

Universidad Nacional Autónoma de México



Facultad de Derecho

**“El Servicio de Administración Tributaria frente a la función de la
Agencia Nacional de Aduanas.”**

Que presenta:

Francisco Silva Pérez

para obtener el título de

Licenciado en Derecho

Asesora: Dra. Margarita Palomino Guerrero

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, agosto 2023.



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 05 de junio de 2023

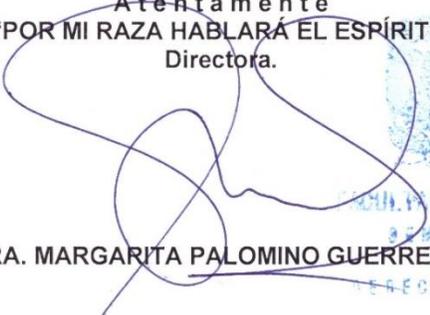
M. en C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el alumno **SILVA PÉREZ FRANCISCO** con número de cuenta **416118560**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA FRENTE A LA FUNCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE ADUANAS.**", bajo la asesoría de la que **SUSCRIBE**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.


DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

Siglarlo

Normas:

CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LA	Ley Aduanera
LDEFAM	Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
LGN	Ley de la Guardia Nacional
LGP	Ley General de Población
LINFONAVIT	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LISSEFAM	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LOAM	Ley Orgánica de la Armada de México
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOEFAM	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
LSN	Ley de Seguridad Nacional
LSS	Ley del Seguro Social
RGCE	Reglas Generales de Comercio Exterior
RIANAM	Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RISEDNA	Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional
RISEMAR	Reglamento Interior de la Secretaría de Marina
RISHCP	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
RLGN	Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional
RMF	Resolución Miscelánea Fiscal

Dependencias:

AGA	Administración General de Aduanas
AGACE	Administración General de Auditoría de Comercio Exterior
ANAM	Agencia Nacional de Aduanas de México
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
GN	Guardia Nacional
IMPI	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
PF	Policía Federal
PPF	Policía Federal Preventiva
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

“El Servicio de Administración Tributaria frente a la función de la Agencia Nacional de Aduanas.”	1
Siglarío	3
Capítulo 1. Marco Referencial del Servicio de Administración Tributaria	10
1.1 Naturaleza	10
1.1.1 Órgano desconcentrado	10
1.1.2 Carácter de autoridad fiscal del SAT	16
1.2 Origen, evolución y perspectiva	19
1.2.1 Origen	20
1.2.2 Fundamento legal	24
1.2.3 Ley del SAT	25
1.2.4 Evolución	28
1.2.4.1 Evolución de la estructura orgánica del SAT	28
1.2.4.2 Evolución de las atribuciones del SAT	33
1.2.5 Responsabilidad del SAT	38
1.3 Función del SAT	40
1.3.1 Función recaudatoria	41
1.3.1.1 Recaudación con fines fiscales	45
1.3.1.2 Recaudación con fines extra fiscales	48
1.3.2 Función de control de obligaciones	50
1.3.3 Función normativa del SAT	53
1.3.4 Función de comprobación de cumplimiento	54
1.3.5 Función de gestión de información	55
1.4 Facultades del Servicio de Administración Tributaria	57
1.4.1 Fiscalizar	58
1.4.2 Determinar	64
1.4.3 Liquidar	65
1.4.4 Ejecutar	66
Capítulo 2. Agencia Nacional de Aduanas de México	68
2.1 Naturaleza	68
2.2 Cronología	70
2.3 Antecedentes	76
2.4 Creación	81

2.5 Estructura y operación.....	86
2.6 Función de la ANAM	91
2.6.1 Función de la ANAM. <i>Seguridad Nacional</i>	95
Capítulo 3. Instituciones vinculadas a la Agencia Nacional de Aduanas de México	104
3.1 Guardia Nacional	104
3.1.1 Naturaleza de la Guardia Nacional.....	104
3.1.2 Cronología de la Guardia Nacional.....	106
3.1.2.1 Antecedentes de la Guardia Nacional	111
3.1.2.1.1 Policía Federal. Antecedente de la Guardia Nacional.....	111
3.1.2.1.2 Policía Militar y Policía Naval como antecedente de la Guardia Nacional.....	120
3.1.3 Atribuciones de la Guardia Nacional y participación en Aduanas.....	123
3.2 Fuerzas Armadas	130
3.2.1 Comandante Supremo	132
3.2.2 Secretaría de la Defensa Nacional.....	134
3.2.3 Secretaría de Marina.....	138
3.2.4 Situación del personal de las Fuerzas Armadas.....	142
3.2.4 Participación de las fuerzas armadas en Aduanas	146
Capítulo 4. El Servicio de Administración Tributaria frente a la Agencia Nacional de Aduanas de México.	153
4.1 Despacho aduanero.....	154
4.2 <i>Ejercicio de facultades de comprobación</i>	159
4.3 Tópicos de la Agencia Nacional de Aduanas de México vinculados a la fiscalización.....	162
4.4 Función normativa a cargo del SAT	164
4.5 Función de gestión de información.....	166
4.6 Contrastes entre el SAT y la ANAM	168
4.6.1 Estado de fuerza de la ANAM.....	168
4.6.2 Operatividad y autoridad aduanera.....	170
4.6.3 Recaudación.....	173
Conclusiones.....	175
Consideración final.....	178
Bibliografía.....	180

Introducción.

La presente Tesis contempla un análisis actual de la *administración aduanera* bajo la perspectiva de las autoridades vinculadas a su configuración.

Razón por la que formulamos un estudio de los orígenes, evolución, atribuciones, y estructura orgánica de los distintos organismos e instituciones con la finalidad de identificar, tanto la ruta que han seguido hasta llegar a la *administración aduanera*, como el sentido y naturaleza de su participación en esta.

El tema de la Tesis surgió y fue planteado por medio de la focalización del análisis en una de varias manifestaciones identificadas como parte de un fenómeno avistado desde 2014, pero que desde 2019, notamos, se intensificó e incluso cambió drásticamente de rumbo.

El fenómeno a que hacemos referencia consiste en la vinculación entre la *política fiscal*, así como la *administración tributaria*, ambas diseñadas originalmente en aras de garantizar la recaudación como fuente de ingresos del Estado, a otro tipo de *políticas*, incluso sin mediar la relación con la recaudación extrafiscal.

De tal forma que el análisis consiste en el manejo de tópicos de otro tipo de políticas públicas, empleando la infraestructura de la *administración tributaria*, pero sobre todo los medios coactivos establecidos para hacer efectivas las obligaciones con fines recaudatorios.

A partir de 2018, al fenómeno en comento se añadió la tendencia a emplear dependencias de la administración pública en labores fuera de su espectro tradicional de competencias, sin perjuicio de haberse hecho modificaciones para facultarlas en otros ámbitos. En este sentido, la vinculación de las *Fuerzas Armadas*, ya no sólo en labores de seguridad pública, sino también en los proyectos prioritarios del actual sexenio, ha sido una de las manifestaciones que consideramos de mayor importancia para ser analizadas.

La forma en que se planteó la creación de la Agencia Nacional de Aduanas de México, implicaba una ruptura de la tradición recaudatoria de las *aduanas*, así como

la presencia de las fuerzas armadas en las *aduanas*, lo cual encuadraba como una manifestación del fenómeno que mencionamos.

Por lo tanto, para efecto de tener un panorama certero de dicha manifestación, así como de los alcances del cambio, se planteó analizar 4 entes sobre los cuales se habían identificado indicios de estar relacionados con el nuevo concepto de *administración aduanera*.

La razón de analizar al SAT, la ANAM, la Guardia Nacional y a las Fuerzas Armadas, radica en mostrar la actualidad de la *administración aduanera* de forma integral a partir de su vinculación con estas instituciones, así como el estado de fuerza que, a raíz del cambio de perspectiva sobre las *aduanas*, directamente interviene en la consecución de su nuevo objetivo.

Así, en el Capítulo 1 se presenta una radiografía del Servicio de Administración Tributaria, la cual sirve para conocer el contexto y motivos de donde proviene el órgano desconcentrado, pero también para identificar las funciones y facultades que le permiten englobar la totalidad de la *administración tributaria*. Las definiciones de dichas funciones y facultades habrán de ser retomadas en distintos apartados de la tesis como parámetros para determinar la integración de la *administración aduanera*.

El Capítulo 2 corresponde a la Agencia Nacional de Aduanas de México, donde se formula un recuento del proceso por medio del cual fue creada, su estructura, y forma de operar, sobre todo tomando en cuenta la configuración que finalmente adquirió respecto a la operatividad de las *aduanas*. De igual forma se desarrolla el esquema de la función que ahora le corresponde atender y que motivó en gran medida su creación.

Lo que nos permite en el Capítulo 3 abordar la vinculación de la Guardia Nacional, así como de las Fuerzas Armadas, a la ANAM.

En el caso de la Guardia Nacional, si bien no es una institución propiamente de seguridad nacional, ni tampoco fue involucrada en la coordinación de las *aduanas* de la misma manera que las Fuerzas Armadas, consideramos relevantes ciertos

indicios acerca de su contribución al *estado de fuerza* de la *administración aduanera*, sobre todo considerando el hecho de que pudiera pensarse que para tal efecto se integró a personal de las Fuerzas Armadas a las *aduanas*. Por tal motivo, también se ofrece una radiografía que permita conocer la naturaleza de la Guardia Nacional, así como la herencia que tiene como corporación de seguridad pública del Gobierno Federal y, posteriormente, analizar la manera en que también ha sido involucrada en la *administración aduanera*, más allá de colaborar en el incremento del estado de fuerza en los recintos fiscales.

Respecto de las Fuerzas Armadas se presentan los rubros que, consideramos, sirven para tener un panorama de lo que son, su organización y naturaleza, a la hora de analizar su participación en las *aduanas*. Posteriormente, se da paso a la descripción de las distintas aristas en que se da tal participación.

Finalmente en el Capítulo 4 se presentan los contrastes que se dan entre el SAT y la ANAM en distintos tópicos tales como el *despacho aduanero* o el ejercicio de facultades de comprobación, con las funciones propias de la *administración tributaria*, para delimitar el espectro de la *administración aduanera*.

Por lo que podemos afirmar que la creación de la ANAM implica la necesidad de replantear diversos temas que anteriormente se omitían en función del acaparamiento de la administración tributaria y aduanera por parte del SAT, sobre todo para evitar afectaciones a la esfera jurídica del gobernado, pues, el interés público a que responde cada una de las instituciones vinculadas actualmente a la administración aduanera difiere, ya sea priorizando aspectos de protección y seguridad, o enfocándose en la vigilancia respecto al control de obligaciones y la recaudación.

En este sentido, resaltamos que el trabajo fue planteado y desarrollado con la finalidad de conocer la nueva administración aduanera, bajo el enfoque de las autoridades e instituciones han sido involucradas en ella, de tal forma que sirva para identificar los riesgos y el estatus actual de la misma.

Capítulo 1. Marco Referencial del Servicio de Administración Tributaria

1.1 Naturaleza

Sobre el Servicio de Administración Tributaria, en función de lo que establece el artículo 1° de la ley que le da origen, tenemos que, por un lado, se trata de un órgano desconcentrado de la SHCP y, por otro, que es una autoridad fiscal.

1.1.1 Órgano desconcentrado

El artículo 1° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece que el *SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*¹ Esto significa que, formando parte de la *administración centralizada*, se trata de un órgano configurado para poder desempeñar su labor de manera expedita, evitando complejidades burocráticas y, a su vez, contar con herramientas enfocadas a su materia.

Ese identificó en la doctrina el concepto de *desconcentración administrativa*. En este sentido, procederemos al abordaje de los órganos desconcentrados con la conceptualización de la *desconcentración administrativa*.²

Por lo que para tratar el tema de la desconcentración desde una perspectiva legal, utilizamos como punto de partida lo que asienta Fauzi Hamdan, en el sentido de que:

La desconcentración corresponde a aquellos órganos jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado, con facultades delegadas en determinadas materias y territorio específico. Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, ejercen sus facultades dentro de un ámbito territorial

¹ LSAT, art. 1°. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93_041218.pdf

² Consideramos prudente retomar una advertencia que hacía el profesor Rafael Martínez Morales, respecto a que: “*Se ha abusado en el empleo del término desconcentración, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así, se emplea indebidamente como sinónimo de descentralización; tampoco es lo mismo la desconcentración política. (...) Ciertamente ese uso indebido se encuentra tanto en textos legales como en doctrinarios, pero, desde luego, esto no supone que sus alcances no puedan delimitarse*”. Martínez Morales, Rafael, I, *Derecho administrativo. 1er curso*. 6ª Ed., México, Oxford University Press, 2011, p. 91.

*determinado y con facultades por materia específicas, en términos del artículo 17 de la LOAPF.*³

Bajo este contexto, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorporó la posibilidad de que las Secretarías de Estado contaran con organismos administrativos desconcentrados.⁴ Destaca el hecho de que, la condición presente en el primer enunciado del artículo, intacta hasta la fecha, ha marcado el sentido de los órganos en comento: que es *la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos* competencia de las Secretarías de Estado.

El artículo vigente establece:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Tal como lo mencionan los autores Natalia y Eduardo López Sosa, *“en los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos, a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad”*.⁵

La principal función de los órganos desconcentrados radica en la agilidad con que pueden despachar determinados asuntos que, a veces, la administración

³ Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho administrativo*, 2ª Ed., México, SCJN, Escuela Libre de Derecho, 2017, pp. 72-73.

⁴ ARTICULO 17 de la publicación original de la LOAPF.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. DOF, 29 de diciembre de 1976.

<https://www.dof.gob.mx/abrirPDF.php?archivo=29121976-MAT.pdf&anio=1976&repo=repositorio/>

⁵ López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Porrúa, 2015, p. 178.

centralizada no puede atender con celeridad debido a la naturaleza vertical con que se desempeña gran parte de su comunicación intersecretarial.⁶

En la obra de Gabino Fraga, uno de los principales arquitectos de la Administración Pública mexicana, encontramos una perspectiva respecto a los problemas que la *administración*⁷ enfrentaba. Mencionaba que, “*para la administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento*”.⁸ A esto añadimos que “*la complejidad creciente de los problemas económicos, (...), las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo del estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados*”.⁹

También destaca el hecho de que, desde antes de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976,¹⁰

*(...) se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los Titulares de Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual ha contribuido a descargarlos de una buena parte de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la Administración misma y consecuentemente en beneficio también de los administrados.*¹¹

En este sentido, en la *desconcentración administrativa*, tenemos que “*es una forma de organización administrativa con características muy diferentes y diversas*

⁶ Véase, Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 432-454.

⁷ El Maestro Fraga no hace la mención específica de *administración centralizada*, sino simplemente de *administración*. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 194.

⁸ *Idem*.

⁹ López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *op. cit.*, p. 178.

¹⁰ Esto es, durante la vigencia de la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1958. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1958&month=12&day=24#gsc.tab=0

¹¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 195.

a la centralización y descentralización, que debe distinguirse de los órganos desconcentrados como un tipo orgánico con la técnica relacionada para su constitución”.¹² Sin embargo, en dicha forma de organización “persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza (...) de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial”.¹³

Bajo este contexto, la desconcentración administrativa “(...) se refiere a ciertas técnicas instrumentales para repartir la competencia original de un órgano superior en otros órganos de menor jerarquía, que pueden gozar de cierta independencia del poder central pero carecen de personalidad jurídica o de patrimonio propios”.¹⁴

Retomando lo anterior, tenemos que, la desconcentración, otorga a los órganos rapidez y flexibilidad, descongestiona la actividad de los órganos superiores, genera un acercamiento entre la acción administrativa y los particulares.¹⁵ También “evita los inconvenientes y las limitaciones de una línea jerárquica con muchos grados”.¹⁶

Por lo que, el SAT, fue creado con la finalidad de agilizar tareas, entre otras, la recaudación.

Anteriormente, la autoridad responsable de llevar a cabo el cobro de las contribuciones era la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, sin embargo, la situación que el país experimentó a mediados de los años 90’s,¹⁷ volvió indispensable agilizar dicha labor, sobre todo cuando la crisis económica requería de erogaciones para la implementación de políticas públicas urgentes, para las cuales, no había recursos.

¹² López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *op. cit.*, p. 177.

¹³ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 516.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Cfr.* lo que el Doctor Miguel Acosta Romero destaca de la autora Elba Barreiros Mancilla. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*, 17ª Ed., México, Porrúa, 2004, pp. 466-467

¹⁶ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p. 522.

¹⁷ Véase Margáin Manautou, Emilio, *Nociones de Política Fiscal*, 4ª Ed., México, Porrúa, 2010, pp. 34-37.

Desde antes de la crisis de 1994, como lo señala Margáin Manautou, *“la recaudación tributaria era deficitaria”*,¹⁸ aunado a que, anteriormente, ya había habido un *“fuerte combate a la hiperinflación”*.¹⁹

Prácticamente un año antes de la publicación en el DOF de la LSAT, sucedió *“la sorpresiva devaluación del peso mexicano sufrido el 21 de diciembre de 1994”*,²⁰ lo cual, implicó una *“fuerte contracción del gasto público federal, tanto en el gasto corriente, como en inversiones: obra pública y adquisiciones”*.²¹

La desestabilización generada a las actividades económicas del país, provocó que:

*(...) las utilidades que llevaban las grandes empresas se viesan sensiblemente disminuidas o bien que desaparecieran por completo, lo que trajo consigo que para 1995 disminuyese notablemente la recaudación tributaria en todos los impuestos, sobre todo en el impuesto sobre la renta, **excepto la que proviene de las empresas de exportación.***

En este punto, consideramos prudente hacer énfasis en un aspecto sumamente importante que menciona el Maestro Margáin: se disminuyó la *recaudación tributaria, excepto la proveniente de empresas de exportación.*

Pareciera que el argumento para la creación del SAT radicaba en que, si se lograba establecer un órgano lo suficientemente ágil para poder captar ingresos en el único ámbito en el que para la recaudación aún existía manifestación de riqueza, entonces, podría comenzarse a recabar recursos que permitieran implementar políticas públicas para reactivar la economía. Debía ser un órgano ágil que pudiera identificar la existencia de capacidad contributiva durante la exportación. Después, en cuanto comenzaran a dar resultado las políticas públicas financiadas por la captación de recursos provenientes de la exportación, del *“apoyo del gobierno federal norteamericano”* y *“del Fondo Monetario Internacional”*,²² un órgano

¹⁸ *Ibidem*, p. 35.

