyentes cuando no esté justificado y la posibilidad de revisar tanto los procedimientos como las medidas de prueba que tienen a su disposición los contribuyentes frente a las autoridades, independientemente de la posibilidad de revisar normativamente las causales que existen para, por ejemplo, distinguir entre los distintos supuestos para que pueda ser más educada la norma en cuanto el tipo de contribuyente que tiene enfrente y si amerita, o no, el tratamiento que está recibiendo de parte de la norma, donde la autoridad nada más está ejecutando, y así poder distinguir entre distintos grados de incumplimiento y salvaguardar de mejor manera los derechos de los contribuyentes. Es así como se revisarán las causales de las Reglas para optimizarlas.

(...).”²³²

Han pasado varios años de aquella reunión periódica entre PRODECON, SAT y grupos organizados de contribuyentes y al día de hoy, seguimos teniendo el mismo procedimiento de suspensión y de notificación y para la última parte en donde se menciona que se revisarán las causales de las Reglas para optimizarlas, se debe señalar que en ese momento sólo eran 32 causales de suspensión, hoy son más de 45, entonces, cabe la pregunta de si fue realmente una optimización a las reglas o un retroceso por una "sobrerregulación", pues son cada vez más causales y el procedimiento el mismo.

²³² Íbidem, p.22

4.5 Reincorporación al Padrón de Importadores

Una vez que los contribuyentes son notificados de que han sido suspendidos del Padrón, y que conocen la causal que dio origen a tal medida, se tiene la posibilidad de reincorporarse nuevamente al Padrón. El único procedimiento con el que cuentan los importadores para seguir efectuando sus importaciones es el contenido en la regla 1.3.4 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020:

“Reincorporación en los Padrones

“1.3.4. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 85 del Reglamento, los contribuyentes a los que como medida cautelar se les haya suspendido en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de conformidad con el artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, cumpliendo con lo previsto en la ficha de trámite 7/LA.

En el caso de que la ACIA, no tenga los elementos o medios suficientes para corroborar si el contribuyente desvirtuó o subsanó la irregularidad por la cual fue suspendido, se remitirán a la unidad administrativa que haya generado la información que suscitó la suspensión, las pruebas, alegatos y elementos aportados por el contribuyente, a efecto de que esta última lleve a cabo el análisis y valoración de los mismos, e informe por escrito a la ACIA, en un plazo no mayor a 15 días naturales, si es que efectivamente se subsanan o corrigen las omisiones o inconsistencias reportadas, indicando si resultaría procedente o no, que se reincorpore al contribuyente en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, siempre que previamente la ACIA haya verificado el cumplimiento de los demás requisitos. Los importadores que hayan sido suspendidos conforme al artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la ficha de trámite 7/LA, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal

Asimismo, quienes hayan sido suspendidos en términos del artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos Padrones, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la ficha de trámite 7/LA, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.”²³³

En otras palabras, esta regla nos explica cómo es el procedimiento para reincorporarse al Padrón de Importadores o en su caso el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. De igual modo, el importador cuenta con la ficha de trámite 7/LA que puede consultarse en la página del SAT, en la cual, se detalla a fondo cómo tiene que llevarse a cabo el procedimiento de Reincorporación al Padrón.

En primer lugar, una vez que se ha notificado la notificación, el importador cuenta con un plazo de 10 días para hacer este trámite, el cual deberá realizarse a través del Portal del SAT y se tendrá acceso al sistema con el RFC, contraseña o con la *e.firma*.

Una vez que se tiene acceso, el importador deberá anexar un escrito libre que contenga la autoridad a la que va dirigida; nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal; propósito de la promoción y dirección de correo electrónico. Asimismo, deberá anexar las pruebas o documentos que sean necesarios para subsanar o desvirtuar la causal de suspensión. Es importante mencionar que al momento de realizar este trámite, el importador deberá encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Al final del trámite, el sistema arrojará un acuse electrónico y la respuesta a la solicitud, se dará en un **plazo de 30 días naturales** contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud de reincorporación, esto

²³³ Regla 1.3.4, Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020

según la ficha de trámite 7/LA para dejar sin efectos la suspensión del Padrón de Importadores

Ahora bien, una vez que se presenta este trámite, el procedimiento de la autoridad es el siguiente, conforme a lo dispuesto en la Regla 1.3.4:

*“En el caso de que la ACOP no tenga los elementos o medios suficientes para corroborar si el contribuyente desvirtuó o subsanó la irregularidad por la cual fue suspendido, se remitirán a la unidad administrativa que haya generado la información que suscitó la suspensión, las pruebas, alegatos y elementos aportados por el contribuyente, a efecto de que esta última lleve a cabo el análisis y valoración de los mismos, e informe por escrito a la ACOP en un plazo no mayor a 15 días naturales, si es que efectivamente se subsanan o corrigen las omisiones o inconsistencias reportadas, indicando si resultaría procedente o no, que se reincorpore al contribuyente en el Padrón de Importadores o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, siempre que previamente la ACOP haya verificado el cumplimiento de los demás requisitos.”*²³⁴“El segundo párrafo de la Regla 1.3.4 dice que cuando la ACIA (Administración Central de Investigación Aduanera) no encuentre los elementos suficientes, podrá remitir las pruebas y alegatos a la administración que generó la información para que se le suspendiera al contribuyente, y esta administración tendrá un plazo de 15 días para resolver, pero en total, la respuesta a la solicitud se tendrá que dar en un plazo máximo de 30 días que empiezan a correr al día siguiente a la presentación de la solicitud.”

Por otro lado, el tercer y cuarto párrafo de la misma regla indica que quienes hayan sido suspendidos conforme al artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera o la regla 1.3.3, y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que

²³⁴ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, Regla 1.3.4, segundo párrafo

impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, o que hayan sido suspendidos por la presentación de documentos falsos para dar cumplimiento a las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados una vez que hayan cumplido con la ficha de trámite 7/LA, pero además **deberán allanarse a la irregularidad y pagar el monto del crédito fiscal**. Para el caso de la presentación de documentación falsa, deberá no ser reincidente y la autoridad competente deberá emitir el visto bueno para reincorporación

4.5.1 Allanamiento forzoso en la Reincorporación

El allanamiento, se refiere a la conducta procesal que adopta una persona que es parte en un proceso judicial o administrativo, con el fin de aceptar y someterse a las pretensiones, por lo que no llega a iniciarse una controversia entre las partes.