¹⁹ *Ibidem*, p. 34.

²⁰ *Ibidem*, p. 35.

²¹ *Idem*.

²² Se incorporan al planteamiento, dos incisos del diagnóstico hecho por el Maestro Margáin. *Ibidem*, p. 36.

sumamente ágil también debía de estar listo para determinar y recaudar ante las primeras manifestaciones de capacidad contributiva.

En aquella época los órganos desconcentrados se planteaban como una solución ante los temas que debieran ser resueltos en poco tiempo, ya fuera por la necesidad de hacer frente a una contingencia con inmediatez, o por la pretensión de concluir determinado proyecto antes de finalizar un sexenio.

Si la exigencia consistía en comenzar a recaudar a la brevedad la mayor cantidad de ingresos provenientes de las contribuciones, un órgano desconcentrado enfocado en la recaudación y la determinación sería la respuesta, pues la versatilidad durante su actuar, habría de contrarrestar los obstáculos que, agravados por el tiempo de reacción, habían imperado mientras la Subsecretaría de Ingresos tenía dicha atribución.

En este orden de ideas no somos omisos ante las consideraciones que el maestro Margáin hace y que consideramos de suma relevancia para la reflexión:

Para mejorar la política fiscal y por ende, la recaudación tributaria se ha creado el Servicio de Administración Tributaria que vino a sustituir a la Subsecretaría de Ingresos, ¿pero, el cambio de una unidad administrativa por otra mejorará la política tributaria o el comportamiento del contribuyente y del personal dependiente de dicha nueva unidad administrativa?

Si el Estado tuvo una gran responsabilidad en la devaluación del peso en diciembre de 1994, ¿por qué no reconocer la parte de culpa que él ha tenido en el comportamiento que enseguida se observó en contribuyentes cumplidos en sus obligaciones fiscales hasta 1994?

(...)

Que hay empresas que empiezan a tener utilidades, ello es cierto, pero a costa de ocasionar fuertes despidos y disminución de la producción, lo cual no ha provocado contratación de personal despedido ni crecimiento en operaciones.²³

²³ *Ibidem*, p. 265.

Por tanto, podemos concluir que, el hecho de que el SAT haya sido configurado como un órgano desconcentrado desde la publicación de la LSAT en 1995, atiende a la urgente necesidad que se hizo latente, de contar con un órgano que pudiera captar ágilmente los recursos provenientes de las contribuciones y, con ello, financiar políticas públicas que permitieran estabilizar la situación económica del país.

1.1.2 Carácter de autoridad fiscal del SAT

El artículo 1° de la LSAT establece que, el SAT, cuenta con el carácter de *autoridad fiscal*. Una autoridad fiscal es aquella *"que tiene la competencia de exigirnos cumplir nuestras obligaciones fiscales"*.²⁴

Se trata, en palabras de Carballo Balvanera, de *"la autoridad administrativa competente (...), para exigir de los obligados, el puntual y completo cumplimiento de las obligaciones, ya sea la principal de pago o la secundarias o instrumentales que la ley establece a su cargo"*.²⁵

El hecho de que se le haya establecido al SAT dicho carácter, significa que *"es un ente dotado de un conjunto de facultades administrativas irrenunciables para emitir actos unilaterales, a través de los que crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular"*.²⁶

Ahora bien, en realidad, existen varios órganos distintos al SAT que cuentan con el carácter (o facultades) de autoridad fiscal pero que, en su conjunto, integran la administración tributaria, pues esta es *"la parte de la administración pública que se encarga de la planeación, recaudación y control de los ingresos públicos por*

²⁴ Domínguez Crespo, César Augusto, *Derecho Tributario. Tomo I: Teoría General y Procedimientos*, México, Thomson Reuters, 2017, p. 148.

²⁵ Cfr. Carballo Balvanera, Luis, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho. UNAM. Derecho Fiscal I, vol. 1*, México, Porrúa, 2018, p. 96.

²⁶ Mendoza Vera, Blanca Alicia, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho. UNAM. Derecho Fiscal I, vol. 2*, México, Porrúa, 2018, p. 76.

concepto de contribuciones, del cuidado de la aplicación de las leyes tributarias y de vigilar su cumplimiento".²⁷

Por tanto, el SAT no es el único órgano a considerar cuando las disposiciones fiscales hagan referencia a las *autoridades fiscales*, pues existen otros entes dentro de la administración pública que también forman parte de la *administración tributaria a nivel federal*.

Tal es el caso de la CONAGUA, ahora la ANAM, los organismos fiscales autónomos como el IMSS y el INFONAVIT, e incluso órganos descentralizados como la PROFECO²⁸ y el IMPI²⁹ (bajo la consideración de ser entes con sus propias particularidades). Sin embargo, no hay que descartar la inclusión dentro de la administración tributaria, de la Subsecretaría de ingresos, de la Tesorería de la Federación, e incluso del otrora Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, ahora denominado Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado.

Al formar parte de la administración tributaria, a una autoridad fiscal le corresponden las *"funciones esenciales (...) de recaudación, de control de obligaciones y la de comprobación del cumplimiento que, en su conjunto, pueden reunirse bajo una denominación común de función de fiscalización o control"*.³⁰ Pero, a su vez, también tiene atribuciones de *"determinación o liquidación, de imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones que las regulan, de cobro coactivo y de formulación de denuncias, querellas o declaratorias de perjuicio, en el caso de*

²⁷ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 251.

²⁸ Carácter atribuido a la PROFECO en materia de multas, las cuales serán consideradas como créditos fiscales en función de la adición del artículo 134 BIS a la Ley Federal de Protección al Consumidor. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor*, publicado en el DOF el 11 de enero de 2018.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510424&fecha=11/01/2018#gsc.tab=0

²⁹ Dentro de las facultades del IMPI establecidas en su nueva ley, se establecieron las de determinar y ejecutar los montos de las multas como créditos fiscales (Art. 5º, fracc. VI y VII), por lo que también se le dotó para tal efecto el carácter de autoridad fiscal de conformidad con el artículo 393. *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial y se abroga la Ley de la Propiedad Industrial*, publicado en el DOF el 01 de julio de 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596010&fecha=01/07/2020#gsc.tab=0

³⁰ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. Cit.*, p. 258.

conductas u omisiones que puedan ser constitutivas de delito, en materia de contribuciones de carácter federal".³¹

Lo anterior, puede ser estructurado en tres líneas de atribuciones de las que "toda autoridad fiscal debe estar investida"³², las cuales son: *facultades de comprobación, facultades de determinación y la facultad económico-coactiva*.³³

Y, precisamente, en función de las facultades propias de las autoridades fiscales, se generan procedimientos, los cuales constituyen la *gestión fiscal*.³⁴

De tal manera que, las *facultades de comprobación*, que son la "capacidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales",³⁵ se manifiestan por medio de la *fiscalización*, que son procedimientos que "tiene(n) por objeto la investigación y comprobación del cumplimiento de las obligaciones tributarias".³⁶

La *facultad de determinación*, que es aquella "capacidad para liquidar el importe de créditos fiscales y sus accesorios",³⁷ se hace valer cuando la autoridad fiscal "ejerce facultades de comprobación y encuentra omisiones por parte del particular, en cuyo caso procede a efectuar los cálculos necesarios para conocer la exacta cuantía".³⁸

Así, es indispensable para la satisfacción de los principios constitucionales de las contribuciones (*equidad y proporcionalidad*), que exista un ente investido de la facultad de determinación, pues, aunque en la normatividad no se excluye e incluso se promueve la *autodeterminación* por parte del propio contribuyente, el cumplimiento de dichos principios no estaría respaldado de no ser por el hecho de ser la autoridad la que puede fiscalizar, el sano cumplimiento de las obligaciones materiales y formales.

³¹ Mendoza Vera, Blanca Alicia, *op. Cit.*, p. 78.

³² Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal. Parte general e impuestos federales*, México, Oxford University Press, 2016, pp. 15-16.

³³ *Idem*.

³⁴ *Cfr. Ibidem*, pp. 160-161.

³⁵ *Ibidem*, p. 16.

³⁶ *Ibidem*, p. 161.

³⁷ *Ibidem*, p. 16.

³⁸ Domínguez Crespo, César Augusto, *op. cit.*, p.180.

La *facultad económico-coactiva*, es la “*capacidad para cobrar los créditos fiscales, incluso de manera forzosa*”,³⁹ implica la existencia de procedimientos que, en aras de la *gestión tributaria*, constituyen la *recaudación*, siendo esta, “(...) *propriadamente el cobro de tributos*”,⁴⁰ actuando de “*modo ordinario cuando el contribuyente paga voluntariamente, o recurrir a un procedimiento económico coactivo, cuando el pago no ha sido realizado en tiempo, forma o cantidad suficiente*”.⁴¹

Como podemos notar, existe la premisa de que, la observancia y cumplimiento de las obligaciones fiscales corresponde al contribuyente, pero, la labor de la autoridad fiscal consiste en verificar que así sea y que sea correcto, y que se cuente con herramientas para que, de no ser así, primero, se cumplan las obligaciones fiscales, segundo, se corrijan las determinaciones erróneas por parte del contribuyente y, finalmente, se establezcan sanciones conforme a lo establecido en las normas fiscales.

En este sentido, el hecho de que el SAT tenga el carácter de autoridad fiscal, implica el hecho de que detenta *facultades de: comprobación, determinación y económico-coactiva*. Sin embargo, su actuación como autoridad, debe sujetarse a las mismas limitantes que cualquier otra autoridad debe observar en aras del principio de legalidad, estando facultado, el SAT, para actuar únicamente dentro de los márgenes delimitados por la legislación.

1.2 Origen, evolución y perspectiva

La configuración actual del Servicio de Administración Tributaria proviene de un proceso de más de veinticinco años, a lo largo del cual se han suscitado distintos cambios, pero como veremos más adelante, algunos de los planteamientos primigenios se conservan intactos, mientras que otros han sido modificados radicalmente.

³⁹ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 161.

⁴¹ *Idem*.

A continuación se presenta un análisis sobre la ruta que el órgano desconcentrado ha seguido desde que fue planteado ante el legislativo en 1995, hasta la fecha, de tal forma que sirva para generarse un panorama completo que vislumbre el sentido que ha tenido a lo largo del tiempo, así como para identificar los hechos que han incidido en su actualidad.

1.2.1 Origen

El SAT inició operaciones en 1997 en función de la entrada “(...) *en vigor* (de) *una Ley que marca un hito en la historia de la Administración Tributaria mexicana, puesto que precisamente se crea un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones son encargarse de todo lo relacionado con la administración de los gravámenes federales.*”⁴²

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF el *Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras*. Por virtud del artículo Primero de dicho decreto, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria.⁴³

Cabe señalar que el proceso legislativo comenzó cuando, el 14 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la *iniciativa con proyecto de decreto*, en la cual tres nuevas leyes serían propuestas: la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Aduanera y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁴

La exposición de motivos denota un direccionamiento rumbo a una "reforma tributaria integral", con énfasis en fortalecer la recaudación, promover la inversión, incrementar los niveles de cumplimiento, para así fortalecer las finanzas de los tres niveles de gobierno.

⁴² Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 336.

⁴³ DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1995. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1995&month=12&day=15#gsc.tab=0

⁴⁴ Cámara de Diputados, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, enviada por el Ejecutivo Federal*, Diario de los Debates, número 19, martes 14 de noviembre de 1995. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/93.html>

Dentro de las prioridades de dicha propuesta de reforma fiscal, también se encontraba el alentar la actividad económica, promover las exportaciones, lograr una simplificación fiscal y administrativa.

Se buscaba que las disposiciones fiscales fueran más transparentes eliminando el exceso de trámites y gestiones ante la administración tributaria, al mismo tiempo que se procuraba un ahorro administrativo para la autoridad sin detrimento del cumplimiento.

Por lo que los cambios a la administración tributaria forman parte del proceso de modernización de la administración pública que planteaba el Ejecutivo Federal en los años 90.

La propuesta consistía en la expedición de una ley para la asignación de atribuciones de determinación y recaudación al SAT.

El planteamiento se centraba en configurar una organización especializada, con personal profesional, que lograra optimizar los procesos recaudatorios y, con ello, mejorar el servicio y atención a los contribuyentes.

Como parte del proceso de transición de funciones de la Subsecretaría de Ingresos al SAT, se planteó la revisión de procesos, sistemas y estructuras existentes de tal manera que eso lograra elevar los índices de calidad y eficiencia en la gestión tributaria

Ahora bien, respecto al inicio de vigencia, cabe señalarse que, el *Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras*, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1995, de conformidad con el artículo Primero Transitorio del mismo, entró en vigor el 1° de enero de 1996, sin embargo, el artículo Primero Transitorio de la Ley del Servicio de Administración Tributaria expedida por virtud del artículo Primero del decreto antes mencionado, establecía que, la misma, habría de entrar en vigor hasta el 1° de julio de 1997.⁴⁵

⁴⁵ DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1995. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1995&month=12&day=15#gsc.tab=0

En este sentido, no debe confundirse la fecha de publicación del decreto, con el inicio de vigencia de la LSAT, sobre todo considerando que la estructuración del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, habría de terminar de consolidarse bajo su configuración original hasta un día antes de que iniciara la vigencia de la ley.

Por lo que, un factor que pudiera generar confusión respecto al inicio de vigencia de la LSAT, radica en el hecho de que, tanto la Ley Aduanera como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, iniciaron vigencia en 1996, no obstante que la primera lo hizo hasta el 1° de abril, mientras que la segunda inició vigencia a la par del decreto en el cual fueron publicadas, esto es el 1° de enero de 1996. Sin embargo, no sería sino hasta casi un año y medio después que la LSAT iniciaría su vigencia.

En su momento, *“generó una gran polémica, al tiempo de esperanzas de que, con ello, nuestra Administración Tributaria lograría situarse en una de las más modernas a nivel mundial, con los beneficios para la sociedad en general que significaría el contar con una adecuada recaudación y manejo de los ingresos públicos.”*⁴⁶

Específicamente el 1o de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la cual se le asignaron al órgano del mismo nombre *“las atribuciones (...) que había venido ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos.”*⁴⁷

Desde entonces, *“el modelo tributario ha ido evolucionando en forma paralela con la estructura organizacional de la Administración Tributaria (...)”*.⁴⁸ Sin embargo, cabe señalar que ha prevalecido una continuidad en el modelo institucional del SAT desde 1997 a la fecha, incluso a pesar de haber habido cambios sustanciales en la política y, por ende, en la administración pública durante las últimas décadas.

Lo anterior no es extraño al considerar que, cuando fue planteado en 1995, prevalecía una visión acerca de *“(...) los atributos mínimos considerados como*

⁴⁶ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 336.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 337.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 300.

deseables y necesarios (...) para que una administración tributaria pueda considerarse como eficiente, eficaz, moderna y profesional.”⁴⁹ Dicha visión realmente se refiere a observar la existencia de “tres condiciones mínimas que debe cumplir (...)”,⁵⁰ los cuales fueron establecidos por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en 1996, y que son la *integridad e imparcialidad*, la *continuidad* y la *certidumbre*.⁵¹

Precisamente la *continuidad* dentro de una administración tributaria, tal como lo menciona Juan Amieva-Huerta, implica la necesidad de

(...) que los funcionarios fiscales sean designados de acuerdo con su experiencia, capacidad técnica y profesionalismo. Los proyectos de corto y largo plazo deben diseñarse para maximizar el cumplimiento y reducir la evasión, orientarse a incrementar la productividad, otorgar servicio de calidad y simplificar los procedimientos. En este sentido, resulta fundamental que la administración tributaria desarrolle sistemas de control interno que garanticen la ejecución y valoración de los distintos procedimientos, así como su posible redefinición.

*La administración debe disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos que le aseguren un funcionamiento eficiente. Debe ser capaz, incluso, de adaptar su organización, estructura, proyectos, programas y servicios a los cambios legislativos, tecnológicos y políticos.*⁵²

Realmente, el inicio de operaciones del SAT implicó una sustitución en cuanto a “(...) las actividades propias de la administración de contribuciones”⁵³ que, hasta entonces, “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeñaba (...) por medio de su Subsecretaría de Ingresos.”⁵⁴

⁴⁹ CIAT, *Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*, 19 de marzo de 1996. [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento\(AtributosMinimos\)/atributos_minimo_s.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento(AtributosMinimos)/atributos_minimo_s.pdf)

⁵⁰ Amieva-Huerta, Juan, *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Porrúa, 2002, p. 160.

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ Domínguez Crespo, César Augusto, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁴ *Idem.*

Ahora bien, “(...) siguiendo la tendencia mundial en la materia,”⁵⁵ los cambios en la administración tributaria se centraban en “la filosofía, que (...) ha girado en torno a ideas como eficiencia, eficacia, modernización, equidad y servicio al contribuyente”.⁵⁶

La configuración del nuevo órgano desconcentrado implicó el desprendimiento de ciertas atribuciones de la Subsecretaría de Ingresos, al mismo tiempo que se trató de la concentración de las atribuciones y responsabilidades correspondientes a las aduanas, a la fiscalización, determinación y ejecución de las contribuciones federales, en un solo órgano.

Sin embargo, “los cambios de estructura, en relación con la que tenía la Subsecretaría de Ingresos, (...) son mínimos”,⁵⁷ toda vez que la instrumentación del SAT, habría de darse gradualmente, incidiendo sus acciones “(...) favorablemente en la recaudación de ingresos y en el servicio al contribuyente.”⁵⁸

1.2.2 Fundamento legal

La LOAPF, establece en su artículo 17 la facultad para que la SHCP cuente con órganos desconcentrados, quedando su creación supeditada a la satisfacción de la condición de propiciar *la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos* de su competencia.⁵⁹

Ahora bien, para la estructuración de un órgano desconcentrado, al contar con la naturaleza propia de la administración pública centralizada, se puede realizar en función de la expedición de un reglamento interior por parte del Presidente de la

⁵⁵ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 392.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 390.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 381.

⁵⁸ *Idem*, p. 381.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 362-364.

República, tal como lo establece el artículo 18 de la LOAPF.⁶⁰ De tal forma que, la SHCP, también cuenta con la facultad de crear órganos desconcentrados por virtud de un reglamento interior. No obstante, el SAT es un órgano desconcentrado que, sin perjuicio de haber sido propuesto por el Presidente de la República a finales de 1995, fue creado y aprobado desde el poder legislativo.

La existencia del SAT proviene de la facultad con que cuenta la SHCP de estructurarse así misma, pero, a su vez, atiende al cumplimiento de una obligación proveniente desde el ámbito legislativo. Esto marca una gran diferencia frente a los demás órganos desconcentrados de la SHCP que no cuentan con su propia ley.

La propia LOAPF, en el artículo 31, establece los asuntos cuyo despacho corresponde a la SHCP. Al ser el SAT un órgano desconcentrado que forma parte de la SHCP, sus atribuciones realmente habrían de quedar supeditadas a las establecidas para la Secretaría a la que pertenece. Por tanto, no obstante que el SAT sea un órgano creado por virtud de una ley específica, la validez de las atribuciones que dicha ley le establece, depende de la concordancia con lo establecido para la SHCP en el artículo 31 de la LOAPF.

1.2.3 Ley del SAT

La Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente está conformada por 6 títulos. En el Título Primero, específicamente en el Capítulo I, se establecen las siguientes cuestiones:

- Naturaleza de órgano desconcentrado.
- Carácter de autoridad fiscal.
- Responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera.⁶¹

⁶⁰ Cfr. Mendoza Vera, Blanca Alicia, *op. cit.*, p. 75.

⁶¹ Aspecto mantenido de forma íntegra en el artículo 2° de la LSAT, el cual tampoco ha tenido modificación alguna ni en la Ley Aduanera, ni en el Reglamento de esta. En el RISAT se modificó la previsión en tres Administraciones Generales, limitándose a la aplicación de la legislación en materia de contribuciones federales. No obstante, se mantuvo desde un rol normativo para el Jefe del SAT.

- La Ciudad de México como entidad federativa en que habrán de encontrarse sus oficinas centrales.
- La autonomía de gestión y presupuestal que gozará, así como los recursos con que contará para la consecución de su objetivo.
- La autonomía técnica para dictar sus propias resoluciones.
- La relación con la Tesorería de la Federación.

El Capítulo II del mismo Título establece las atribuciones del SAT, para las cuales, se propone la siguiente clasificación para ser agrupadas:

- Por materia:
 - Fiscal.
 - Aduanera.
- Por función:
 - Recaudatoria.
 - Normativa.
 - De control de obligaciones.
 - *De comprobación de cumplimiento.*
 - *De gestión de información.*
- Específicas y técnicas:
 - Personalidad jurídica.
 - Competencia en materia de coordinación fiscal.
 - Participación en la estructuración de la política tributaria.
 - Combate a la elusión y evasión fiscal.
 - Colaboración con otras dependencias.

En el Título Segundo se encuentra la organización de la cúpula del SAT, que primordialmente se basa en la existencia de 3 órganos: la Junta de Gobierno, el Jefe del SAT y las unidades administrativas cuya configuración queda supeditada a lo establecido en el RISAT.

La labor de la Junta de Gobierno del SAT consiste en opinar, examinar y/o aprobar la actuación y ejercicio de facultades por parte del propio SAT. Está integrada por:

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público
- 3 consejeros designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público de entre los empleados superiores de Hacienda
- 1 consejero independiente designado por el Presidente de la República
- 2 consejeros independientes designados por el Presidente de la República, a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

El Jefe del SAT es el titular del órgano y de su operación, labora bajo la supervisión de la Junta de Gobierno, y se encuentra subordinado al Secretario de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente se le denominaba Presidente del Servicio de Administración Tributaria, cuestión que fue modificada en 2003, pero que aún se puede encontrar en algunas disposiciones, tales como en el encabezado del Capítulo II del Título Segundo de la LSAT.

Su remoción se encuentra condicionada a la materialización de determinadas causales para que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con la aprobación de la Junta de Gobierno, pueda proponerla al Presidente de la República. Dicho "candado" a la remoción proviene de una iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRI en 2003, bajo rol de oposición, en el que se pretendía dotar de cierta "autonomía" al SAT.⁶²

Por otro lado, uno de los temas más importantes de la LSAT, es el que atañe al establecimiento del *servicio fiscal de carrera*, y que se encuentra establecido en el Título Tercero, pues se trata del aspecto técnico del órgano desconcentrado, establecido como fundamental para la consecución de los objetivos del SAT, pero

⁶² Cámara de Diputados, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, presentada por el diputado Jorge A. Chavez Presa*, Gaceta Parlamentaria, año V, número 991, jueves 2 de mayo de 2002.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/may/20020502.html#Ini20020502ChavezPresa>

que, a su vez marcó el fin del sistema de distribución de multas fiscales y aduaneras.⁶³

En dicho Título se establece la finalidad del servicio fiscal de carrera, sus principios, así como su trascendencia, buscando "*dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado*".⁶⁴

De igual manera se definen las 3 categorías en que queda agrupado el personal del SAT, haciendo la distinción entre trabajadores de confianza (funcionarios fiscales de carrera y los funcionarios fiscales de libre designación), y los empleados de base.

En los títulos subsecuentes, se observa un enfoque basado en fortalecer el programa de mejora continua. Se establece la obligación al SAT de proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione los informes al Congreso de la Unión. También se encuentran las normas para hacer una constante evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización. Finalmente se establecen las disposiciones correspondientes a la responsabilidad del SAT como órgano desconcentrado, así como de sus funcionarios fiscales.

1.2.4 Evolución

1.2.4.1 Evolución de la estructura orgánica del SAT

Para abordar la evolución que ha tenido la estructura orgánica del SAT, tomaremos 3 puntos de referencia. En primer lugar, partiremos de la estructura orgánica con la cual el SAT comenzó a operar en 1997. Posteriormente retomaremos la estructura vigente antes de la reforma al Reglamento Interior del SAT de 21 de diciembre de 2021, para finalmente concluir con la que se encuentra vigente actualmente.

Cuando fue publicada la LSAT en 1995, el artículo 8 establecía que, *para la consecución de su objetivo y el ejercicio de sus atribuciones*, el SAT, habría de

⁶³ Cámara de Diputados, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, enviada por el Ejecutivo Federal*, Diario de los Debates, número 19, martes 14 de noviembre de 1995. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/93.html>

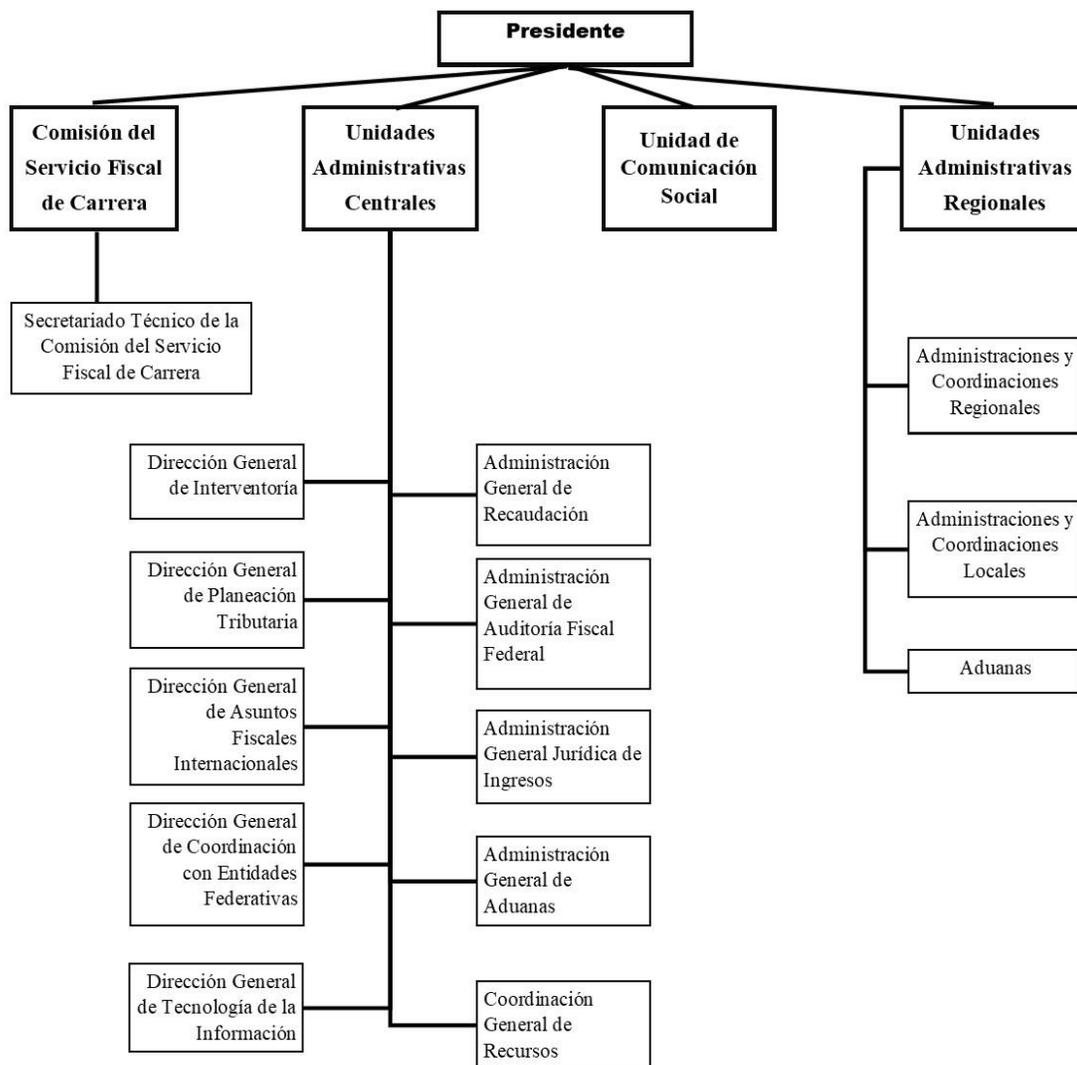
⁶⁴ LSAT, art. 15. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

contar con 3 órganos, entre los que se encontraban una Junta de Gobierno, un Presidente y las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.⁶⁵ Originalmente, la palabra empleada para referirse al titular del Servicio de Administración Tributaria era la de *Presidente*, hasta que, en virtud de la reforma de junio de 2003, dicha denominación fue sustituida por la de *Jefe*. En lo que respecta las unidades administrativas con que comenzó a operar al entrar en vigor la LSAT el 1° de julio de 1997, el RISAT,⁶⁶ publicado apenas un día antes (30 de junio de 1997), establecía en su artículo 2° las siguientes:

⁶⁵ LSAT, 1995, art. 8. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1995&month=12&day=15#gsc.tab=0

⁶⁶ REGLAMENTO Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 30 de junio de 1997. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1997&month=06&day=30#gsc.tab=0

**Unidades administrativas del SAT
(1997)**

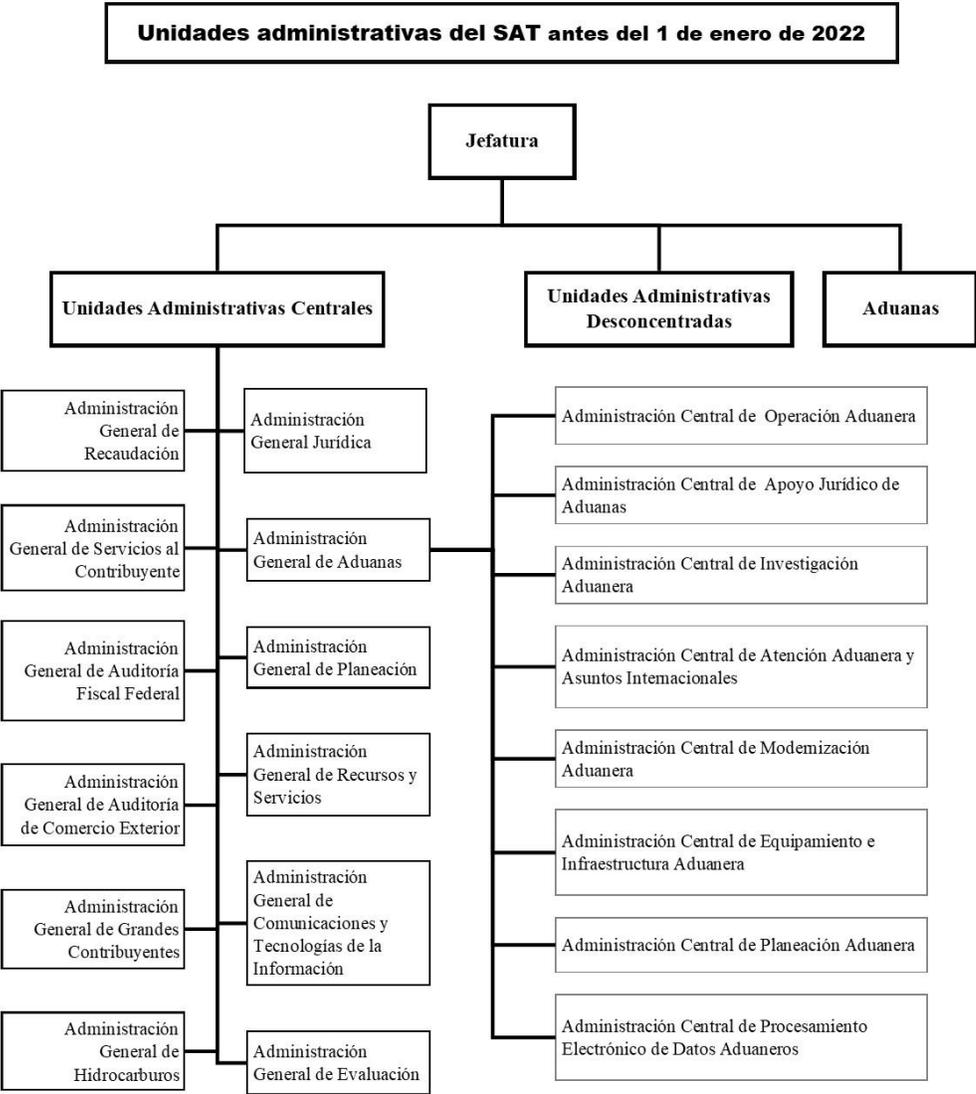


El primer reglamento sería abrogado después de dos años⁶⁷ y, desde entonces, hasta la fecha, ha habido un total de 5 reglamentos interiores del SAT, siendo el de agosto de 2015 el vigente.

⁶⁷ Abrogado en virtud del entonces nuevo reglamento interior del SAT publicado en el DOF el 3 de diciembre de 1999. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4957524&fecha=03/12/1999#gsc.tab=0

Este último tuvo una modificación que constituye el punto de referencia para nuestro análisis, la reforma al RISAT de 21 de diciembre de 2021.

Antes de la entrada en vigor de dicha reforma, la estructura orgánica del SAT estaba conformada de la siguiente manera:⁶⁸



La reforma de 21 de diciembre de 2021, relativa a la creación de la Agencia Nacional de Aduanas de México, implicó que, en función de la creación de un nuevo

⁶⁸ Respecto a las Administraciones Centrales, únicamente se consideraron, en aras del enfoque del presente trabajo, las de la Administración General de Aduanas. RISAT, 2015, antes de ser modificado el 21 de diciembre de 2021.

Si bien la creación de la ANAM implicó la sustracción de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas, lo cierto es que, estructuralmente, el SAT no tuvo modificaciones significativas. Tal es el caso de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior que, como podemos observar, permanece dentro de la estructura del SAT.

Da tal forma que notamos que la pretensión pudiera radicar en escindir de la Jefatura del SAT, tanto a la Administración General de Aduanas, como la titularidad de las Aduanas.

1.2.4.2 Evolución de las atribuciones del SAT

Cabe señalarse que la LSAT ha sido modificada en 6 ocasiones, sin embargo, las 2 reformas que consideramos de mayor relevancia son las de 1999⁷⁰ y 2003⁷¹, sin perjuicio de que la primera sólo se trató de un cambio de denominación.

Para efecto de describir la evolución que han tenido las atribuciones por parte del SAT, de tal manera que sea posible identificar los momentos y el contexto en el cual esto se ha suscitado, a continuación, se presenta una comparación del artículo 7 de la LSAT, contrastando el contenido de su publicación original frente al contenido vigente.

Original (1995)	Vigente	Nota
Artículo 7°. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:	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;	I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;	Contenido original

México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0

⁷⁰ Reforma a la LSAT en función del *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales*, DOF, 04 de enero de 1999.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

⁷¹ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria*, publicado en el DOF el 12 de junio de 2003.

https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0

<p>II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la <u>Policía Fiscal de la Federación</u>;</p>	<p>II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;</p>	<p>Con la creación de la Policía Federal Preventiva en enero de 1999, la Policía Fiscal pasó a ser denominada como Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.</p>
<p>III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;</p>	<p>III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;</p>	<p>V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>Contenido original</p>

<p>IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las 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 información y documentación que sea objeto de la solicitud;</p>	<p>IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las 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.</p>	<p>Se incorporó el espectro para el ejercicio de la función de gestión de información, incorporando también a los terceros relacionados a los contribuyentes (Reforma 2003).</p>
<p>X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;</p>	<p>X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;</p>	<p>Contenido original</p>
<p>XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;</p>	<p>XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;</p>	<p>Contenido original</p>
	<p>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.</p>	<p>Fracción adicionada en virtud de la Reforma 2003.</p>
	<p>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.</p>	<p>Fracción adicionada en virtud de la Reforma 2003.</p>
	<p>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</p>	<p>Fracción adicionada en virtud de la Reforma 2003.</p>

	Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.	
	XV. Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.	Fracción adicionada en virtud de la Reforma 2003.
XII. 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, y	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.	Contenido de la publicación original recorrido en aras de la adición de las fracciones precedentes en 2003.
	XVII. Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, y	Fracción adicionada en virtud de la Reforma 2003.
XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.	XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.	Contenido de la publicación original recorrido en aras de la adición de las fracciones precedentes en 2003.