En el caso del Padrón de Importadores, el allanamiento es una medida obligatoria para las causales que hemos visto en el punto anterior, es decir, la autoridad expresamente le está imponiendo al importador que debe aceptar su error y además pagar los créditos fiscales determinados, así como lo menciona el tercer párrafo de la Regla 1.3.4, esto es así para los supuestos de Suspensión en los que además exista una determinación o inicio de PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, así como cuando se trate de importadores a los que se les determinó la suspensión por presentación de documentación falsa para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias

Esto significa que la autoridad, expresamente está dejando sin oportunidad de defensa a los contribuyentes, pues el único

procedimiento de reincorporación que se prevé es el del allanamiento y el pago de los créditos determinados, por lo tanto, en estos casos el importador se ve imposibilitado de presentar algún medio de defensa y además de verse forzado a aceptar que la autoridad tiene la razón, deberá pagar los créditos fiscales de los cuales no tuvo oportunidad de objetar.

Una vez más, estamos frente a una violación a la garantía de audiencia y seguridad jurídica.

Por último, y para reforzar todo lo anteriormente dicho, quiero referir un expediente referente a una suspensión del Padrón de Importadores, que llegó a la PRODECON, y del cual, esta instancia emite recomendación al respecto.

4.5.2 Caso de Suspensión en el Padrón de Importadores

El 8 de octubre de 2015, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) emitió la **RECOMENDACIÓN/35/2015**, que tiene su origen en una Suspensión del Padrón de Importadores, la cual se presentó como Queja ante la referida Procuraduría. Esta recomendación, puede consultarse vía internet.²³⁵

Al respecto, plantearé algunos de los antecedentes contenidos en esa recomendación del año 2015, para lo cual, no se mencionará el nombre o Razón Social de las personas involucradas, conforme al Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*“1 El 22 de abril de 2015, **Eliminadas 4 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** en*

²³⁵ RECOMENDACIÓN/35/2015, consultada en : https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66796/Testado_35-2015_Recomendacion.pdf

representación legal de **Eliminadas 4 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** promovió QUEJA en contra de actos atribuidos al Administrador Central de Identificación del Contribuyente y al Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, ambos del SAT, consistentes en la notificación de la “Suspensión del Padrón General de Importadores y Sectores Específicos”, de fecha 7 de septiembre de 2014, realizada en términos de la regla 1.3.3., fracción XXVII, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) para 2013.” 236

“TERCERA.- Como antecedentes de la Recomendación se tienen:

A. Del contribuyente:

En su escrito de Queja se duele esencialmente de que a través del portal del SAT le fue notificada la “Suspensión del Padrón General de Importadores y Sectores Específicos”, porque supuestamente las facturas emitidas por la empresa **Eliminadas 2 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** que anexó a diversas operaciones de comercio exterior realizadas en 2012, son falsas; sin embargo, **no se le dieron a conocer las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el referido padrón y tampoco se le otorgó el plazo de diez días para ofrecer pruebas y alegatos.**

Agrega que en virtud de lo anterior, presentó varias solicitudes de reincorporación al padrón de importadores para dejar sin efectos la suspensión referida, ofreciendo diversas pruebas, tales como: La declaración efectuada, ante notario público de los Estados Unidos de

América (EUA), por el representante de **Eliminadas 2 palabras.** **Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** a través de la cual confirma las operaciones de comercio exterior amparadas en las facturas que observó la autoridad; la pericial en materia de grafoscopía para perfeccionar la citada declaración y demostrar la autenticidad de la firma del representante de **Eliminadas 2 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)**; la testimonial a cargo de dicho representante para corroborar la veracidad de las operaciones realizadas entre la empresa citada y el hoy quejoso; notificación identificada con el número **Eliminadas 1 palabra. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1), emitida por el Eliminadas 4 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** autoridad fiscal en los EUA, para demostrar que la empresa **Eliminadas 2 palabras.** **Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** es un contribuyente con registro vigente en ese país; el oficio 110-05-02-00-00-2015- 0393, de 23 de junio de 2015, emitido por la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, a través del cual concluyó sin observaciones la revisión practicada a un contribuyente diverso, al comprobarse que las operaciones que éste realizó **Eliminadas 2 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** sí se realizaron y están amparadas en facturas que esta empresa expidió.²³⁷

²³⁷ Íbidem, p. 5 y 6

(El énfasis es propio)

*“CUARTA.- En opinión de este Defensor no jurisdiccional de derechos de los contribuyentes, el Administrador Central de Identificación del Contribuyente y el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, **violaron en perjuicio del contribuyente los derechos fundamentales de legalidad, seguridad y certeza jurídicas contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.** En primer lugar, es oportuno mencionar que el artículo 59 de la Ley Aduanera establece que, para efectos de inscribirse en el padrón de importadores, los contribuyentes deberán de estar registrados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), cumplir con sus obligaciones fiscales y observar las demás formalidades previstas en el Reglamento de la Ley Aduanera y las que establezca el SAT mediante reglas. Por su parte, el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera vigente al momento de la suspensión en el padrón de importadores del hoy quejoso, establece que ésta sólo procede: i) cuando se presenten irregularidades en el RFC; ii) cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse desaparezcan del RFC; iii) cuando éstos cambien su denominación o razón social y no actualicen 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 Aduanera.*

Con relación a lo anterior, la regla 1.3.3. de la RCGMCE 2013 establece las hipótesis por las que los contribuyentes pueden ser suspendidos en el padrón de importadores, el procedimiento para realizar tal suspensión, así como los supuestos por los cuales ésta procede de forma inmediata; sin embargo, es importante enfatizar que para efectos de poder determinar la procedencia de dicha suspensión, las autoridades fiscales están obligadas a observar lo establecido en los artículos 59 de la Ley Aduanera y 78 de su Reglamento, pues de lo

contrario, tal determinación resultaría ilegal al no existir una causa jurídica que la justifique.