Respecto a la reforma a la fracción II del artículo 7o, esta atiende a la expedición de la Ley de la Policía Federal Preventiva, por virtud de la cual, se modifica la denominación de la Policía Fiscal a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.⁷² Cabe señalarse que, a diferencia de la Policía de Migración y de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal no fue incorporada a la nueva Policía Federal Preventiva, sino únicamente modificada en cuanto a su denominación.

Por otro lado, destacan las reformas al artículo 7°, sobre todo la realizada en la fracción XII, consistente en la atribución para *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.*

⁷² DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, DOF, 04 de enero de 1999.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

De igual manera, se incluye al SAT en la construcción de la política de administración tributaria y aduanera.

En la reforma 2003 existe un enfoque muy fuerte en la gestión y análisis de información fiscal y aduanera, tanto para fortalecer la recaudación y fiscalización, como para llevar a cabo la evaluación y mejora continua en la operación del SAT

Lo anterior, va en el sentido de que se buscaba establecer un control legislativo, no directamente al SAT, sino al Ejecutivo Federal cuando este ejerciera sus atribuciones por medio de la SHCP.

Esto derivó en que se le estableciera al SAT la atribución de llevar un estricto control y resguardo de la información recabada, para ser utilizada por la SHCP al rendir los informes al Congreso de la Unión, pero también cuando se llevarán a cabo los procesos de evaluación y mejora continua

Por lo mismo, al SAT se le estableció una atribución para consolidar una base de datos, en la cual habría de recopilar su información derivada no sólo de la manera en que el SAT llevaba a cabo sus atribuciones, sino también la información recopilada con motivo del ejercicio de dichas atribuciones.

No hay que perder de vista, que dicha atribución deviene de la intención del legislador de contar con información suficiente para controlar a la SHCP por medio de los informes que ésta habría de presentar con la información proporcionada por el SAT.

Al respecto, a propuesta del legislador, se adicionó un Título Quinto, relativo a la información, transparencia y evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización, cuya finalidad consistía en el registro por parte del SAT, de la mayor parte de sus operaciones.

Por último, una de las pocas cuestiones propuestas por el Ejecutivo que lograron ser aprobadas por el legislador, consiste en la adición de un Título Sexto relativo a la responsabilidad del SAT, incorporando un Capítulo único relativo a la responsabilidad del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le correspondan.

1.2.5 Responsabilidad del SAT

Originalmente se establecía que el SAT tenía por *objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público*. Debía cumplir con su *objeto* observando y asegurando *la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera*.⁷³

Lo anterior se traduce en que, el SAT, debía *determinar, liquidar y recaudar*,⁷⁴ subsumiendo las disposiciones de la legislación fiscal y aduanera que fueran aplicables. En este sentido, si hubiera habido alguna disposición fiscal y aduanera que saliera del ámbito de la *determinación, liquidación y/o recaudación* (o en todo caso la promoción de la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario), realmente (el SAT) no tenía motivo ni competencia para aplicar dicha disposición. De tal manera que, no porque se considerara un tema como *fiscal o aduanero*, significaba que, en automático, el SAT debiera activar sus facultades para hacer que se cumpliera, pues, sólo podía vincularse con dicho nuevo tema, si, sólo si, era obligatoria su observación y aplicación en función de la *determinación, liquidación y/o recaudación*.

Y lo que más resalta del sentido que tenía la redacción de la publicación original, es que, el artículo 2º, no mencionaba la fiscalización o la comprobación, pues no eran como tal parte del objeto del SAT, sino facultades que tenía para llevar a cabo la *determinación, liquidación y recaudación*.

La única manera en que el SAT podía fiscalizar a los contribuyentes, hubiera sido acreditando la existencia de un nexo y necesidad, del ejercicio de *facultades de comprobación*, cuyo impacto se habría de ver reflejado, única y exclusivamente en la *determinación, liquidación o recaudación*. De no acreditarse el vínculo, se

⁷³ LSAT, 1995, art. 2. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1995&month=12&day=15#gsc.tab=0

⁷⁴ Nótese cómo aquí, eran muy claras las acciones que el SAT debía asegurar se llevaran a cabo en aras de fortalecer el financiamiento del gasto público.

estaría violando (bajo la norma vigente en aquel entonces) el *principio de legalidad* al, a pesar de existir un fundamento para que se llevase a cabo la fiscalización, no coincidir con las circunstancias que permiten su aplicación.

Por tal motivo, haber utilizado la *fiscalización* de forma aislada en aquel entonces, esto es, sin la mínima intención de acreditar su fidedigno impacto en el financiamiento al gasto público, hubiera constituido un acto de molestia carente de legalidad. Por lo que hubiera sido impensable utilizar la fiscalización como medio de política pública, ya sea de desincentivación o de obtención de información.

Años más tarde, por virtud de un decreto publicado en el DOF el 12 de junio de 2003 (resultado de una iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRI en abril de 2002),⁷⁵ se modificó el artículo 2º dejando atrás el *objeto*, para dar paso a la nueva *responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera*. A partir de entonces, la esfera de actuación del SAT, que previamente se encontraba acotada a la *determinación, liquidación y recaudación*, se amplió a todo el margen de lo que se considerara en la *legislación fiscal y aduanera*.

Se estableció que dicha aplicación era *con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público*, lo cual se entiende perfectamente. Pero lo interesante viene cuando se agrega dentro de los mismos fines, el *fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras*.

Por si el margen de actuación del SAT no hubiera sido ya lo suficientemente extendido al suprimir el *objeto*, ahora se establecía una *finalidad* directa que justificara la activación de sus facultades de fiscalización sin la necesidad de vincular, su ejercicio, al fortalecimiento del financiamiento del gasto público.

⁷⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF 12 de junio de 2003.

https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0

Cámara de Diputados, *Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a cargo del diputado Jorge A. Chávez Presa, del grupo parlamentario del PRI*, Diario de los Debates, 29 de abril de 2002. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/2P/Ord/20020429.html>

De igual manera, continuando el análisis de los cambios al artículo 2º, destaca lo adicionado en su segundo párrafo, relativo a que, el SAT, *implantará programas y proyectos para reducir su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.*

Esto significa que el SAT tiene “el reto” de, en primer lugar, recaudar y, en segundo, hacer que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones, con la premisa de ir rompiendo récord de menor costo de operación por peso recaudado. Lo cual, abre infinidad de posibilidades para activar o recibir facultades de todo tipo, ya sea para recaudar, o para hacer cumplir las obligaciones de los contribuyentes, aunque no necesariamente culminen viéndose reflejadas en la recaudación.

La relevancia de la reforma a la LSAT de 2003, radica al perdurar, actualmente, la vigencia de la mayoría de las disposiciones reformadas y adicionadas desde entonces.

Sobre la *responsabilidad* actual del SAT, considerando la creación de la ANAM, cabe señalarse que sigue siendo la misma establecida por el legislador en 2003, pues el artículo 2º no ha sido modificado desde entonces. Sin embargo, el análisis de la responsabilidad del SAT en materia aduanera corresponde al Capítulo final del presente trabajo, una vez hecho el análisis de la propia ANAM y de las disposiciones por virtud de las cuales fue creada.

1.3 Función del SAT

El SAT, al formar parte de la administración tributaria tiene diversas funciones que derivan de las atribuciones que su propia ley le establece. Las lleva a cabo con fundamento en las leyes fiscales que le otorgan facultades en su carácter de autoridad fiscal.

Las funciones del SAT,⁷⁶ son:

⁷⁶ Dichas funciones atienden a una clasificación de las atribuciones establecidas en el artículo 7º de la LSAT, pero también nos basamos en la clasificación a que hace referencia el Doctor Manuel Hallivis Pelayo, quien agrupa las funciones recaudatoria, de control de obligaciones y de *comprobación de cumplimiento* en una **función de**

- Recaudatoria
- De control de obligaciones
- De *comprobación de cumplimiento*
- Normativa
- De *gestión de información*.

1.3.1 Función recaudatoria

La definición del “*verbo “recaudar” proviene del latín recapitare, que quiere decir recoger.*”⁷⁷ Se trata “*propia mente del cobro de los tributos*”⁷⁸, que son “*aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos (...).*”⁷⁹

La fracción XI del artículo 31 de la LOAPF, establece que, a la SHCP, le corresponde “*cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables (...).*”⁸⁰

En este sentido, de las contribuciones establecidas en el artículo 2° del CFF, las únicas cuya recaudación no compete a la SHCP, son las *aportaciones de seguridad social* previstas en la fracción II, pues estas son cobradas por los Organismos Fiscales Autónomos en función de las atribuciones establecidas en sus propias leyes.⁸¹

La *administración tributaria* federal es la que se da a la tarea de materializar la atribución establecida para la SHCP en la LOAPF, pues el artículo 4° del Código

fiscalización o control. De igual manera, dentro de otra categoría considera la función normativa, sin embargo, lo hace basándose en criterios del CIAT. Véase. Hallivis Pelayo, p. 252.

⁷⁷ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 258

⁷⁸ Venegas Álvarez, Sonia, “*Derecho Fiscal. Parte general...*”, cit., p. 161

⁷⁹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 104-105

⁸⁰ LOAPF, art. 31, fracción XI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

⁸¹ LSS y LINFONAVIT. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo9056.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo96160.pdf>

Fiscal de la Federación, en su segundo párrafo, establece que *"la recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice"*.⁸²

Sin embargo, no sólo participan autoridades fiscales, sino que se trata de todo un sistema en el que participan órganos que no precisamente tienen dicho carácter, tales como la Tesorería de la Federación, el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (antes denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes), así como entes que fungen como auxiliares dentro de la recaudación como las instituciones bancarias autorizadas para recibir el pago de contribuciones. Pero el SAT es el órgano que lleva la batuta durante este proceso.

La fracción I del artículo 7° de la LSAT es la que le establece la atribución de *"recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable"*.⁸³

Los impuestos son definidos por el Código Fiscal de la Federación como *"contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma (...)"*,⁸⁴ pero, retomando las palabras del Maestro Margáin Manautou, se trata de una *"definición que podría servir para los derechos o tasas y la contribución especial, al no decirnos qué es el impuesto"*.⁸⁵

Como lo menciona la Doctora Sonia Venegas, los *"impuestos son las contribuciones que gravan cualquier manifestación de capacidad económica absoluta tomando como base cualquier magnitud de riqueza gravada que sirva para medir la*

⁸² CFF, art. 4. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁸³ LSAT, art. 7, fracción I. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

⁸⁴ CFF art. 2 frac. I. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁸⁵ Margáin Manautou, Emilio, *La base imponible*, México, Porrúa, 2009, p. 45.

*capacidad económica relativa.*⁸⁶ Se trata de contribuciones que “*constituyen el principal ingreso tributario del Estado*”.⁸⁷

Respecto a las *contribuciones de mejoras*, desde una perspectiva legal, son aquellas “*establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.*”⁸⁸ Se trata de un “*tributo establecido a cargo de las Personas físicas y jurídicas colectivas, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas, de acciones de beneficio social, o bien, de tareas estatales o municipales provocadas por las actividades del contribuyente.*”⁸⁹

Los *derechos* “*son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (...). También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*”⁹⁰ Como tal, “*en los derechos no hay un beneficio*”⁹¹ a las finanzas públicas como sí sucede con los impuestos, pues se trata más que nada de una contraprestación entre el Estado y las personas.

Impuestos, *contribuciones de mejoras* y *derechos*, junto a las *aportaciones de seguridad social*, son denominados en su conjunto como contribuciones, pero el SAT también cuenta con la atribución de recaudar *accesorios, aprovechamientos* y *productos*, los cuales encuentran el fundamento para su cobro en el propio Código pero, propiamente, no son contribuciones, sin perjuicio de que existan escenarios en los que pudieran ser considerados como tales al convertirse en créditos fiscales.

⁸⁶ Sonia Venegas, Venegas Álvarez, Sonia, “*Derecho Fiscal. Parte general...*”, cit., p. 86.

⁸⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 105

⁸⁸ CFF, art. 2º, frac III. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁸⁹ Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Derecho Fiscal*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2021, pp. 159-160.

⁹⁰ CFF, art. 2º, fracción IV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁹¹ Margain Manautou, Emilio, *La base imponible*, cit., p. 63

Sobre los *accesorios*, el último párrafo del artículo 2° del CFF menciona que *"los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización (...) son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios."*⁹²

Dentro de los *accesorios* de las contribuciones *"destacan de manera especial las multas impuestas por infracción a leyes fiscales y (...) y los recargos cobrados por el pago extemporáneo de créditos fiscales."*⁹³ Son figuras *"a través de las cuales el sistema jurídico exige a los responsables tributarios una indemnización, restitución o resarcimiento por el incumplimiento de la obligación o por el cumplimiento tardío de la misma."*⁹⁴

Respecto a los *aprovechamientos*, parafraseando al artículo 3° del CFF, este los define como aquellos ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público y que no sean contribuciones, ingresos derivados de financiamientos ni ingresos de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁹⁵ Los principales ejemplos de *aprovechamientos*, bajo la consideración de tener una naturaleza distinta a la fiscal, son las multas distintas a cualquiera de las establecidas en el CFF o, por otro lado, los saldos a favor de la Federación que se tengan durante un ejercicio fiscal respecto a los *fondos*.⁹⁶

Por último, los *productos* son, de conformidad con el último párrafo del artículo 3° del CFF, *"las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."*⁹⁷

⁹² CFF, art. 2°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁹³ Arrija Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 106

⁹⁴ Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Derecho Fiscal*, cit., p. 122

⁹⁵ CFF, art. 3°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

⁹⁶ Sobre el ejemplo de los saldos a favor en los fondos, véase lo establecido en el quinto párrafo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁹⁷ CFF, Artículo 3°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

En palabras de Arrijoa Vizcaíno, “los productos, (...), no son otra cosa que los ingresos que el Estado obtiene como consecuencia de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales tanto públicos como privados”.⁹⁸ Se trata pues de un ingreso que comprende “desde el precio del arrendamiento de un pequeño terreno nacional ubicado en alguna zona remota de la República, hasta la percepción de utilidades y regalías por parte de importantes entidades estatales como Petróleos Mexicanos”.⁹⁹

La participación del Servicio de Administración Tributaria en la recaudación de estas fuentes de ingresos del Estado se puede dar de 2 maneras. En la primera, el SAT, participa en la facilitación y estructuración de los mecanismos para que los obligados puedan pagar. Sin embargo, de no darse el pago por la vía voluntaria, al SAT le corresponde llevar a cabo el cobro de manera coactiva por virtud del *procedimiento administrativo de ejecución*.

El enfoque principal de la recaudación proviene de los tributos, cuyo objetivo “siempre va a ser recaudar dinero, es decir, hacer una detracción dineraria al contribuyente”.¹⁰⁰

Ahora bien, en México la recaudación ha tomado 2 vertientes que tienen que ver con su finalidad. Por un lado está la recaudación con fines fiscales y, por otro, la recaudación con fines extrafiscales. Ambos sentidos de la recaudación se centran primordialmente en las contribuciones y, para ser específicos, en los impuestos.

1.3.1.1 Recaudación con fines fiscales

Al hablar de la recaudación con fines fiscales nos referimos al cobro de contribuciones cuyo monto habrá de sumarse a los recursos con que cuenta el estado para cubrir los gastos públicos.

⁹⁸ Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 136

⁹⁹ *Idem*.

¹⁰⁰ Ríos Granados, Gabriela, *Control de Proporcionalidad en el Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 2009, p. 67.

Esto significa que, el sentido con el cual fueron creadas dichas contribuciones, específicamente atiende al establecimiento de una fuente de ingresos para el estado en virtud del ejercicio de la potestad tributaria por parte del legislador.

Los recursos recaudados, posteriormente habrán de ser erogados en la implementación de políticas públicas, sin embargo, dichas políticas no necesariamente habrían de estar vinculadas con el hecho generador de la relación jurídico tributaria de la cual surgen (los recursos).

En este sentido, los impuestos son la contribución recaudada por excelencia para cubrir el gasto público.

Al pagar un impuesto *"el sujeto recibe un beneficio, pero éste es mediato, impersonal e indirecto"*¹⁰¹, lo cual constituye una inmensa diferencia frente a los derechos o las *contribuciones de mejoras*, donde en ambas existe un beneficio directo e, incluso, en los primeros, inmediato.¹⁰²

El *criterio de cuantificación* de un derecho, consiste en *"recuperar el coste del servicio prestado por el Estado"* bajo el principio de *equivalencia*, mientras que, en el caso de las *contribuciones de mejoras*, se trata de *"recuperar parte del beneficio económico recibido derivado de una obra pública"* bajo el principio de *beneficio*.¹⁰³

No toda actividad del Estado puede ser financiada mediante contraprestaciones recibidas a cambio de la prestación de un servicio cuyo beneficio sea directo, personal y/o inmediato. Razón por la cual destaca la relevancia de los impuestos, toda vez que existen temas de suma importancia para la conservación del Estado en los que simplemente no se puede configurar ningún hecho imponible, sobre todo a la luz de los *Derechos Humanos*, cuyo principio de universalidad vuelve incompatible el condicionamiento de garantías a cambio del pago de tasas o cuotas. De igual manera la población se beneficia de cierto tipo de servicios cuyo financiamiento no puede esperar a que alguien pretenda recibir un beneficio

¹⁰¹ Ortega Maldonado, Manuel, *op.cit.*, p.38.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

inmediato por parte del Estado, pues son aspectos por los que este último debe velar de forma continua, tales como la *Seguridad Nacional*.

La recaudación con fines fiscales, en lo que respecta a los *derechos* y las *contribuciones de mejoras*, implica la recuperación de los montos erogados por el Estado para prestar un servicio que ha sido expresamente solicitado por el contribuyente. En cambio, respecto a los impuestos, estos son recaudados para garantizar que, la actividad del Estado, en lo que concierne y no al contribuyente, esté cubierta financieramente.

Los impuestos no son la única fuente de ingresos con que actualmente cuenta el Estado para financiar políticas públicas que no pueden quedar supeditadas a la naturaleza de las demás contribuciones, pero sí sigue siendo la más importante.