En el caso concreto, el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior informó al Administrador Central de Identificación del Contribuyente, que el hoy quejoso se ubicó en la hipótesis de suspensión contenida en la fracción XXVII de la regla 1.3.3. de la RCGMCE 2013, al presumir que éste realizó la importación de llantas usadas con facturas falsas emitidas por la empresa **Eliminadas 2 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)** empero, si bien es cierto que esa hipótesis está relacionada con la infracción contenida en la fracción XI del artículo 176 de la Ley Aduanera, relativa justamente a la presentación de facturas falsas o cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor señalado en esos comprobantes es falso o inexistente, también lo es que no existe una resolución administrativa firme que determine en definitiva que el hoy quejoso cometió esa conducta infractora, por lo que no existe un nexo causal entre conducta y consecuencia jurídica.

Por tal motivo, es evidente que el Administrador Central de Identificación del Contribuyente suspendió de forma ilegal en el padrón de importadores al hoy quejoso, pues los hechos que le fueron comunicados por el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, no actualizaron, por sí solos, alguna de las causales de suspensión contenidas en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Por otra parte, si bien el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior expuso en su informe las razones por las cuales consideró que las pruebas ofrecidas por el contribuyente en sus diversas solicitudes de reincorporación en el padrón de importadores, fueron insuficientes para poder reincorporarlo en dicho padrón, también

lo es que ninguna de esas razones fueron plasmadas en las respuestas recaídas a las diversas solicitudes de reincorporación que presentó el hoy quejoso, **por lo que tal omisión vulnera los derechos fundamentales de seguridad y certeza jurídicas de éste.**

Lo anterior, corrobora además que el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior no valoró las pruebas ofrecidas por el hoy quejoso en las diferentes solicitudes de reincorporación que presentó, **y tampoco señaló las razones por las cuales tales pruebas no fueron admitidas y/o desahogadas, lo cual deja al contribuyente en un estado de indefensión, tomando cuenta que esos elementos probatorios tenían como propósito desvirtuar la hipótesis de suspensión en el padrón de importadores y demostrar que sí se llevaron a cabo las operaciones amparadas en las facturas emitidas por la empresa** **Eliminadas 2 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1)**

La omisión del Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior se considera grave, pues además de afectar la defensa del hoy quejoso, impide a éste saber cuál es la prueba idónea para desvirtuar la causal de suspensión en el padrón de importadores, situación que es trascendente, ya que no obstante que tal suspensión no es una medida definitiva, lo cierto es que, por su omisión, esa autoridad responsable ha colocado al hoy quejoso en dicha situación de manera indefinida, sin permitirle la reincorporación en el multicitado padrón, a pesar de las diversas solicitudes y pruebas que ha presentado.

Por las consideraciones anteriores, esta Procuraduría concluye que **el Administrador Central de Identificación del Contribuyente violó los derechos fundamentales del contribuyente, ya que como se expuso, los supuestos hechos irregulares que le fueron comunicados**

por el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, no actualizaron alguna causal de suspensión en dicho padrón, en términos de lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera.

De igual forma, se considera que el Administrador Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, violó los derechos del hoy quejoso, pues no obstante que es la autoridad facultada para valorar las pruebas que fueron ofrecidas por éste en sus diversas solicitudes de reincorporación en el padrón de importadores, omitió por completo efectuar esa valoración y pronunciarse al respecto. Por lo expuesto, en términos de los artículos 22, fracción II, y 23, ambos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; así como 48 y 49 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de sus Atribuciones Sustantivas.”²³⁸

(El énfasis es propio)

Como se ha expuesto en párrafos anteriores, la suspensión en el Padrón de Importadores puede ser por diversos motivos y particularmente, cada uno de los contribuyentes que es suspendido puede verse afectado por diversas violaciones a sus derechos.

La Queja presentada ante la PRODECON y que se expone con la **RECOMENDACIÓN/35/2015**, hace referencia a la suspensión del Padrón de Importadores a un contribuyente, debido a que la Autoridad determinó que las facturas que amparan las mercancías importadas son falsas.

En este sentido, el contribuyente presentó diversas pruebas a fin de subsanar o desvirtuar la causal de suspensión que se le atribuyó; sin embargo, a pesar de haber presentado el trámite de reincorporación varias veces, la Autoridad determinó la no reincorporación.

²³⁸ Ibidem, p. 7 y 8

Por lo anterior, la PRODECON consideró que las pruebas ofrecidas por el contribuyente son suficientes e idóneas para desvirtuar o subsanar la causal relacionada con documentación falsa, sin embargo no fue reincorporado, por lo tanto, se consideró una violación en perjuicio del contribuyente los derechos fundamentales de legalidad, seguridad y certeza jurídicas contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Asimismo, la PRODECON consideró que la Autoridad no valoró las pruebas ofrecidas en las diferentes solicitudes de reincorporación que presentó, y tampoco señaló las razones por las cuales tales pruebas no fueron admitidas y/o desahogadas, lo cual deja al contribuyente en un estado de indefensión.

Lo anterior se considera grave, pues además de afectar la defensa del hoy quejoso, impide a éste saber cuál es la prueba idónea para desvirtuar la causal de suspensión en el padrón de importadores, situación que es trascendente, ya que aunque no es una medida definitiva, lo cierto es que la Autoridad ha colocado a ese contribuyente a muchos otros, en una suspensión “definitiva”.

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La problemática que se ha tratado en este trabajo es muy diversa, pues como se ha mencionado, las violaciones procesales y arbitrariedades que se cometen en el procedimiento de suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores, van desde el número de causales, la facilidad de incurrir en ellas, la notificación, la naturaleza de las pruebas requeridas para desvirtuar o subsanar la causal y por último la resolución de la autoridad que está sujeta a los diversos criterios que puede tener el personal del SAT.