De tal manera que, la recaudación con fines fiscales es aquella que el SAT realiza de los impuestos con fines fiscales, que "*son aquellos que se establecen para (...) satisfacer el presupuesto de egresos*".¹⁰⁴

La recaudación que realiza el SAT con fines fiscales, encuentra su fundamento en el artículo 31 de la CPEUM, pues, entre las obligaciones establecidas para los mexicanos, establece en su fracción IV la de "*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*".¹⁰⁵

Los principios de equidad, proporcionalidad, legalidad y destino al gasto público, de las contribuciones, encuentran su fundamento constitucional en la literalidad de la fracción IV del artículo 31, por mencionar sólo algunos. Dicho fundamento realmente proviene de una herencia decimonónica sujeta a un sinnúmero de interpretaciones incluso, desde poco tiempo después de haber sido retomada en la Constitución de 1917.

¹⁰⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2014, p.72.

¹⁰⁵ CPEUM, art. 31, fracción IV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

A su vez, el Código Fiscal de la Federación, en el primer párrafo de su artículo 1°, establece que *“las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”*.¹⁰⁶

La recaudación de los impuestos con fines fiscales no conlleva mayor complejidad en lo que respecta al cumplimiento del principio constitucional de destino al gasto público, el cual, se ha vuelto trascendental en la consideración de las atribuciones y facultades que se le otorgan al Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, a pesar de ser los impuestos la contribución tradicionalmente asociada con el cumplimiento de dicho principio, cabe señalarse que también existen impuestos cuya finalidad es extrafiscal.

1.3.1.2 Recaudación con fines extra fiscales

La recaudación con fines extrafiscales consiste en hacer efectivo el cobro de créditos fiscales, sin que necesariamente la relación jurídico tributaria haya sido configurada por el legislador para sufragar el gasto público.

Pudiera establecerse la extrafiscalidad sobre cualquier contribución, sin embargo, suele hallarse *“más marcadamente en el impuesto, por su estructura e idoneidad para realizar con mayor precisión esta función”*.¹⁰⁷

Los impuestos con fines extra fiscales pueden ser definidos en palabras de Rodríguez y Lobato, como *“aquellos que se establecen sin el ámbito de recaudarlos ni de obtener de ellos ingresos para satisfacer el presupuesto, sino con una finalidad diferente, en ocasiones de carácter social, económico, etc.”*¹⁰⁸

Se trata de una figura que cuenta con la complejidad de no satisfacer, bajo una interpretación literal, el principio de destino al gasto público previsto por la fracción IV, del artículo 31 constitucional.

¹⁰⁶ CFF, art. 1°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

¹⁰⁷ Ortega Maldonado, Manuel, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁸ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 72.

En primer lugar, el principio de destino al gasto público, forma parte de una figura decimonónica heredada desde la Constitución de 1857, retomada de forma íntegra en la Constitución de 1917.¹⁰⁹

Ahora bien, dicho principio no fue el único que comenzó a adolecer de la aplicación literal del artículo 31 constitucional en lo que respecta a los principios de las contribuciones. Discusiones similares se han dado en cuanto a los que le preceden, tal como sucedió con el de proporcionalidad cuando comenzaron a establecerse tarifas progresivas surgidas a raíz de que, la literalidad de la fracción IV, al ser aplicada mediante tasas fijas, generaba un efecto (o mejor dicho un impacto) distinto respecto a cada contribuyente y su capacidad contributiva. De igual manera sucedió con el principio de equidad, cuando comenzaron a establecerse distintos regímenes fiscales que precisamente generaron un trato diferenciado de los contribuyentes, poniendo en tela de juicio la persistencia y el cumplimiento del principio de equidad.

El texto establecido en la Constitución, a pesar de haber sido modificado en diversas ocasiones, a lo largo de los años ha mantenido hasta la actualidad la misma esencia con la que fue redactado en 1857, prácticamente un siglo antes de que el concepto de política pública comenzara a ser desarrollado e incorporado a los textos normativos.

Cuando el concepto de política pública comenzó a tomar protagonismo dentro de la administración pública y en el ámbito legislativo, la ponderación de su implementación comenzó a prevalecer frente al cumplimiento literal de lo establecido en la Constitución.

Lo anterior se ha suscitado a tal grado de que, sin estar prevista en la Constitución, la recaudación con fines extra fiscales ha sido sustentada en una interpretación sistemática no sólo de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino de un conjunto de artículos que engloban la necesidad de presencia del estado en el ámbito económico por medio de las contribuciones.¹¹⁰

¹⁰⁹ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 131.

¹¹⁰ *Cfr.*, Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*, p.75.

Al respecto, la Doctora Gabriela Ríos Granados menciona que “el fundamento constitucional de los tributos con fines extra fiscales lo encontramos primeramente en los artículos 31 fracción IV, 25, 28 y 73, fracción XXIX.”¹¹¹

De esta forma tenemos que *“el tributo se configura como un instituto jurídico constitucional al servicio de la realización de los mandatos constitucionales, y cumple su función, (...) incidiendo sobre los comportamientos de las personas con la finalidad de alcanzar los objetivos constitucionales.”*¹¹²

Ahora bien, aunque el ámbito económico es el principal en el cual incide la extra fiscalidad, esta también es viable desde un plano ambiental, social, sanitario, etc.

La participación del Servicio de Administración Tributaria en la recaudación con fines extra fiscales, habrá de verse reflejada en los resultados de la política pública de la cual forme parte la implementación de la extra fiscalidad.

Finalmente, la recaudación derivada de los impuestos con fines extra fiscales sí terminan viéndose reflejados en el gasto público, sin embargo la creación de estas contribuciones realmente no atiende a el fortalecimiento de la hacienda pública, hecho que constituye su principal cuestionamiento.

1.3.2 Función de control de obligaciones

Además de la obligación de contribuir al gasto público, establecida en el artículo 31 de la Constitución, los contribuyentes (así como cualquier persona que cumpla 18 años a partir del 1° de enero de 2022¹¹³) tienen obligaciones provenientes de otros instrumentos normativos, entre ellos, el Código Fiscal de la Federación que, a su vez, es una ley fiscal.

A raíz de la reforma del año 2003, el Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, sin mediar si lo

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² Ortega Maldonado, Manuel, *op. cit.*, p. 45.

¹¹³ Obligación fiscal muy controvertida, posicionada (desde nuestra perspectiva) a la par de las del artículo 31 constitucional, que la reforma de 12 de noviembre de 2021 al CFF considera como no generadora de obligaciones en el artículo Octavo de las disposiciones Transitorias. DOF, 12 de noviembre de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635286&fecha=12/11/2021#gsc.tab=0

establecido en dichas leyes tiene una finalidad recaudatoria o no. Esto constituye el preámbulo para la función de control de obligaciones, que " *implica llevar el seguimiento del adecuado y oportuno cumplimiento de todas las obligaciones tributarias de cada uno de los contribuyentes.*"¹¹⁴

El concepto de obligación, en estricto sentido hace referencia al eventual objeto que estas pudieran tener, consistente en dar, hacer o no hacer. Sin embargo, en materia fiscal la función de recaudación en sí misma consiste en hacer efectiva una obligación de *dar*, mientras que la función de control de obligaciones se refiere, sobre todo, a las obligaciones de *hacer*.

Una obligación de dar (*dare*) consiste en "transmitir el dominio sobre algo", y una de hacer (*facere*) consiste en "realizar un acto con efectos inmediatos".¹¹⁵ En las leyes fiscales suelen establecerse obligaciones de *hacer* precisamente para que la obligación de dar pueda ser cumplida satisfaciendo los principios de las contribuciones, idealmente, de forma más sencilla.

El ejercicio de la función de control de obligaciones por parte del SAT se da de dos maneras, ya sea, en primer lugar, estableciendo toda la infraestructura para que las obligaciones de *hacer* puedan ser cumplidas o, en segundo término, vigilando y haciendo efectivo su cumplimiento.

Ahora bien, la vigilancia de las obligaciones correspondientes a la función recaudatoria, constituyen en sí mismas una función autónoma denominada función de *comprobación de cumplimiento*. No obstante, consideramos que la función de control de obligaciones también abarca la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones no ligadas inmediatamente a la recaudación, sino solamente a aquellas que facilitan dicho proceso de recaudación o que simplemente se encuentran en una norma de carácter fiscal.

El artículo 7o de la LSAT, en su fracción VII, establece la atribución para vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.¹¹⁶ Pero

¹¹⁴ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 263.

¹¹⁵ Floris Margadant, Guillermo, *Derecho Romano*, 26ª ed., México, Editorial Esfinge, 2001, p. 304.

¹¹⁶ LSAT, art. 7, fracción VII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

los dos preceptos que constituyen la manifestación más clara del ejercicio de la *función de control de obligaciones*, radican en la atribución establecida en la fracción XI, consistente en "*localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo*",¹¹⁷ así como en la atribución con fines totalmente extra fiscales de ser, el SAT, la autoridad competente para emitir marbetes y precintos en los casos determinados por las leyes fiscales.¹¹⁸

La función en comento también puede ser empleada con fines de política pública, sin embargo cabe señalarse que toda la infraestructura establecida en torno a la administración tributaria, guarda un enfoque centrado en la recaudación, por lo que resulta debatible la incorporación su incorporación discrecional en la legislación fiscal.

Coincidimos con la opinión del autor Hallivis Pelayo al mencionar que, "*un adecuado control de obligaciones permite al fisco tener una presencia adecuada, ya que, cuando se ejerce de forma eficiente, el contribuyente siente la presencia de un fisco enérgico, pero justo, pendiente del cumplimiento de las obligaciones tributarias de todos.*"¹¹⁹

La función de control de obligaciones, también se realiza en aras de la implementación de políticas correspondientes a otros ámbitos, pero que estrechamente han sido ligados naturalmente a la administración tributaria.

El mejor ejemplo de lo anterior, podría ser ubicado con respecto al vínculo existente entre las aduanas, con sus funciones *de recaudación y de control de obligaciones*, y la *seguridad nacional*. Lo cual, a partir de la creación de la Agencia Nacional de Aduanas de México, ha sido desvinculado (desde un plano administrativo) del Servicio de Administración Tributaria, pero cuya vigencia se mantiene en la LSAT como una responsabilidad establecida por el legislativo para un órgano desconcentrado, sin mediar la facultad con que el Ejecutivo Federal cuenta para normar su organización por virtud de reglamentos interiores.

¹¹⁷ LSAT, art. 7, fracción XI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

¹¹⁸ LSAT art. 7, fracción XVII <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

¹¹⁹ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 263.

1.3.3 Función normativa del SAT

La función normativa con que cuenta el Servicio de Administración Tributaria deviene de la atribución establecida desde 1995 en la fracción XVI del artículo 7° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la cual consiste en *“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.”*¹²⁰

Dicha función difiere realmente del ejercicio de la potestad tributaria propia del Congreso de la Unión, toda vez que ésta última deviene de las facultades con que cuenta en función de lo establecido en el artículo 73 constitucional. En cambio, la función normativa correspondiente a la de una administración tributaria, tiene por finalidad abarcar aquellos ámbitos cuya especificidad técnica en materia fiscal y financiera vuelve indispensable el establecimiento de normas de carácter general por parte de la autoridad para efecto de que las demás funciones, sobre todo la de recaudación, no se vean afectadas.

Hemos mencionado anteriormente que el SAT es el órgano que lleva la batuta dentro de las autoridades que integran la administración tributaria, y esto se debe precisamente a la función normativa, pues, corresponde al SAT establecer en normas de carácter administrativo, las especificidades de los procedimientos que el legislativo ha establecido de forma general. De igual manera, se trata de una responsabilidad que convierte al SAT en la autoridad responsable de oficializar la actualización de montos que son empleados en otros ámbitos como el bancario, económico y bursátil.

Los dos principales instrumentos que constituyen el ejercicio de la función normativa por parte del SAT, los encontramos en la Resolución Miscelánea Fiscal y en las Reglas Generales de Comercio Exterior, ambas publicadas anualmente, derivado

¹²⁰ LSAT, art. 7° fracción XVI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación¹²¹ y en la Ley Aduanera¹²² respectivamente.

Ahora bien, no está de más que en la actualidad el ejercicio de dicha función no ha estado exenta de controversia, sobre todo al existir un debate respecto a los límites de lo que la administración tributaria puede hacer desde el establecimiento de reglas de carácter general.

La labor del Servicio de Administración Tributaria respecto a la función normativa se ve reflejada en el fortalecimiento durante el ejercicio de sus otras funciones, aunque cabe señalarse, que se trata de un ámbito que actualmente atraviesa por una gran complejidad, sobre todo al añadirse *versiones anticipadas* y una gran dimensión de *anexos y criterios*.

1.3.4 Función de comprobación de cumplimiento

Habíamos mencionado anteriormente respecto a las obligaciones establecidas en la legislación fiscal, que estas eran supervisadas por la administración tributaria en aras del ejercicio de la función de control de obligaciones. Lo anterior, respecto a aquellas que consistan en la realización de una conducta por parte del contribuyente, de un *hacer*. Sin embargo, en lo que respecta a aquellas obligaciones directamente vinculadas a la recaudación, su vigilancia se desenvuelve dentro de la función de *comprobación de cumplimiento*.

El ejercicio de esta función constituye una de las particularidades propias de las autoridades fiscales, la cual termina diferenciándolas frente a cualquier otra dentro de la administración pública.

Se trata de una atribución que proviene directamente de las normas de carácter fiscal, pues expresamente faculta a las autoridades fiscales como competentes para llevar a cabo las *facultades de comprobación*. En este sentido, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación constituye el fundamento con que cuenta la

¹²¹ CFF, art. 33, fracción I, inciso g) <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

¹²² Ley Aduanera, art. 144. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

autoridad fiscal para poder asegurarse de que el contribuyente está cumpliendo con su obligación en materia tributaria.

A su vez, la fracción VII del artículo 7° de la LSAT, le establece la atribución de *“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”*¹²³

La función en comento se termina convirtiendo en una obligación a cargo de los contribuyentes, que se traduce *“en el deber de permitir que las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación, a fin de determinar si han dado fiel y exacto cumplimiento a las disposiciones fiscales.”*¹²⁴ Se manifiesta en el ejercicio de las facultades de fiscalización, así como en las facultades de determinación y liquidación por parte de la autoridad fiscal, las cuales serán analizadas en Capítulos siguientes.

1.3.5 Función de gestión de información

Para efectos del presente trabajo, posicionamos junto a las funciones antes analizadas, una función denominada como de *gestión de información*.

Dicha función ya se encontraba incorporada desde 1995 en la fracción VI del artículo 7° de la LSAT, pues establecía la atribución de *“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.”*¹²⁵ Sin embargo, como podemos observar, existía un enfoque centrado en el combate a la evasión o elusión fiscal.

En el momento en el que el Servicio de Administración Tributaria fue creado, si bien es cierto que la incorporación de tópicos extra fiscales dentro del ámbito tributario

¹²³ LSAT, artículo 7°, fracción VII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

¹²⁴ Mendoza Vera, Blanca Alicia, *op. cit.*, p. 109

¹²⁵ LSAT, art. 7°, fracción VI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

ya se encontraba presente, lo cierto es que mantenían las directrices propias de la función recaudatoria. Motivo por el cual, la posibilidad de incorporar a la administración tributaria funciones más complejas en ámbitos de información no se veía compatible en los años noventa. No obstante, un cúmulo de factores tanto domésticos como internacionales, volvieron indispensable la consideración transversal de la información, así como su gestión dentro de la legislación tributaria.

La función de *gestión de información* fue posicionada protagónicamente en el ámbito tributario mexicano con la reforma de 2003¹²⁶, en la cual fue establecida por el legislador con dos propósitos.

En primer lugar, en vista de las deficiencias identificadas desde que el SAT comenzó a operar en 1997, considerando una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal desde 2001, y de común acuerdo en el órgano legislativo respecto a las dificultades que enfrentaba el SAT para poder cumplir con su finalidad, se le establecieron atribuciones para que pudiera fortalecer al órgano durante el ejercicio de sus funciones como parte de la administración tributaria, sobre todo la recaudatoria. En este sentido se incorporó la fracción XII del artículo 7° de la LSAT, para que pudiera *“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”*.¹²⁷

Paradójicamente, el segundo propósito por el cual terminó fortaleciéndose al SAT para la *gestión de información*, precisamente proviene de la pretensión del legislador de establecer mecanismos de control al Ejecutivo Federal por medio de la presentación de informes, los cuales tenían la finalidad de efectivamente vigilar el ejercicio de la competencia tributaria por parte del Ejecutivo, pero también se buscaba una mejora continua que pudiera ser auxiliada por la labor legislativa aprovechando la información que sirviera de diagnóstico respecto a la recaudación.

¹²⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF 12 de junio de 2003.

https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0T

¹²⁷ LSAT, art. 7°, fracción XII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

Actualmente esta función ha sido vinculada con temas de otras políticas públicas, tales como las de seguridad, economía, desarrollo social, y una de las más importantes, la aduanal, pues forma parte de un ámbito de cooperación entre dependencias nacionales e internacionales, principalmente en el ámbito tributario, pero sin perder de vista los indicios que ofrece acerca de otro tipo de temas.

1.4 Facultades del Servicio de Administración Tributaria

Para que el Servicio de Administración Tributaria pueda cumplir con las funciones que hemos mencionado en los Capítulos anteriores, es indispensable que cuente con las facultades que lo doten de competencia para poder operar satisfaciendo, sobre todo, el principio de legalidad que toda autoridad administrativa debe observar.

Frecuentemente el análisis de las facultades del SAT se basa en la concentración de las funciones recaudatoria, de *comprobación de cumplimiento* y de control de obligaciones, al ser catalogadas como *esenciales*.¹²⁸

La intrínseca relación que existe entre las *funciones esenciales* y las facultades a que haremos referencia a continuación, nuevamente muestran el origen y el sentido de una administración tributaria, que, sin embargo, no queda exenta de una evolución receptiva a fines distintos a los primigenios.

El carácter de autoridad fiscal, así como la competencia establecida de forma expresa en las disposiciones fiscales, es lo que permite a los órganos que integran la administración tributaria, contar con las facultades de fiscalizar, determinar, liquidar y ejecutar.