Después de haber expuesto todo anterior, he realizado una propuesta de solución que beneficia a contribuyentes y a la propia Autoridad, pues no se trata de darle todas las facilidades fiscales y administrativas a los contribuyentes en estos procedimientos, ni tampoco limitar a la Autoridad para ejercer sus facultades, por lo que mi propuesta está encaminada únicamente a dar una respuesta justa que atienda a los problemas reales que derivan de todas las inconsistencias ya planteadas.

Los procedimientos de suspensión y reincorporación del Padrón de Importadores, están regulados en las Reglas Generales de Comercio Exterior del Servicio de Administración Tributaria, por lo que, en principio, se debe analizar quienes están facultados para modificar estas Reglas, pues la propuesta de solución, tiene su origen en la modificación de los procedimientos contenidos en las RGCE para 2020.

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, indica que el Jefe del SAT, así como los Administradores Generales, tienen la facultad de hacer modificaciones, tal como se transcribe a continuación:

***“Artículo 9.** El Jefe del Servicio de Administración Tributaria propondrá para aprobación de la Junta de Gobierno de dicho órgano:*

(...)

IV. Los proyectos de modificaciones a la legislación fiscal y aduanera para la mejora continua de la administración tributaria;

(...)

VII. La opinión sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, reglamentos, acuerdos, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general en las materias fiscal y aduanera, que corresponda expedir o promover a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

...²³⁹

“Artículo 11. Los Administradores Generales y el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, además de las facultades que les confiera este reglamento, a cada uno de ellos, tendrán las siguientes:

...

*IX.- Proponer, a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, reformas a la legislación fiscal y aduanera y reglas de carácter general y participar con dichas unidades administrativas en la instrumentación de tales propuestas.”*²⁴⁰

Entonces, de estos artículos se desprende que, el Jefe del SAT, hará proyectos de modificaciones a la legislación fiscal y aduanera, y también emitirá opiniones de proyectos de iniciativas de ley en dichas materias, que corresponda expedir o promover a la Secretaría de Hacienda. Los Administradores Generales y el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, tendrán la facultad de proponer reformas a la legislación fiscal, aduanera y a las reglas generales, es decir, los Administradores Generales y el Jefe del SAT propondrán reformas a las RGCE, pero el único que tiene la facultad de modificar las Reglas es el Jefe del SAT.

Por lo anterior, para el caso que nos ocupa, la propuesta de solución debería presentarse ante los Administradores Generales y Jefe del SAT,

²³⁹ Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 9

²⁴⁰ Ibidem, Artículo 11

pues estos funcionarios son los únicos que están facultados para hacer modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior.

El primer tema que se tocó, como violación, arbitrariedad o irregularidad, es la regulación excesiva en las causales de suspensión, principalmente en las Reglas; sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se trata de limitar las facultades de las autoridades, por lo que en mi opinión, la propuesta de solución no se trata de eliminar o reducir las causales de suspensión, ya que todas ellas tienen objetivos diferentes como el control y la regulación de la actividad comercial internacional a través de los diferentes aspectos que marca cada una de las causales de suspensión, se trata de que a partir del análisis de estas causales, se expongan las situaciones a las que se enfrentan los contribuyentes con motivo de estas causas y las dificultades que se puedan identificar entre causales, porque es un hecho que no todas tienen la misma gravedad, no en todas se tiene la misma facilidad o dificultad para desvirtuar o subsanar, no todas son susceptibles de que se cometan las mismas violaciones y arbitrariedades por parte de la Autoridad y no en todas se tiene la misma facilidad para incurrir en ellas, así como tampoco, los importadores sujetos a estos procedimientos son los mismos, por lo tanto no se puede juzgar ni someter de la misma manera a un contribuyente cumplido en sus obligaciones, que por un error ha sido suspendido, que a uno que comete voluntariamente diversas irregularidades y que no cumple con sus obligaciones fiscales y aduaneras.

Entonces, el propósito de haber hecho el análisis a diversas causales de suspensión, es con el fin de exhibir las situaciones a las que están expuestos los importadores, a las violaciones procesales de las que pueden ser objeto sin darse cuenta, a las dificultades con las que se enfrentan para su reincorporación, la incorrecta valoración de pruebas de la autoridad, sólo por mencionar algunas, porque en la práctica las razones de suspensión pueden derivar de muchísimas situaciones

específicas que no siempre son imputables al contribuyente. Es por eso que, a fin de no reducir las facultades de las autoridades, pero también para garantizar los derechos de los contribuyentes, mi propuesta es la siguiente:

La solución a las inconsistencias planteadas en los párrafos anteriores, se solucionarían **si se le respeta al contribuyente la garantía de audiencia**, es decir, que tengan la oportunidad de ofrecer pruebas y alegatos previo a la suspensión del Padrón de Importadores, pues independientemente de que si las causales son violatorias o arbitrarias, lo cierto es que si los importadores cuentan con un medio de defensa previo a la suspensión, se les estaría respetando su garantía de audiencia y la causal por la que fueron suspendidos ya no tendría el mismo impacto negativo sobre la esfera jurídica y económica del importador.

A continuación, procedo a detallar mi propuesta de solución:

En primer término, mi propuesta de solución no contempla eliminar ciertas causales de suspensión, pues a pesar de que algunas de estas causas pueden ser susceptibles de provocar violaciones y arbitrariedades a derechos, también es cierto que estas cumplen un propósito de regulación y control de las importaciones; además, el hecho de eliminar algunas causales no significa que en las otras no se puedan dar todas las inconsistencias ya planteadas. También es cierto que no sería justo que los importadores cumplidos y los incumplidos tengan el mismo trato y tengan los mismos beneficios fiscales y administrativos, en especial cuando la diversidad de causales da pie a que se puedan dar múltiples escenarios en este procedimiento del Padrón de Importadores; sin embargo, lo cierto es que los más “castigados” son los contribuyentes cumplidos, entonces, la solución debe consistir en una propuesta que genere beneficios tanto a importadores como a la propia autoridad, pero en especial que esa modificación sirva para reducir las

violaciones y arbitrariedades que sufren los contribuyentes en estos procedimientos. Por lo anterior, considero que la garantía de audiencia para los importadores se respetará si se les otorga un plazo de 10 días hábiles para ofrecer pruebas y alegatos tendientes a desvirtuar o subsanar la causal de suspensión, ANTES de que se haga efectiva la suspensión en el multicitado Padrón.

El plazo de 10 días, se sugieren en virtud de que es el plazo que otorga la autoridad para poder ofrecer pruebas ya alegatos en el procedimiento actual, aunado a que el referido plazo puede fundamentarse también en el artículo 297 del Código de Procedimientos Civiles Federal, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 297.- Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

I.- Diez días para pruebas, y

(...)²⁴¹

Otorgar este plazo de 10 días hábiles para presentar pruebas y alegatos, previo a la suspensión, le dará el beneficio a los importadores que son realmente cumplidos, de no sufrir todas las afectaciones de la suspensión, ya que aunque las causales puedan ser arbitrarias o ambiguas, lo cierto es si tienen el derecho a una audiencia previa, en gran medida el número de importadores suspendidos "injustamente" disminuiría.

Se debe señalar que el plazo de 10 días para ofrecer pruebas y alegatos de manera previa a la suspensión, lo propongo para todas las causales contenidas en las Regla 1.3.3 de las RGCE para 2020, esto es así, debido a que cualquier contribuyente, puede estar sujeto a ubicarse en las más de 45 causales de suspensión, ya que el procedimiento

²⁴¹ Código de Procedimientos Civiles Federal, Artículo 297

vigente, es el mismo para todas, aunado a que facilitaría el trabajo para la Autoridad al llevar procedimientos uniformes y claros, sin discriminación y sin diferencia de beneficios entre unos contribuyentes y otros.

Cabe mencionar que el procedimiento de ofrecimiento de pruebas y alegatos previo a la suspensión del Padrón de Importadores, ya se contempla en las RGCE, pues este beneficio lo tienen las empresas que cuentan con una certificación como Operador Económico Autorizado (OEA) por lo que puede ser susceptible de aplicación para todos los que están inscritos en el Padrón de Importadores.

No obstante, puede ser viable que el procedimiento propuesto, sólo pueda aplicar en principio, en las causales en las que más incurren los importadores y las que son más susceptibles de ser arbitrarias, las cuales pueden ser las que se analizaron en el presente trabajo y las que se mencionan en las minutas de PRODECON referente al Padrón de Importadores.

En este punto, es importante señalar que también es necesario eliminar lo que dispone el párrafo tercero y cuarto de la Regla 1.3.4 de las RGCE 2020, ya que es donde se contempla un procedimiento distinto y discriminatorio para los contribuyentes, en el que la única opción que tienen para reincorporarse al Padrón de Importadores, es el de allanarse a lo que señala la Autoridad y pagar los créditos fiscales.

Se citan los párrafos para una mayor referencia:

“Los importadores que hayan sido suspendidos conforme al artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la

ficha de trámite 7/LA del Anexo 1-A, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal.

Asimismo, quienes hayan sido suspendidos en términos del artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos Padrones, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la ficha de trámite 7/LA del Anexo 1-A, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.”

La propuesta del plazo de 10 días para ofrecer pruebas y alegatos, constituye la principal propuesta de solución en este trabajo, ya que el hecho de que se respete la garantía de audiencia y que el Padrón no se suspenda de forma inmediata, representa una opción para que los importadores no sufran las consecuencias de los multicitados procedimientos, mismos que pueden estar repletos de diversas violaciones y arbitrariedades, aunado a que con ese plazo, el importador podrá amortiguar las consecuencias que trae consigo la suspensión. En esta propuesta, la suspensión del Padrón de Importadores se estaría haciendo efectiva, después que la Autoridad haya valorado las pruebas y alegatos ofrecidos con anterioridad y a través de una Resolución, estaría señalando su determinación.

Es interesante señalar que el procedimiento que propongo, en años anteriores está medianamente regulado, pues esta suspensión inmediata no le era aplicable a los contribuyentes que contaban con el Registro en el Esquema de Certificación de Empresas en la modalidad de IVA (Impuesto al Valor Agregado) e IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), de conformidad con la regla 7.3.1., fracciones IV, del Apartado A de las RGCE para **2019**, debido a que estas

empresas tenían el beneficio de poder ofrecer pruebas y alegatos antes de la suspensión.

El procedimiento para las citadas empresas se seguirá de la forma siguiente:

“7.3.1. Las empresas que obtengan el Registro en el Esquema de Certificación de Empresas en la modalidad de IVA e IEPS, tendrán los siguientes beneficios:

Rubro A

*IV. En el supuesto de que la autoridad aduanera advierta la actualización de las causales de suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos y/o Padrón de Exportadores Sectorial, previstas en la regla 1.3.3., **independientemente de la fracción de que se trate, no se suspenderá en el registro y se deberá seguir el procedimiento establecido en la regla citada, a fin de subsanar o desvirtuar la causal detectada.***

...

*Para los supuestos previstos en las fracciones IV, del Apartado A y I de los Apartados B y C de la presente regla, la ACIA notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos y/o Padrón de Exportadores Sectorial, según sea el caso, **concediéndole un plazo de 10 días contados a partir del día siguiente a aquél 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 ACIA 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 las analice y comunique a la ACIA si la causal*

de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACIA procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del CFF.”

242

El procedimiento señalado en la Regla 7.3.1. de las RGCE para 2019, ya no está vigente, debido a que en el año 2020 se modificaron las RGCE y se eliminó este beneficio para las empresas certificadas en materia de IVA – IEPS. Actualmente, las únicas empresas que cuentan con ese beneficio son las que tienen la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA).

Por lo anterior, no pasa desapercibido el hecho de que con el tiempo se han ido reduciendo los beneficios fiscales y aduaneros para los contribuyentes, incluso, en aquellos que son certificados, lo que supone que son empresas “confiables”; sin embargo, la importancia de señalar lo anterior, consiste en que el procedimiento propuesto es viable y puede ser ejecutado en todas las causales de suspensión.