Tanto el Código Fiscal de la Federación como la Ley Aduanera, constituyen la cúspide de la fundamentación en este ámbito, obvio después de la Constitución. Sin embargo, el estudio de la situación de las facultades actuales del Servicio de

¹²⁸ Hallivis Pelayo, Manuel, op.cit., p. 257.

Administración Tributaria en el ámbito aduanal se llevará a cabo en los Capítulos finales.

1.4.1 Fiscalizar

La facultad con que cuenta el SAT para fiscalizar, se encuentra vinculada de forma simultánea con varias funciones de la administración tributaria, sobre todo con la de *comprobación de cumplimiento*, pero, a su vez, se mantiene imbricada con facultades subsiguientes propias de una autoridad fiscal (*determinar, liquidar y ejecutar*), las cuales serán analizadas más adelante.

Al hablar de fiscalización nos referimos al ejercicio de las *facultades de comprobación*, las cuales, constituyen una característica que diferencia a las autoridades fiscales frente a cualquier otra dentro de la administración pública, pues, como menciona Emilio Margáin Manautou:

*Toda autoridad fiscal requiere de facultades para poder verificar si lo declarado por los contribuyentes por concepto de contribuciones a su cargo son las correctas o bien para cerciorarse del debido cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de ellos son satisfechas en los términos de la legislación tributaria en vigor.*¹²⁹

El artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, establece las *facultades de comprobación* con que cuentan las autoridades fiscales, las cuales, tradicionalmente eran agrupadas por la doctrina bajo un concepto específico asignándoles una denominación acorde a lo establecido en el Código. Por tal motivo, en la literatura de la materia, sobre todo frente al reto que implica la actualización constante, suelen encontrarse *facultades de comprobación*

¹²⁹ Margáin Manautou, Emilio, *Facultades de comprobación fiscal*, 5ª ed., México, Porrúa, 2019, p.1.

conceptualizadas, posiblemente, no de la misma manera en que lo hace la norma vigente.

En este sentido, derivado de un acelerado fenómeno de modificación y adición de facultades a las autoridades fiscales¹³⁰, actualmente, para referirnos a las *facultades de comprobación*, sugerimos partir de una definición proveniente de la literalidad de la norma. Esto es, definir las *facultades de comprobación* en función de lo establecido en cada una de las fracciones del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

Las facultades del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación comienzan en la fracción I, con la *de rectificar errores u omisiones en las formas oficiales*, como el maestro Margain Manautou denomina, quien a su vez posiciona el origen de esta facultad en los cuestionamientos que anteriormente existían acerca de si la autoridad fiscal contaba con la facultad de rectificar omisiones que aparecieran en las declaraciones, sobre todo considerando que *“en ocasiones los errores aritméticos no son del contribuyente sino del personal del propio fisco al verificar las sumas o cálculos hechos por el contribuyente.”*¹³¹

Por otro lado, lo establecido en la fracción II es lo que la doctrina denomina como *revisión de gabinete*, figura tampoco exenta a la discusión, sobre todo considerando su contraste frente a las *visitas domiciliarias*. En este procedimiento, como menciona Arturo Pueblita Fernández, *“las autoridades tributarias requieren al contribuyente para que exhiba su documentación fiscal y acredite el cumplimiento a las disposiciones fiscales en el lugar que la autoridad designe.”*¹³² Para tales efectos, dicha exhibición podría darse en el domicilio o establecimientos del contribuyente, así como en las oficinas de las propias autoridades, pero también, como muestra de la incorporación de los avances tecnológicos a la administración tributaria, se ha incorporado la posibilidad de realizarse dentro del buzón tributario.¹³³

¹³⁰ Cabe señalarse que este fenómeno es visible en los últimos numerales del artículo 42 del CFF.

¹³¹ Margáin Manautou, Emilio, *“Facultades de ...”*, cit., pp. 4-5.

¹³² Pueblita Fernández, Arturo, *“Visita Domiciliaria, Revisión de Gabinete, Revisión Electrónica y Visitas de Verificación fiscal”*, *Manual de Derecho Tributario*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 108.

¹³³ CFF, art. 42, fracción II. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

La facultad establecida en la fracción III es la *visita domiciliaria*. Consiste en “*la revisión de la contabilidad del contribuyente, en el domicilio fiscal del mismo, que realiza la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones fiscales sustantivas y formales*”.¹³⁴ Se trata de la facultad considerada como más importante con que cuenta una autoridad fiscal, cuyo fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 16, que, a su vez, constituye una de las excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio.¹³⁵

Las *visitas domiciliarias* están sujetas a un conjunto de controles y procedimientos que deben seguir los visitadores, los cuales constituyen la diferencia más grande frente a la *revisión de gabinete*.

La *revisión de dictamen contable* es una facultad de comprobación con que cuenta la administración tributaria sobre una figura que ha tenido diversos cambios durante la última década. Establecida en la fracción IV del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, la facultad en comento se ha mantenido como una potestad para verificar los dictámenes formulados por contadores públicos a que hacen referencia a los artículos 32-A, 52 y 52-A del mismo código. Dichos artículos han sido modificados en cuanto a la obligatoriedad y posibilidad de los contribuyentes para dictaminar sus estados financieros por medio de los mencionados contadores públicos, sin embargo, en lo que refiere a la autoridad, esta se ha mantenido en el mismo sentido a pesar de los cambios en cuanto al objeto sobre el cual ejerce su facultad.

Antes de la reforma de diciembre de 2013, el *dictamen contable* era obligatorio para contribuyentes cuyos ingresos acumulables, así como valor de su activo, fueran superiores a determinados montos. De igual manera, era optativo para personas físicas (con actividad empresarial) y morales por exclusión, esto es, aquellas que no estuvieran obligadas.¹³⁶

¹³⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 238.

¹³⁵ Pueblita Fernández, Arturo, *op. cit.*, p. 84.

¹³⁶ CFF, 2012, SCJN.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXNrKvgRaZvY5vfxSOLuJPMOuGrX08nZSAY/W6juA0qpG>

Como se refería anteriormente, en 2013 se reformó el carácter obligatorio para llevar a cabo el *dictamen contable* convirtiéndose en una posibilidad por la que el contribuyente podía optar. Sin embargo, los criterios empleados anteriormente para determinar la obligatoriedad de llevar a cabo el dictamen, pasaron a ser considerados como un parámetro a partir del cual, los contribuyentes podrían optar por el dictamen, eliminando así la posibilidad de que cualquier persona moral o persona física con actividad empresarial que no alcanzara a satisfacer los parámetros, pudiera acudir al dictamen.

En noviembre de 2021, la situación del *dictamen contable* nuevamente fue reformada en cuanto a su obligatoriedad y carácter optativo, estableciendo, nuevamente, el parámetro a partir del cual los contribuyentes estarían obligados a llevarlo a cabo, así como el parámetro a satisfacer para ser ejercido en su carácter optativo.¹³⁷

Como tal, esta facultad consiste en la potestad con que cuenta la autoridad para revisar la manera en que el contribuyente lleva a cabo la determinación de sus obligaciones fiscales por medio de un *dictamen contable*, tanto en lo que respecta a aquellos sujetos por obligación, como a aquellos que lo realizan de forma optativa. De tal manera que, por un lado está la facultad u obligación del contribuyente de llevar a cabo la determinación de sus contribuciones por medio del *dictamen contable* y, por otro lado, se encuentra la facultad de la autoridad de llevar a cabo una revisión de lo que el contribuyente ha presentado con dicho dictamen.

Por otro lado, una de las *facultades de comprobación* del Servicio de Administración Tributaria que resulta clave en el cumplimiento de su función de control de obligaciones, es la establecida en las fracciones V y X, del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación. Dichos preceptos establecen la facultad para llevar a cabo una verificación fiscal en la cual es la autoridad puede cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contribuyente. Tradicionalmente esta facultad se

¹³⁷ CFF, julio de 2021, SCJN.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXNrKvgRaZvY5vfxS0luJPMOuGrX08nZSAY/W6juA0qpG>

concentraba, primordialmente, en la *verificación de expedición de comprobantes*, sin embargo en la actualidad, por medio de dicha facultad también se lleva un control de obligaciones con fines extra fiscales, tal como sucede con la revisión de códigos de seguridad en cajetillas de cigarrillos, así como en la verificación de marbetes o precintos en envases de bebidas alcohólicas o, en su caso, su destrucción.

La fracción VI del artículo 42 del CFF, consiste en la facultad para que una autoridad fiscal pueda practicar u ordenar la realización de avalúo o verificación física de bienes en transporte.

Esta facultad fue reformada en 2021, cuando se le agregó el último párrafo, en el cual se amplía el umbral para que la autoridad pueda ejercer la facultad en comento, pasando a incorporar los bienes establecidos en el artículo 32 de la LISR.

La razón por la cual se menciona al artículo 32 de la LISR no tiene que ver con deducciones, ni personas morales, ni inversiones en particular, sino que, en la LISR es en el artículo 32 donde se definen el tipo de bienes sobre los que el legislador quiere que también se realicen avalúos y, como le gustó dicha definición, simplemente la refiere en el código. Mas, como se mencionó, no significa que sólo sobre lo que tenga que ver con deducción de inversiones en personas morales la autoridad pueda ejercer esta facultad. Simplemente se utiliza el concepto.

En este sentido, los bienes sobre los cuales la autoridad puede ejercer dicha facultad, a partir de la reforma de noviembre de 2021, también incluye, avalúos o verificación física de activos fijos, así como avalúos sobre gastos, cargos diferidos y erogaciones realizadas en periodos preoperativos.

Ahora bien, *“el personal del fisco si pretende practicar avalúo o verificar físicamente bienes en transporte, ello deberá efectuarse en un recinto oficial o en el lugar en el que el contribuyente los guarde”*.¹³⁸

¹³⁸ Margain Manautou, Emilio, *“Facultades de comprobación”*, cit., p. 14.

Las autoridades fiscales también cuentan con la facultad de recabar informes y datos que posean funcionarios, empleados públicos y fedatarios, con motivo de sus funciones, tal como lo establece la fracción VII del artículo 42 del CFF. Se trata de la circulación de información entre los distintos entes del Estado, obvio, que se encuentren facultados para hacer entrega de la misma, pues, por parte de la autoridad fiscal, la fracción en comento es la que la faculta para recibir dicha información.

Continuando, con las demás *facultades de comprobación*, la *revisión electrónica* es un instrumento con que la autoridad cuenta a partir de la reforma de diciembre de 2013. Junto a otros tópicos de dicha reforma, con la modificación a la fracción IX del artículo 42 del CFF, se marcó un antes y un después en lo que refiere a la fiscalización, pues, la autoridad adquirió una herramienta que le permitiría cumplir con sus funciones de una manera más eficiente.

A diferencia de las demás *facultades de comprobación*, en las que la dinámica consiste en satisfacer los requisitos legales por parte de la autoridad para poder llevar a cabo un acto de molestia a fin obtener información que posteriormente habrá de ser procesada, la *revisión electrónica* consiste en una secuencia que comienza con los resultados preliminares derivados del procesamiento de información y documentación con que la autoridad ya contaba.

En este sentido, en la *revisión electrónica*, la persona sujeta a ella, no tiene conocimiento inmediato acerca de que se esté llevando a cabo un procesamiento de información que le atañe, pues, en las demás facultades, en el momento en el que un funcionario fiscal se hace presente en el domicilio, se puede inferir que, su presencia, tiene por objeto la recolección de información para precisamente ser procesada. No es sino hasta que la autoridad emita una resolución provisional, que la persona tiene conocimiento de que ha sido objeto de análisis.

La facultad en comento podría ser también conceptualizada como aquella por virtud de la cual, la autoridad puede requerir a los contribuyentes para que desvirtúen los hechos supuestamente identificados por ella.

Hacemos énfasis en la particularidad de la *revisión electrónica*, toda vez que los aspectos de legalidad a satisfacer durante la materialización de *facultades de comprobación*, parecieran estar enfocadas sobre todo en proteger principios como el de la *inviolabilidad del domicilio*, así como en disminuir el margen de riesgo por afectaciones que se pudieran suscitar con respecto a un elemento volitivo de los funcionarios fiscales.

Las últimas facultades de las autoridades fiscales son de una relativa reciente incorporación. Como puede apreciarse, en las fracciones X, XI, XII, y XIII, del artículo 42 del CFF, se establecen supuestos que facultan a la autoridad para poder llevar a cabo *visitas domiciliarias* con un enfoque centrado en la función de control de obligaciones, salvo la última fracción, en la cual se establece una especie de *revisión de gabinete* para las instituciones de crédito.

1.4.2 Determinar

Respecto a la facultad de determinar, consideramos que el Estado participa estableciendo toda la infraestructura para el cumplimiento voluntario de una *obligación* establecida para el contribuyente antecediendo propiamente a la de *pago*. De igual manera, el Estado hace las veces de vigilante del contribuyente mientras este hace su determinación, partiendo de la premisa de la *autodeterminación*.

Retomando un enunciado de la Doctora Sonia Venegas, la *determinación* consiste en “*un conjunto de actos emanados de la administración, del particular, o de ambos, destinados a establecer en cada caso la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible, el alcance cuantitativo de la obligación.*”¹³⁹ Con la determinación “*se declara la existencia y cuantía de un crédito tributario o su inexistencia*”.¹⁴⁰

¹³⁹ Sonia Venegas, Venegas Álvarez, Sonia, “*Derecho Fiscal. Parte general...*”, cit.,, 136.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 175.

Son precisamente las autoridades fiscales las que pueden “*determinar las contribuciones omitidas, sobre base cierta o presunta.*”¹⁴¹ En este sentido, “*la presunción de legalidad de que gozan los actos de la autoridad, le otorgan además una facultad de ejecución en cuestiones de cobro de los créditos que determina a través del ejercicio de sus facultades de comprobación.*”¹⁴² Sin embargo, consideramos que la vinculación entre la *determinación* y la *ejecución*, va de la mano con la *liquidación*.

1.4.3 Liquidar

Para que el Estado pueda cobrar coactivamente una contribución, se debe estar ante una deuda líquida y exigible, por lo que uno de los requisitos indispensables antes de pasar al *procedimiento administrativo de ejecución*, es la *liquidación*.

La *liquidación* surge como consecuencia del ejercicio de las facultades de fiscalización, y marca la diferencia entre la conclusión, por ejemplo, de una visita domiciliaria por medio del levantamiento del acta final, y el paso a la *ejecución*.¹⁴³

Como menciona Arturo Pueblita Fernández, “*La resolución liquidatoria es el resultado de dar formato de acto administrativo al acta final de la visita domiciliaria, dado que únicamente podrá servir como sustento en la liquidación aquellos conceptos que se hubiesen asentado como hallazgos en la última acta parcial y en el acta final.*”¹⁴⁴

La liquidación opera sobre omisiones por parte del contribuyente (que se pudieron haber dado durante la determinación o ante la omisión de la autodeterminación), actualizaciones, recargos y multas, y, de la misma (liquidación), surge la posibilidad

¹⁴¹Mendoza Vera, Blanca Alicia, *op. cit.*, p. 318.

¹⁴² Muñoz López, Rafael, *La Responsabilidad Patrimonial de la Autoridad Fiscal en México*, México, Themis, 2008, p. 46.

¹⁴³ Pueblita Fernández, Arturo, *op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁴ *Idem.*

del contribuyente para impugnar “*ya sea mediante el recurso de revocación el juicio contencioso administrativo*”.¹⁴⁵

1.4.4 Ejecutar

La facultad de *ejecutar* se refiere a la competencia con que cuenta el Servicio de Administración Tributaria para llevar a cabo el *procedimiento administrativo de ejecución* previsto en el Capítulo III del Título Quinto del Código Fiscal de la Federación, también denominado por la doctrina como *procedimiento económico coactivo*.

Se trata de la *facultad del Estado “de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional.”*¹⁴⁶

La finalidad de que una autoridad de carácter fiscal tenga esta facultad, radica “*en la recaudación del importe de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito, aunque dicho deudor no esté conforme*”.¹⁴⁷

Una de las prerrogativas con que cuenta la administración tributaria radica precisamente en la facultad en comento, la cual, proviene del ánimo de fortalecer el erario público sin que se vea condicionado por procedimientos que pudieran demorar o entorpecer la recaudación incluso cuando ya se ha *liquidado el crédito fiscal*.

En ello radica la importancia de la *liquidación*, que podría establecerse como el momento en el cual un *crédito fiscal* se tiene por cierto y asentado de forma incuestionable a tal grado de ser indiferente (mas que por los medios de impugnación que pudieran presentarse) la postura del contribuyente.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 264.

¹⁴⁷ *Idem.*

Ahora bien, al igual que en lo que respecta al ejercicio de facultades de fiscalización cuando se trata del ingreso al domicilio del contribuyente,¹⁴⁸ el artículo 162 del CFF, en aras de lo establecido en la Sección Segunda correspondiente al *embargo* dentro de lo que representa el *procedimiento administrativo de ejecución*,¹⁴⁹ se establece la posibilidad de solicitar “*el auxilio de la policía o de otra fuerza pública para llevar adelante el procedimiento de ejecución*”.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Como lo establece la fracción I, del artículo 40 del CFF.

¹⁴⁹ Título Quinto, de los Procedimientos Administrativos, capítulo III, del Procedimiento administrativo de ejecución, Sección Segunda, del Embargo, artículo 162.

¹⁵⁰ CFF, art. 162. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff.htm>

Capítulo 2. Agencia Nacional de Aduanas de México

En el presente Capítulo formulamos un análisis de la estructura y del sentido que fue adquiriendo la Agencia Nacional de Aduanas de México, pretendiendo sirva para entender de forma objetiva las peculiaridades del órgano desconcentrado, así como para ubicarla en el contexto de la *administración aduanera*.

2.1 Naturaleza

Creada en 2021, la ANAM es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, de conformidad con el artículo 1º de su Reglamento Interior, se encuentra dotado de autonomía técnica, autonomía operativa, autonomía administrativa y autonomía de gestión.¹⁵¹

De igual manera, cuenta con carácter de autoridad aduanera y de autoridad fiscal, pero, la segunda, sólo con respecto de los ingresos federales aduaneros, con atribuciones para emitir resoluciones en el ámbito de su competencia.¹⁵²

Al ser un órgano desconcentrado y una autoridad fiscal (para el caso específico de los ingresos federales aduaneros), su naturaleza en este aspecto no difiere de la del SAT. Sin embargo, la referencias hechas en las disposiciones en materia fiscal y aduanal a la autoridad aduanera, ahora habrán de direccionarse hacia la ANAM.