La segunda propuesta de solución, está relacionada con el plazo para la notificación de la suspensión, y como ya se expuso en el capítulo anterior, los grupos de importadores e incluso la PRODECON, consideran que sería una mejor práctica de las Autoridades, que la notificación de la suspensión del Padrón de Importadores, se hiciera en el momento justo en que se suspende y que se eliminara el plazo de 5 días que tiene la autoridad para notificar al importador, ya que la suspensión sí se hace de forma inmediata, independientemente del plazo que tiene la Autoridad; sin embargo, a pesar de que se modificara el procedimiento de notificación para que el importador tenga

²⁴² Fracción IV, Rubro A, Regla 7.3.1. de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019

conocimiento en el momento exacto de la suspensión, lo cierto es que el importador no tendría tantos beneficios ni podría prevenir las afectaciones que tendría en sus operaciones, ya que por lo general, las operaciones de importación se verían interrumpidas de manera inesperada.

Por lo anterior, la solución que yo propongo y que atenúa las inconsistencias ya planteadas, es que se modifique el último párrafo del artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera y el antepenúltimo párrafo de la Regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, ya que ambas disposiciones son las que regulan el plazo de cinco días que tiene la Autoridad para notificarle al contribuyente que ha sido suspendido del Padrón.

Lo anterior significa que mi propuesta contempla que la notificación de la Suspensión en el Padrón, debe hacerse de forma inmediata, en el momento en el que la autoridad determina esa suspensión, esto deberá aplicarse a todas las causales de la Regla 1.3.3., ya que la notificación inmediata daría beneficios operativos y administrativos a los importadores que son suspendidos, y la autoridad no se vería limitada en su labor, ni se verían afectados los objetivos que persigue el Padrón de Importadores.

Esta modificación es muy sencilla y viable, pues se trata de una cuestión meramente administrativa en los procedimientos de la autoridad, sin embargo, la notificación inmediata puede dar pie a que los importadores tengan más tiempo para prevenir o disminuir las afectaciones operativas que trae consigo la suspensión, además de que tendrá más días para reunir las pruebas idóneas para desvirtuar o subsanar la causal en la que se ubicaron

Además, la modificación que contempla que la suspensión sea notificada de forma inmediata, es un beneficio que le aplicará a todos los importadores y que traerá efectos positivos a los importadores, sin

que con ello se vea afectado la función fiscalizadora y regulatoria del Padrón de Importadores.

Ahora bien, la modificación, se plasmará en la modificación al último párrafo del artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera, la Regla 1.3.3 y 1.3.4 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, como a continuación se propone:

*“**Artículo 84.** Procede la suspensión en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en los siguientes casos:*

...

*Los demás que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables. El SAT **notificará de forma inmediata al contribuyente, las causas que motivan la suspensión inmediata en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, cualquiera de las causales previstas en este artículo.**”*²⁴³

(El énfasis es modificación propia)

Regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior

Causales de suspensión en los padrones

1.3.3. *Para los efectos de los artículos 59, fracción IV, 144, fracción XXXVI de la Ley, 84 y 87 último párrafo del Reglamento procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos o en el Padrón de Exportadores Sectorial, a los que introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:*

...

*Cuando la ACIA tenga conocimiento de que se incurrió en alguna de las causales a que se refiere el artículo 84 del Reglamento, o cualquiera de la presente regla, **le notificará de forma inmediata al contribuyente, en el momento en el que la autoridad resuelva por suspender el padrón, que se ha ubicado en una causal de suspensión. La notificación se realizará a través del Buzón Tributario u otros medios electrónicos, a quienes estén inscritos en el Padrón de Importadores o, en su caso, de***

²⁴³ Reglamento de la Ley Aduanera, Artículo 84

Importadores de Sectores Específicos; y a través del Buzón Tributario o en términos del artículo 134 del CFF, a los contribuyentes inscritos en el Padrón de Exportadores Sectorial.

(El énfasis es una modificación propia)

*Para los efectos de las fracciones V, XVI, IX y XXX, de la presente regla, la **suspensión del Padrón no se efectuará de forma inmediata, sino hasta después de que presente las pruebas y alegatos durante el plazo de 10 días concedidos, siempre que la autoridad resuelva que no ha subsanado o desvirtuado su irregularidad.***²⁴⁴

(El énfasis es una modificación propia)

De la redacción que antecede, se puede observar que la modificación al artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera y a la Regla 1.3.3., ya contempla que la suspensión del Padrón debe notificarse de forma inmediata, eliminando el plazo de cinco días que la autoridad tiene para realizar esta notificación. Por otro lado, propongo que la modificación a la Regla 1.3.4, sea de la siguiente manera:

Reincorporación en los Padrones

1.3.4. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 85 del Reglamento, los contribuyentes a los que como medida cautelar se les haya suspendido en el Padrón de Importadores o, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de conformidad con el artículo 84 del Reglamento o la regla 1.3.3., podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, cumpliendo con lo previsto en la ficha de trámite 7/LA.

(...)

Para quienes se hayan ubicado en cualquiera de las causales de la Regla 1.3.3, no procederá la suspensión inmediata, y contarán con un plazo de 10 días para presentar sus pruebas y alegatos

²⁴⁴ Reglas Generales de Comercio Exterior, Regla 1.3.3

tendientes a desvirtuar o subsanar la irregularidad, previo a que se haga efectiva la suspensión.²⁴⁵

(El énfasis es una modificación propia)

Por último, debo repetir que esta propuesta beneficia principalmente a los importadores que son verdaderamente cumplidos, pero también a la autoridad, pues simplifica en cierta medida los procedimientos. Es muy importante que el Servicio de Administración Tributaria contemple la modificación en la suspensión y la reincorporación del Padrón de Importadores, pues como se ha mostrado en este trabajo, es un tema que ya ha sido tocado desde hace años por los grupos de importadores y por la PRODECON, pero el SAT, no ha hecho ninguna modificación a estos procedimientos, y las afectaciones que esto provoca se dan todos los días.

En un país donde la iniciativa privada es fundamental en la economía, se le debe otorgar a las empresas una verdadera certeza jurídica, que les permita conocer bien los procedimientos a los que están sujetos por las leyes mexicanas, pero también debe conocer sus derechos y obligaciones para cumplir con lo establecido en las Leyes.