Respecto a la autonomía técnica, esta consiste en la adopción de “*fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos practicados por las empresas privadas*”¹⁵³ que, al suscitarse ante la “*necesidad de dar flexibilidad y facilidad a la gestión que se encarga a un organismo determinado, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores, de la Administración central, entonces no habrá una descentralización, sino solamente una administración personalizada que seguirá formando parte de la Administración central del Estado*”.¹⁵⁴

¹⁵¹ RIANAM, Artículo 1º. <https://www.sat.gob.mx/normatividad/82774/reglamentos>

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.198.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 199.

La autonomía técnica de un organismo desconcentrado “*significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.*”¹⁵⁵

Como dice Acosta Romero, de quien obtuvimos este enunciado, aterrizando sus ideas a lo que atañe a la ANAM, si esta no cuenta con el beneplácito de la SHCP, o sea, “*si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.*”¹⁵⁶

Bajo esta perspectiva y considerando la autonomía técnica, nos surge la duda acerca de qué tanto le basta a la ANAM con el beneplácito del SAT, pues como se estableció en la reforma al segundo párrafo del artículo 1º del RISAT de 21 de noviembre de 2021, el SAT contará con el auxilio de la ANAM.¹⁵⁷

La autonomía operativa es lo que López Sosa denomina como “*libertad de acción*”. Para el caso de la ANAM, esta autonomía habría de verse reflejada en la posibilidad de movilizar a su personal para el cumplimiento de sus atribuciones sin verse condicionado a un beneplácito por parte de otra dependencia a la que estuvieren sujetos los elementos que participan en las atribuciones de la ANAM. Esto es importante tenerlo en consideración al haber dos situaciones que vuelven sumamente particular la operación de la ANAM.

En primer lugar, porque el personal que conformaba la Administración General de Aduanas del SAT hasta el 31 de diciembre de 2021, fue transferido a la ANAM, bajo la interesante peculiaridad de ser personal, en casos, sujeto al Servicio Fiscal de Carrera. En este sentido, el principio de autonomía operativa permite que, a pesar de encontrarse dicho personal sujeto al Servicio Fiscal de Carrera, manteniendo un vínculo con el SAT, realmente la operación de la ANAM no habría de verse obstaculizada por dicha situación, pues no existe la necesidad de un beneplácito por parte del SAT para disponer del personal.

¹⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 469.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 469.

¹⁵⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0

Por otro lado, en cuanto a lo establecido en el artículo 5° y 38 del RIANAM, la autonomía operativa engloba un significado que puede que no necesariamente se vea reflejado en dichos preceptos, pues significaría que, personal perteneciente o que haya pertenecido a las fuerzas armadas que pasen a formar parte del personal a disposición de la ANAM, también habrían de poder ser desplegados sin ningún tipo de restricción más allá de la consecución de los objetivos de la ANAM. Sin embargo, como veremos más adelante, la redacción del artículo 5° evita que, en algunos casos, la ANAM pueda ubicarse en la posición de llevar la batuta en la operación de ciertas aduanas.

La autonomía administrativa va de la mano con la autonomía técnica, pues se refiere sobre todo al carácter de órgano desconcentrado con que cuenta.

Respecto a la autonomía de gestión, con esta “lo que *presupone es contar con todas las atribuciones que permitan el adecuado cumplimiento de sus funciones*”.¹⁵⁸ Esta es una autonomía que normalmente se relaciona con el garantizar que un órgano cuente con todos los recursos, tanto jurídicos como financieros, para la consecución de sus objetivos, pues, significa que el órgano “*realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades*.”¹⁵⁹ Sin embargo, en el caso de la ANAM, al ser un órgano desconcentrado creado en función de un Decreto del Ejecutivo Federal, no cuenta con patrimonio propio, por lo que, la autonomía de gestión para la ANAM debe verse reflejadas en las facultades que le son establecidas para el cumplimiento de sus atribuciones, así como en los instrumentos que le son entregados para tal efecto por parte de un órgano que sí cuente con la autonomía presupuestal, tal como lo son la SHCP o el propio SAT.

2.2 Cronología

En lo que respecta al Servicio de Administración Tributaria, como se mencionó en el Capítulo 1 del presente trabajo, a pesar de haber sido reformada su ley en

¹⁵⁸ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 366.

¹⁵⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 10ª ed. México, Porrúa-UNAM, 2021, p. 491.

diversas ocasiones desde su promulgación en 1995, realmente no ha habido grandes cambios más allá de los de la reforma de 2003.¹⁶⁰

Desde un día antes de que entrara en vigor la Ley del SAT, hasta la llegada de la ANAM, se habían emitido cinco reglamentos interiores del SAT, los cuales, al ser publicados solían abrogar al anterior consecutivamente. El último que había seguido esta práctica y el vigente a la fecha, es el publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015,¹⁶¹ el cual, se había mantenido vigente bajo lo establecido en su publicación original, hasta antes de diciembre de 2021.

El 14 de julio de 2021, se publicó en la edición vespertina del DOF el *Decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.¹⁶² El inicio de vigencia quedaba supeditada, de conformidad con el Transitorio Primero, a la fecha en que iniciara la vigencia de las reformas legales que otorgaran, a la ANAM, la competencia que en ese momento tenía el SAT en materia fiscal y aduanera. Sin embargo, al mismo tiempo, el Transitorio Cuarto establecía que, la SHCP, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales **contados a partir de la entrada en vigor del Decreto (de 14 de julio)**, propondría al Titular del Ejecutivo Federal el Proyecto del Reglamento Interior de la ANAM.

Lo anterior, bajo una interpretación literal, se resume de la siguiente manera en cuanto a la cronología.

El 14 de julio de 2021 iniciaba una *vacatio legis* que habría de esperar a la fecha en que iniciara la vigencia de otro Decreto que le otorgara específicamente a la ANAM, la competencia que tenía el SAT. Esto significa que, después del 14 de julio, debieron de haberse dado ciertas “reformas legales” que pudieron haber sido

¹⁶⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 12 de junio de 2003.

¹⁶¹ Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

¹⁶² DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021#gsc.tab=0

publicadas en el DOF el jueves 15 de julio de 2021 o, a la fecha de hoy, no haberse publicado todavía. En dichas eventuales reformas, también habría de fijarse una *vacatio legis* en la que, ahora sí, permitiría que el decreto de 14 de julio iniciara su vigencia y, con ello, comenzara a correr el plazo de ciento ochenta días naturales para que, la SHCP, no promulgara, sino propusiera al Ejecutivo Federal el Proyecto de Reglamento Interior de la ANAM, para después, esperar sin un plazo cierto, a que se promulgara el Reglamento y esperar al inicio de vigencia del Reglamento.

Bajo estas consideraciones, a partir del 14 de julio habría que estar al pendiente respecto a cualquier otro decreto o acuerdo que pudiera significar el inicio de vigencia del primero.

Al día siguiente de la publicación del Decreto, el 15 de julio de 2021, Arturo Herrera deja la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de que el Presidente de la República anunciara a Rogelio Ramírez de la O como nuevo titular el 9 de junio del mismo año.¹⁶³ No sería sino hasta el 3 de agosto que finalmente fuera ratificado por el pleno de la Cámara de Diputados y tomara protesta.¹⁶⁴

El 29 de julio de 2021, se publicó en el DOF el *Acuerdo por el que se delegan facultades a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria*,¹⁶⁵ el cual, a pesar de referirse a la entonces Administración General de Aduanas del SAT, realmente no guardaba relación todavía con el decreto de 14 de julio. Por tanto, la fecha en que habría de iniciar la vigencia del Decreto que creaba la ANAM, seguía siendo incierta. No obstante, queda para el registro el hecho de que, desde el SAT y, por tanto, desde la SHCP, todavía no consideraban que hubiera entrado en vigor el decreto de 14 de julio, sin perjuicio de que, con el de 29 de julio, ya se

¹⁶³ Video: Cambio de titular en SHCP y propuesta de gobernador para el Banco de México.

<https://www.youtube.com/watch?v=edpzsOn5Ls8>

Twitter: https://twitter.com/arturoherrera_g/status/1415865264781111298

¹⁶⁴ Cámara de Diputados, Diario de los debates, 3 de agosto de 2021.

<http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/ago/210803-1.pdf>

¹⁶⁵ ACUERDO por el que se delegan facultades a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 29 de julio de 2021.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625172&fecha=29/07/2021#gsc.tab=0

comenzaban a entregar facultades a la Administración General de Aduanas, pero todavía bajo una subordinación jerárquica frente al SAT.

El 8 de septiembre se presentó el Paquete Económico para 2022, sin modificaciones a la LSAT.¹⁶⁶ En cuanto a la Ley Aduanera, se modificó el artículo 16-C que versaba sobre las autorizaciones a las personas morales para que prestaran servicios de medición, quedando derogado. Por otro lado, sin mayor referencia a la Agencia Nacional de Aduanas de México, ni indicio alguno al inicio de vigencia del Decreto de 14 de julio. No queremos dejar pasar la oportunidad para mencionar que, la aprobación del Paquete Económico para 2022, incluyendo la Miscelánea Fiscal,¹⁶⁷ fue un proceso de suma polarización política, en la que se rompió la negociación.

El 12 de noviembre de 2021 se publicó en el DOF la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal para 2022, la Miscelánea Fiscal y la Ley Federal de Derechos.¹⁶⁸ Posteriormente, el 29 de noviembre, se publicó el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁶⁹

El la edición vespertina del DOF, publicada el 21 de diciembre de 2021, apareció el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del*

¹⁶⁶ Cámara de Diputados, *Recepción del Paquete económico para 2022*, 8 de septiembre de 2022.

<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/mesa/recibe-la-camara-de-diputados-el-paquete-economico-para-2022>

Gaceta parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210908.html>

¹⁶⁷ Que no debe confundirse con la Resolución Miscelánea Fiscal. La Miscelánea Fiscal es un concepto que normalmente se emplea para las reformas en materia fiscal propuestas por el Ejecutivo Federal al Legislativo a la par del Paquete Económico, sobre todo durante el mes de septiembre. Se trata de iniciativas que habrán de seguir el proceso legislativo a fin de ser aprobadas por el Congreso. En cambio, la Resolución Miscelánea Fiscal son disposiciones de carácter general emitidas por el Servicio de Administración Tributaria en ejercicio de la atribución que le confiere el inciso g, de la fracción I del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶⁸ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, publicado en el DOF el 12 noviembre de 2021.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635286&fecha=12/11/2021#gsc.tab=0<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=11&day=12&edicion=VES#gsc.tab=0>

¹⁶⁹ PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, publicado en el DOF el 29 noviembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=11&day=29#gsc.tab=0

*Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.*¹⁷⁰

En función de dicho Decreto, primero, se reformaron dos artículos del RISHCP a efecto de incluir la denominación de la ANAM dentro de los órganos desconcentrados de la SHCP. Segundo, fueron reformados (pero sobre todo derogados) distintos artículos del RISAT desincorporando tanto en atribuciones como en denominaciones, todo lo que tuviera que ver con la Administración General de Aduanas. Por último y, tercero, se dio la expedición del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.

Las modificaciones a los Reglamentos Interiores, tanto de la SHCP como del SAT, se dieron en el mismo Decreto en virtud del cual se expedía el RIANAM.

En los Transitorios se hizo mención del Decreto de 14 de julio de 2021, aquél cuyo inicio de vigencia aguardaba precisamente a que se dieran las eventuales modificaciones como las que se dieron en diciembre. Sin embargo, en función del artículo Segundo Transitorio, se abrogó el Decreto de julio, sin que, de conformidad con lo establecido en sus propios transitorios, haya entrado en vigor.

A simple vista, pudiera inferirse que, con el Decreto de 21 de diciembre, se satisfacían los aspectos pendientes establecidos desde el 14 de julio, pero realmente en los transitorios de este (el de 14 de julio) consideramos existen imprecisiones, así como enunciados sumamente abstractos, que si bien pudieran parecer gozar de una inocuidad dentro de la administración tributaria y aduanera, desde fuera, realmente no quedaba claro el tipo de “reformas legales” que marcaría la entrada en vigor del Decreto. Situación acrecentada al no haber sido incorporado el tema, desde una perspectiva administrativa, en el Paquete Económico presentado el 8 de septiembre.

A partir del 21 de diciembre de 2021, por lo menos por parte del Ejecutivo Federal, quedaba de lado lo que tuviera que ver con el Decreto de 14 de julio y se iniciaba

¹⁷⁰ Publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021.

https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=12&day=21#gsc.tab=0

una nueva *vacatio legis*, ahora sí definida en una fecha cierta, que fue el 1° de enero de 2022, que sería cuando iniciara la vigencia de las reformas a los reglamentos interiores del SAT y de la SHCP, así como del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.

El 24 de diciembre de 2021, fueron publicadas en el DOF las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022, siendo emitidas por el SAT, por conducto de su entonces Jefa.¹⁷¹

El 31 de diciembre del mismo año, se publicó en la edición vespertina del DOF el *Acuerdo por el que se reforman, derogan y abrogan diversas disposiciones relativas a delegación de facultades a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria*.¹⁷² Con dicho acuerdo, se abroga el de 29 de julio, también de 2021, junto a un conjunto de modificaciones a otros acuerdos de la misma naturaleza.

Como se había mencionado anteriormente, el 1° de enero de 2022, entró en vigor el Reglamento de la ANAM, por lo que puede considerarse como la fecha en que formalmente comenzó a operar.

El 9 de febrero, el Secretario de la Función Pública emite el *Acuerdo por el que se delegan las facultades del Órgano Interno de Control de la Agencia Nacional de Aduanas de México, en el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria*.¹⁷³

Con relación a la operación de la ANAM, el 1° de febrero se había dado a conocer en el DOF el domicilio de la ANAM¹⁷⁴ y, el 1° pero ahora de marzo, se publicó en el DOF el *Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas*

¹⁷¹ REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2022 y su anexo 13, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639315&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0v

¹⁷² Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2021.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639965&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0

¹⁷³ Publicado en el DOF el 9 de febrero de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642367&fecha=09/02/2022#gsc.tab=0

¹⁷⁴ AVISO por el que se da a conocer el domicilio de la Agencia Nacional de Aduanas de México, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 1° de febrero de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5641708&fecha=01/02/2022#gsc.tab=0

y las secciones aduaneras de las aduanas,¹⁷⁵ el cual sería modificado el 17 del mismo mes.¹⁷⁶

Finalmente, el 24 de mayo de 2022, el Reglamento Interior de la ANAM fue modificado en función del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México"*, publicado el 21 de diciembre de 2021.¹⁷⁷

Ahora bien, el Decreto de 21 de diciembre reformaba los Reglamentos Interiores del SAT y de la SHCP, pero realmente las modificaciones del 24 de mayo únicamente versaban sobre lo establecido en el Artículo Tercero del Decreto, lo que significa que sólo hubo modificaciones al RIANAM y a un transitorio relacionado con el nuevo órgano desconcentrado.

2.3 Antecedentes

La palabra aduana como institución o como autoridad se trata de un concepto antiquísimo que, consideramos, puede ser concebida de manera distinta por la función y acepción que tenga en el momento y lugar específico en que a ella se refiera.

Lo anterior lo sostenemos toda vez que, los motivos por los cuales se establece una autoridad que revise minuciosamente lo que ingresa y sale a un territorio, suelen variar por motivos determinados derivados de un contexto que obliga tomar tales medidas.

¹⁷⁵ Publicado en el DOF el 1° de marzo de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5644134&fecha=01/03/2022#gsc.tab=0

¹⁷⁶ ACUERDO que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, publicado en el DOF el 17 de marzo de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645887&fecha=17/03/2022#gsc.tab=0

¹⁷⁷ Publicado en el DOF el 24 de mayo de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652965&fecha=24/05/2022#gsc.tab=0

Así, “las aduanas ya funcionaban en el mundo antes de que se constituyeran las estructuras políticas de la Grecia clásica (...); o antes de la República y del Imperio de la época clásica en Roma”.¹⁷⁸

*La India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Arabia, España, son también algunos ejemplos en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación de productos básicos, y para hacer efectiva la recaudación de los tributos que gravan la entrada y salida de mercaderías, o para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad, etcétera.*¹⁷⁹

Aunque el concepto de *aduanas* anteceda al de *Estado*, podría decirse que este último manifiesta su soberanía y su autonomía ante el exterior por medio de la discreción y libertad con que actúan sus aduanas.¹⁸⁰

La directriz que en los últimos años, por lo menos en México, había prevalecido respecto a las aduanas, hasta antes de la creación de la ANAM, radicaba en fortalecer la recaudación. De tal manera que la protección de las aduanas, tanto en su acepción de recinto como de autoridad, tenía por primer finalidad la de incrementar los ingresos tributarios del Estado.

Como prueba de lo anterior, recurrimos a las palabras de Adolfo Arrijo Vizcaíno, quien menciona que, en el periodo que “*va de 1821 a 1890, prácticamente la única fuente segura de ingresos de la que dispuso el Gobierno Mexicano, fue el producto de la recaudación del impuesto de importación, particularmente del que se llevaba a cabo a través de la aduana marítima de Veracruz.*”¹⁸¹ Pero sobre todo, consideramos de suma importancia lo que señala a continuación al enfatizar la importancia de la recaudación en aduana, pues:

¹⁷⁸ Trejo Vargas, Pedro, *El sistema aduanero en México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, 2ª ed., México, Tax Editores Unidos, 2006, p. 133.

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ Sin embargo, en la actualidad, es algo que termina siendo determinado por el panorama internacional, tanto por la cooperación, como por las distintas complejidades que suelen surgir entre los Estados.

¹⁸¹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 535.