Las autoridades deben responsabilizarse por ejercer sus facultades con estricto apego a la ley, garantizando el respeto a los derechos de todos, y para el caso que nos ocupa, a los importadores, quienes son los encargados de traer a nuestro país, gran parte de todo lo que nos rodea, lo que ha servido para el desarrollo de la industria nacional, para diversificar los productos a los que tenemos acceso y en general, para el desarrollo e innovación de todo lo que hoy en día es México.

²⁴⁵ Reglas Generales de Comercio Exterior, Regla 1.3.4

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El comercio exterior es una de las actividades económicas más importantes del mundo, la cual ha sido un pilar fundamental para el desarrollo de todos los países. La evolución de esta actividad ha obligado a los países a crear diversas leyes y procedimientos encaminados a regular el comercio exterior, las aduanas y en general la vinculación que tienen los países en el ámbito comercial internacional.

En el caso de nuestro país, se han implementado diversos cuerpos normativos que regulan la actividad comercial internacional y las Autoridades encargadas del cumplimiento y la ejecución de toda la normatividad, es el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a través de la Administración General de Aduanas (AGA) y la Administración General de Auditoría en Comercio Exterior (AGACE), las cuales tienen diversas facultades en materia aduanera y fiscal.

SEGUNDA.- Las Autoridades Aduaneras, en el ejercicio de sus facultades, llevan a cabo la regulación y control de la normatividad y de los procedimientos en materia aduanera y de comercio exterior; sin embargo, nuestro sistema jurídico contiene diversas inconsistencias que se ven reflejadas en violaciones a derechos fundamentales y en arbitrariedades dentro de los procedimientos en la materia de la que hoy se trata, aunado a que en determinados aspectos se ha convertido en un sistema restrictivo y limitativo.

En México, dentro de la materia del comercio exterior y las aduanas existen diversos procedimientos para llevar a cabo una compraventa internacional, pero el que nos ocupa en el presente trabajo es el Padrón de Importadores, el cual es un requisito fundamental para todas las personas que ingresen mercancías al país, el cual podrá ser autorizado con requisitos mínimos como tener actualizado el Buzón Tributario, RFC

y estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.

TERCERA.- El Padrón de Importadores deberá estar activo durante todo el tiempo en que se estén realizando importaciones y para mantenerlo activo, el importador deberá evitar ubicarse en alguna de las causales de suspensión del Padrón de Importadores, las cuales están señaladas en la Ley Aduanera y su Reglamento, pero se precisan con más detalle en la la Regla 1.3.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, así como en las infracciones de la Ley Aduanera contenidas en los artículos 176 y 177. En total, son más de 45 causales de suspensiones, La variedad y cantidad de causales de suspensión, implica que prácticamente cualquier error o inconsistencia detectada por la Autoridad, se vuelva una causal de suspensión en el referido Padrón, lo cual llega a ser limitante y restrictivo para el importador.

CUARTA.- Dentro de las causales de suspensión, hay determinados casos en los cuales se ve vulnerados algunos derechos fundamentales, como la libertad del trabajo, el principio de presunción de inocencia y especialmente, la garantía de audiencia. En otros casos, hay algunas causales de suspensión que se vuelven especialmente difíciles de subsanar o desvirtuar para el importador, ya que tanto para el procedimiento de suspensión y reincorporación del Padrón, se está sujeto a los criterios y percepciones de la Autoridad, desde los hechos que llevaron a la Autoridad para determinar alguna causal de suspensión, hasta las pruebas presentadas para desvirtuar o subsanar la suspensión.

QUINTA.- Una vez que la Autoridad ha determinado suspender del Padrón al importador, los efectos de dicha suspensión son inmediatos, pero la Autoridad tiene un plazo de cinco días para notificarlo al importador, lo cual ocasiona que el importador no pueda prever

eficazmente las consecuencias jurídicas y económicas de la suspensión, incluso de ni si quiera saber cuál fue la razón de la suspensión, hasta que la Autoridad se lo notifica en el transcurso del plazo ya mencionado.

SEXTA.- Derivado del plazo de cinco días que tiene la Autoridad para notificar la suspensión, propongo que se elimine este plazo, de modo que la notificación se haga de forma inmediata al importador, ya que la eliminación de este plazo, daría más tiempo al importador para prevenir todas las consecuencias que trae consigo la suspensión.

SEPTIMA.- Debido a que la notificación se realiza después de que ya ha sido ejecutada la suspensión, el importador no tiene derecho a una garantía de audiencia eficaz, pues éste sólo tiene derecho a defenderse después de que ya le ha sido notificada la suspensión y por ende, después de que ya ha tenido todas las afectaciones jurídicas y económicas, por lo tanto, más allá de que a la autoridad se le pueda eliminar el plazo de 5 cinco días para notificar, lo ideal sería que el importador tenga derecho a una garantía de audiencia previa a la suspensión, es decir que pueda ofrecer pruebas y alegatos antes de que se haga efectiva esa medida, y una vez hecho esto, la Autoridad ya podrá resolver sobre más pruebas, hechos y fundamentos si le corresponde suspender o no.

OCTAVA.- Es necesario tomar en cuenta que los medios de impugnación con los que cuenta el importador en otras instancias son el juicio de nulidad y el amparo, pero en realidad son medios de defensa insuficientes porque son muy pocos los importadores que se van a estas instancias, ya que esto supone tener su padrón de importadores suspendido hasta que se dicte una sentencia, lo que puede tardar años, es por esto que la mayoría prefiere allanarse a las peticiones de la autoridad para activar su padrón en el menor tiempo posible y así su patrimonio no se vea tan afectado.

NOVENA.- Se propone que el procedimiento de reincorporación al Padrón de Importadores se modifique y se otorgue al importador una garantía de audiencia precisa a la suspensión, y/o a su vez eliminar el plazo de cinco días que tiene la Autoridad para notificar la suspensión al importador, no para defender al importador de manera indebida, sino que se proponen tales cambios porque tanto las causales, el procedimiento de suspensión y reincorporación contienen una cantidad importante de arbitrariedades y violaciones a derechos, lo que implica una mala práctica en detrimento de los importadores, y los cambios que se proponen en el presente trabajo, es para facilitar los procedimientos a los importadores que verdaderamente llevan sus operaciones de comercio exterior de buena fe, apegadas a las regulaciones pero que han sido víctimas de la mala regulación en los procedimientos o en los errores que no implican, ni que califican que sean malos contribuyentes.

Si bien es cierto que se verían beneficiados otros contribuyentes que no llevan sus operaciones, lo cierto es que hay que optar por la mayoría de los importadores, quienes son los que únicamente tienen el objeto de realizar de manera eficaz su actividad económica, pues de ella nos hemos visto beneficiado todos, porque sin las importaciones y los importadores, no habría desarrollo en todos aspectos en nuestro país.

Referencias Bibliográficas

- Méndez Ladrón de Guevara, Maricruz, Contribuciones y aprovechamientos derivados del comercio exterior, IMCP, México.

- Rohde Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, ISEF, México, 2005.

- Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa, México, 2009.

-Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México. México, Tax, 2004

-Camacho Lugo, Jorge Alfredo, Teoría y Práctica del Derecho Aduanero, Códice Azteca, México, 2009, p.16

-Carvajal Contreras, Máximo, Las Aduanas en México, México, p.100

-Witker, Jorge, Derecho Tributario Aduanero, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999p.100

-Witker Velásquez, Jorge Alberto, Derecho del Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 343

-Zepeda Salinas, Erick R, Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 y su relación con el artículo 303 del TLCAN, México, ISEF, 2003, p.29

-Leyva García, Eugenio Jaime, Importaciones y Exportaciones tratamiento jurídico, México, ISEF, 2007, p.218

-Zamudio Urbano, Rigoberto, Sistema Tributario en México, PorrúaPorrúa, México, 2005, p.187

-Granados Valerio, Claudia Minerva, Análisis jurídico de la base gravable en derecho aduanero, Porrúa, México, 2005, p.33

-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, primer curso, Porrúa, México 1997, p.105

-Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas tomo 8, Fundación de Derecho Administrativo, México, 2013, p.185

-Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo segundo curso, Porrúa, México, 2006, p.67

-Saldaña Magallanes, Alejandro A., Curso Elemental Sobre Derecho Tributario, México, ISEF, 2005, p.68

-Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Tributario, Cárdenas Editor -Distribuidor, México, 2002, p.368

-Las garantías individuales en México, Rojas Caballero, Ariel Alberto, Porrúa, México, 2004, p.58

-Rabindrana Cisneros García, Verduzco Reina, Carlos Javier, Derecho Procesal Fiscal y Aduanero, Tax Editores Unidos, México, 2018, p.37.

-Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002, p.652

-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, Elementos Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso, Limusa, México, 2004, p.152

Revistas electrónicas:

Ramírez, Diana, Aduana Mexicana: El futuro hoy, Revista Aduanas CAAAREM, 12 de enero de 2017, disponible en: <http://www.aduanasrevista.mx/aduana-mexicana-el-futuro-hoy/>

Maldonado Carrasco, Ana Grisela, "La evolución de las Aduanas en México", Revista Bancomext, México, Vol. 59, No.9, Septiembre de

2009, disponible en:
http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/7/746_Aduanas.pdf

Echeverría, Miryam, La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales, CEPAL, diciembre de 2007, disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01307.pdf>

Ramírez, Diana, Aduana mexicana: El futuro hoy, Revista Aduanas CAAAREM, 12 de enero de 2017, disponible en: <http://www.aduanasrevista.mx/aduana-mexicana-el-futuro-hoy/>

Clemente Blanco, Azalea del Carmen y Medina Ramírez, Salvador, La importancia económica de los almacenes y los almacenes generales de depósito, Revista BANCOMEXT, 10 de octubre de 2009, disponible en:
http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/131/6/771_almacenaje.pdf

De la Garza Gutiérrez, Cesar, El recinto fiscalizado estratégico: un nuevo paradigma de la logística, Revista BANCOMEXT, Vol.55, núm. 5, mayo 2005, p.456, disponible en:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/78/8/Garza.pdf>

Artículos y páginas electrónicas:

Rohde Ponce Andrés, disponible en:
http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXII/Hacienda/P/260913/4.pdf, consultado el 10 de agosto de 2020

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española http://buscon.rae.es/drae/-SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=aduana, Voz: aduana

Página Web de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano, disponible en:
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/cs/groups/public/documents/content/idoVu/mdaw/mdez/~edisp/vucem008003.pdf>

Tríptico de la Firma Electrónica Avanzada, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2013, disponible en:

<http://www.tfja.mx/images/pdf/contraloria/2013/5.TripticodeFirmaElectronica20Avanzada-2013.pdf>

Página Electrónica del Servicio de Administración Tributaria, disponible en http://www.sat.gob.mx/aduanas/importando_exportano/regimenes/Paginas/exportacion_definitiva.aspx

Página Electrónica de Pro México, disponible en: <http://www.promexico.mx/es/mx/preguntas-frecuentes-exportacion>, consultado el 1 de septiembre de 2019

Minuta correspondiente a la tercera reunión periódica entre PRODECON y el SAT, consultada en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65338/minuta-correspondiente-tercera-reunion-periodica-sat-2013.pdf>

RECOMENDACIÓN/35/2015 de la PRODECON consultada en : https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66796/Testado_35-2015_Recomendacion.pdf

PRODECON, Exp. 16-V-F/2016, consultado en: http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/AnalisisSistemicos/2016/14-2016-analisis-sistematico/14_as_avisos_paralelo_padron_de_importadores_30_de_noviembre.pdf

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
- Ley Aduanera
- Reglamento de la Ley Aduanera
- Código Fiscal de la Federación
- Reglas Generales de Comercio Exterior para 2021

Criterios de la SCJN:

2000394. I.7º.A.18 A (10ª.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VI, Marzo de 2012, Pág. 1241

1a./J. 81/2004 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 180345 34 de 43 Primera Sala Tomo XX, Octubre de 2004 Pág. 99 Jurisprudencia (Constitucional)

187637. I.4o.A.341 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1284

200080. P./J. 40/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, Pág. 5