*Tan es así, que cada vez que alguna potencia extranjera (...), formulaba cualquier reclamación, real o ficticia, en contra del Gobierno Mexicano en turno, su primera medida era la de apoderarse militarmente del Puerto de Veracruz, para de esa manera cortarle al Gobierno Nacional su principal fuente de sustento económico y forzarlo así a aceptar condiciones que fueron desde exageradas reclamaciones económicas (Francia, Inglaterra y España) hasta la cesión de más de la mitad del territorio.*¹⁸²

Durante la primera mitad del siglo XIX “los objetivos centrales del control de las aduanas por parte del gobierno eran hacerse de recursos para el pago de la deuda externa e interna y el presupuesto federal, aunque en la práctica estuvo lejos de controlar los ingresos originados del comercio exterior.”¹⁸³ Sin embargo, el panorama no habría de mejorar sino hasta décadas más tarde con “gravámenes indirectos sobre el consumo y a la liberalización del comercio.”¹⁸⁴

Bajo tal enfoque, no resulta sorprendente que durante la configuración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a lo largo del siglo XX, el tema de las aduanas se mantuviera inmerso dentro de las atribuciones de la Subsecretaría de Ingresos, y no, por ejemplo, en la Secretaría de la Defensa Nacional o en la Secretaría de Marina, pues, la prioridad radicaba en la recaudación, mas no en velar por la recientemente concebida *seguridad nacional*.

En este sentido, la administración aduanera y la administración tributaria fueron concebidas como una misma autoridad en una época en la que ofrecían una estructura y un rol bastante simple. Sin embargo, en aras de no verse mermada la recaudación de ambas por elementos coercitivos, tanto de carácter externo como de carácter interno, se le dotó a la administración tributaria de la capacidad de contar y hacer uso de la fuerza de manera autónoma, sin necesidad de recurrir a las fuerzas armadas.

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ Caraveo Valdés, Jaime Arturo, et. al., *Aduanas en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 37.

¹⁸⁴ *Idem.*

A dicha fuerza se le denominó *policía fiscal*, cuya función radicaba en garantizar la operatividad de la recaudación hecha por la administración tributaria. De tal forma que el sentido de dicho cuerpo radicaba en capacitarse y entrenarse para actuar y, con ello, mantener la seguridad de los ingresos del Estado provenientes de la recaudación en aduana. En ello se justificaba el que, dentro de la Subsecretaría de Ingresos y, posteriormente en el SAT, se manejaran armas de fuego y se capacitaran para hacer uso de la fuerza.

Con el paso del tiempo, accesoriamente y de forma totalmente razonable de acuerdo al principio de *economía* del Derecho Administrativo, se aprovechó de la presencia de una autoridad en las aduanas para temas económicos, en los cuales se buscaba desincentivar o evitar el ingreso de mercancías legales que pudieran desestabilizar el comercio al interior del país, así como para temas de seguridad y sanitarios, aprovechando a la administración tributaria (sinónimo de administración aduanera hasta 2021) para evitar el ingreso de mercancías prohibidas al país, pero manteniendo como prioridad la recaudación.

En un primer momento denominada como Dirección General de Aduanas, la autoridad aduanera venía acarreando una tradición recaudatoria como eje de la institución. Posteriormente en 1995, como parte del proceso legislativo que culminó con la creación del Servicio de Administración Tributaria, comenzaron a presentarse los primeros destellos de un cambio con la incorporación de tópicos distintos a la recaudación en el ámbito aduanero.

Literalmente, en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto, tanto de la LSAT como de la Ley Aduanera, se mencionó que *"las aduanas nacionales requieren adquirir un nuevo perfil, abandonar su papel como ente exclusivamente recaudatorio y convertirse en un instrumento estratégico para facilitar las operaciones de exportación de artículos mexicanos y para evitar prácticas ilícitas de comercio internacional que dañen a la planta productiva."*¹⁸⁵

¹⁸⁵ Cámara de Diputados, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, enviada por el Ejecutivo Federal, Diario de los Debates, número 19, martes 14 de noviembre de 1995. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/93.html>

Recordando lo que mencionábamos en el Capítulo I del presente trabajo correspondiente al SAT y la naturaleza que se le otorgó desde el Legislativo para urgentemente atender la endeble situación financiera que enfrentaba el país, el replanteamiento de las aduanas iba de la mano con la promoción del comercio exterior e incluso del turismo (sobre todo “de lujo”) para favorecer la manifestación de riqueza que pudiera ser sujeta al pago de contribuciones.¹⁸⁶

Respecto a la *policía fiscal* durante la creación del SAT, esta quedó a cargo de la Administración General de Aduanas, que a su vez contaba con un Administrador Central de la Policía Fiscal Federal.¹⁸⁷ La denominación de dicho cuerpo policial fue modificada con la reforma de 1999 a la LSAT, derivado de la creación de la Policía Federal Preventiva, siendo nombrada *Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera*.¹⁸⁸

Consideramos de suma importancia un diagnóstico hecho en 2006 por Pedro Trejo Vargas donde mencionaba a la Secretaría de Economía, las entonces Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud, entre otras, las cuales eran dependencias que contaban con una intervención indirecta en la revisión de las mercancías, pero bajo esta línea, el autor señala:

Sin embargo, en virtud de que es facultad exclusiva de las autoridades aduaneras ejercer las funciones relativas a la entrada y salida de mercancías de territorio nacional; así como para ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas dentro de los recintos fiscales, fiscalizados, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas, etc.; dichas autoridades deberán sujetarse a los lineamientos que emitan las propias autoridades aduaneras para la revisión de mercancías de comercio exterior, así como para el acceso a las

¹⁸⁶ Por lo menos ese era el argumento asentado en la exposición de motivos.

¹⁸⁷ Artículo 34 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el DOF el 30 de junio de 1997. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1997&month=06&day=30#gsc.tab=0

¹⁸⁸ DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, DOF, 04 de enero de 1999.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

*instalaciones aduaneras y en las zonas para el tránsito de pasajeros internacionales.*¹⁸⁹

En este sentido, la batuta del actuar por parte de cualquier autoridad en aduana, tanto tributaria como ajena a esta, debía someterse a las directrices establecidas por el Servicio de Administración Tributaria. Cuestión que se mantuvo durante varias décadas, hasta que, en diciembre de 2021, oficialmente la titularidad de las aduanas pasaría a estar a cargo de la ANAM y, como veremos más adelante, en mayo de 2022, quedaría a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

2.4 Creación

En el epígrafe correspondiente a Cronología de la ANAM, dentro de los diversos momentos tocantes al órgano desconcentrado, mencionamos tres que son sobre los cuales podemos obtener información para describir su creación. Nos referimos a los decretos publicados en el DOF el 14 de julio y 21 de diciembre de 2021, así como el publicado el 24 de mayo de 2022.

Habiendo analizado en el epígrafe correspondiente a la cronología, los distintos obstáculos que pudieron haber surgido respecto a la redacción de los transitorios en lo que corresponde al inicio de vigencia, la creación de la ANAM comienza con el Decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2021.¹⁹⁰

De suma importancia resulta el tener en cuenta lo establecido en los últimos tres considerandos del Decreto, toda vez que, al igual del contenido de la norma a la que dan paso, denotan un cambio significativo respecto a la administración

¹⁸⁹ Trejo Vargas, Pedro, op.cit., p. 337.

¹⁹⁰ DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021#gsc.tab=0

aduanera, planteando, por primera vez, una escisión de la administración tributaria en lo que refiere a la autoridad a cargo.

En este sentido, se establece a la ANAM como parte de las acciones que permitan fortalecer la *seguridad nacional*, logrando esto (según los argumentos esbozados en los Considerandos) por medio de *“la contratación de personal que se haya destacado por ser garante de la transparencia, honestidad y servicio al pueblo de México, como es el caso de quienes pertenecen o han pertenecido a las fuerzas armadas.”*¹⁹¹

Por otro lado, desde una perspectiva económica, se planteó a la ANAM con la finalidad de *“armonizar los procesos que involucran los servicios aduanales y de inspección con los acuerdos internacionales que México ha suscrito para eliminar barreras comerciales y propiciar el libre comercio”*.¹⁹²

En el Decreto se establecieron 8 artículos, los cuales pueden ser agrupados de la siguiente manera en 4 grupos.

Primero, sin ser un reglamento interior, se crea un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual se le establecen atribuciones dándole una naturaleza similar a la que el SAT tenía y ejercía por medio de la Administración General de Aduanas.

Posteriormente, en un segundo grupo, se establecieron disposiciones meramente de trámite para efecto de trasladar la operatividad del SAT a la ANAM.

Tercero, se establecen las atribuciones que, tanto la ANAM, como su titular, habrían de tener. Cabe resaltar que en el artículo 5° del Decreto, así como en algunas del artículo 7°, se hizo un conglomerado de atribuciones establecidas en el entonces vigente Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, aunque no sólo de lo establecido en el Capítulo IV del Título II¹⁹³ correspondiente a la otrora Administración General de Aduanas, sino también de otras Administraciones

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ REGLAMENTO Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

Generales del SAT que, al segmentarse del mismo, la ANAM debía de adquirir (dichas atribuciones) para hacer las veces de administración tributaria en materia de contribuciones al comercio exterior de manera autónoma.

Finalmente en lo que refiere a un cuarto grupo, se establecía una remisión a un eventual Reglamento Interior para la conformación de sus unidades administrativas. Sin embargo, se estableció lo siguiente en el párrafo segundo del artículo 8° del Decreto: *“La Agencia Nacional de Aduanas de México podrá contar con personal que pertenezca o haya pertenecido a las fuerzas armadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.”*¹⁹⁴ Tal redacción resulta sumamente amplia acerca de quiénes habrían de formar parte de la ANAM, así como de los roles que habrían de asumir al incorporarse.

Tal Decreto, como lo analizábamos en la cronología, nunca entró en vigor, pues al llegar el decreto de 21 de diciembre de 2021, a pesar de retomar gran parte de las directrices establecidas por el de 14 de julio, finalmente terminó reemplazando y abrogando al anterior.

En diciembre de 2021 se publicó en el DOF el *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.*¹⁹⁵

Con dicho decreto, se incluyó a la Agencia Nacional de Aduanas de México dentro de los Órganos Administrativos Desconcentrados considerados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹⁴ DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021#gsc.tab=0

¹⁹⁵ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0

En lo que respecta al RISAT, se derogó el artículo 7°, el cual establecía el nombre, sede y circunscripción territorial de las Aduanas. De igual manera, los artículos 19, 20 y 21 ubicados en el Capítulo IV del Título II, correspondiente a la competencia de la Administración General de Aduanas, fueron derogados completamente en aras de ser retomados por el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.

El contenido del RIANAM publicado en diciembre de 2021, retomaba la esencia de lo establecido en el Decreto publicado en julio de ese mismo año, lo cual se sumaba al contenido de los artículos del RISAT correspondientes a la Administración General de Aduanas.

Para la conformación de la Agencia Nacional de Aduanas de México, el artículo Transitorio Quinto estableció una transferencia íntegra de los recursos humanos, financieros y materiales con que hasta ese momento contaban tanto la Administración General de Aduanas, como las Aduanas del SAT. De tal manera que presupuestariamente, la ANAM comenzó operando con los recursos otorgados originalmente para una Administración General y a las Aduanas del SAT.

Ahora bien, la situación respecto a los recursos humanos que fueron transferidos, conlleva la complejidad de regirse, cuando provienen del SAT, por el Servicio Fiscal de Carrera establecido en la LSAT. Por lo que se trató de personal sujeto al Servicio Fiscal de Carrera del SAT, operando fuera de la estructura orgánica del SAT, o por lo menos esa es la interpretación que puede darse al último párrafo del artículo Quinto Transitorio del decreto de 21 de diciembre de 2021, que establecía que *“los derechos de los trabajadores serán respetados conforme a la legislación y normativa aplicables.”*¹⁹⁶

Por otro lado y de suma importancia para el tema de conformación de la ANAM, retomando las directrices establecidas por el decreto de 14 de julio de 2021, el artículo 5° del decreto (de diciembre) estableció la posibilidad para que la Agencia pudiera nombrar a personal que pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas

¹⁹⁶ *Idem.*

Armadas de México como: directores generales, directores, administradores de aduanas, subdirectores, jefes de departamento, enlaces, oficiales de comercio exterior, o bajo el rubro de demás personal del servicio público que se le adscriba. Sin embargo, en un primer momento, dicha prerrogativa se encontraba sujeta a que el personal que integrara o hubiera pertenecido a las Fuerzas Armadas de México, fuera asignado a las aduanas fronterizas, marítimas e interiores, de conformidad con la competencia establecida en el artículo 38 tanto para la Secretaría de la Defensa Nacional, como para la Secretaría de Marina.

En este sentido, el contenido original del Reglamento no permitía que la Agencia Nacional de Aduanas dispusiera libremente de personal que integrara o hubiera pertenecido a las Fuerzas Armadas de México, en aduanas cuya coordinación no correspondiera a la propia ANAM. Pero por otro lado, esto desvela el que, desde el propio reglamento, se establecía la coordinación de algunas aduanas a cargo de la SEDENA y de la SEMAR, sin interferencia por parte de la ANAM.

Ahora bien, desde un primer momento se había establecido que la Secretaría de la Defensa Nacional coordinaría la totalidad de las Aduanas Fronterizas establecidas en el Apartado A del artículo 37 del RIANAM, así como la Aduana del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, mientras que, a la SEMAR se le otorgó la coordinación de todas las aduanas Marítimas establecidas en el Apartado B, así como la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Bajo esta consideración, el personal que *“pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas Armadas de México”*,¹⁹⁷ podía ser nombrado para ostentar algún cargo en cualquiera de las veintiún Aduana Fronterizas con que cuenta el país, o en la Aduana del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, para el caso de que tuviera relación con la SEDENA; o para el caso de personal vinculado a la SEMAR, este podía ser nombrado para cargos en cualquiera de las diecisiete aduanas marítimas

¹⁹⁷ RIANAM, art. 5°.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyr96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

distribuidas a lo largo de las costas mexicanas, o en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

La coordinación de nueve Aduanas Interiores quedó a cargo de la ANAM, aunque realmente no sería por mucho tiempo, pues el 24 de mayo de 2022, dicha situación cambiaría para ser coordinadas por la SEDENA, de tal forma que la ANAM quedaría sin ninguna Aduana a su cargo para ser coordinada.

Por tanto, a partir de dicho momento, la prerrogativa del artículo 5° del RIANAM para que personal vinculado de alguna manera a las fuerzas armadas, cuya redacción consideramos bastante ambigua, se ampliaba a la utilización de dicho personal en cualquiera de las Aduanas Fronterizas, Interiores y Marítimas establecidas en el artículo 37 del mismo reglamento.

2.5 Estructura y operación

Con la creación de la ANAM y tomando en cuenta la configuración que fue adquiriendo, consideramos que describir la estructura y operación de la *administración aduanera* conlleva una complejidad mayor a la que tenía con la Administración General de Aduanas.

Hemos notado que la *administración aduanera*¹⁹⁸ a partir del surgimiento del SAT en 1997 había basado su estructura y operación en cuatro campos.

En el primer campo se encontraba el Jefe del SAT, quien recordemos, de conformidad con el Título Segundo de la LSAT, forma parte de los *Órganos del Servicio de Administración Tributaria* junto a la *Junta de Gobierno* y a las unidades administrativas establecidas en su reglamento interior.¹⁹⁹

En el segundo campo se encontraban las Administraciones Generales, tales como la Administración General de Recaudación, la Administración General de Evaluación o la otrora Administración General de Aduanas, por mencionar algunas. En el tercer

¹⁹⁸ De forma idéntica que con la administración tributaria.

¹⁹⁹ LSAT, art. 8°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

campo se encontraban las Administraciones Centrales, a su vez adscritas a las Administraciones Generales. Por último, el cuarto campo correspondía a las Aduanas en el caso de la *administración aduanera*, o a las Unidades Administrativas Desconcentradas en el caso de la *administración tributaria*.

Dentro del SAT como órgano desconcentrado, toda jerarquía, directriz y responsabilidad, siempre proviene y desemboca en su Jefe a la luz del control a este por parte de la Junta de Gobierno. Todo lo anterior en el marco de la Administración Pública Centralizada.

La relación entre los primeros tres campos conformados por Jefe, Administraciones Generales y Administraciones Centrales, se entiende bajo un modelo de subordinación jerárquica fundamentado en la fracción II del artículo 14 de la LSAT.²⁰⁰ Sin embargo, el caso de las Aduanas se trataba de un campo que no se basaba en la continuidad de una cadena de mando, sino en garantizar su operatividad considerando la participación de distintas unidades administrativas.

En los tiempos del SAT, cada Aduana estaba a cargo de un Administrador²⁰¹, quien a su vez respondía directamente al Administrador General de Aduanas. En ellas participaban las distintas Administraciones Centrales de la Administración General de Aduanas, así como otras Administraciones Generales del SAT, e incluso otras dependencias de la Administración Pública.

La batuta de y en las Aduanas siempre se había mantenido en manos del SAT, lo cual hacía válido afirmar que la *administración tributaria* correspondía en su totalidad al SAT.

La operación de la autoridad en las Aduanas no engloba el significado de una *administración aduanera*, pero la labor del SAT en las Aduanas, la labor de la Administración General de Aduanas y la actuación de otras unidades administrativas no subordinadas a la anterior, sí lo englobaba.

²⁰⁰ LSAT, art. 14. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

²⁰¹ RISAT, 2015, art. 21.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

No existía duda respecto a que la administración aduanera se mantenía inmersa dentro de un mismo órgano desconcentrado, sin importar que al interior de este en realidad existiera un complejo sistema de colaboración no organizado de forma jerárquica. Por tanto, no resultaba sencillo ubicar a las Aduanas en alguno de los escalafones jerárquicos del SAT, pues no contaban con una naturaleza similar a la de las Administraciones Centrales.

En lo que respecta a la ANAM, notamos que hubo una transformación de los campos que hasta antes de 2022 habían definido la *administración aduanera*, lo cual repercutió tanto en la estructura que adquirió, como en la operación del nuevo órgano desconcentrado.

Como mencionábamos, la *administración aduanera* no se encontraba reducida a una Administración General o a la operación de las Aduanas, sino que conllevaba una participación integral de dependencias de la Administración Pública, todas bajo la batuta del SAT. La ANAM fue estructurada también en función a cuatro campos.

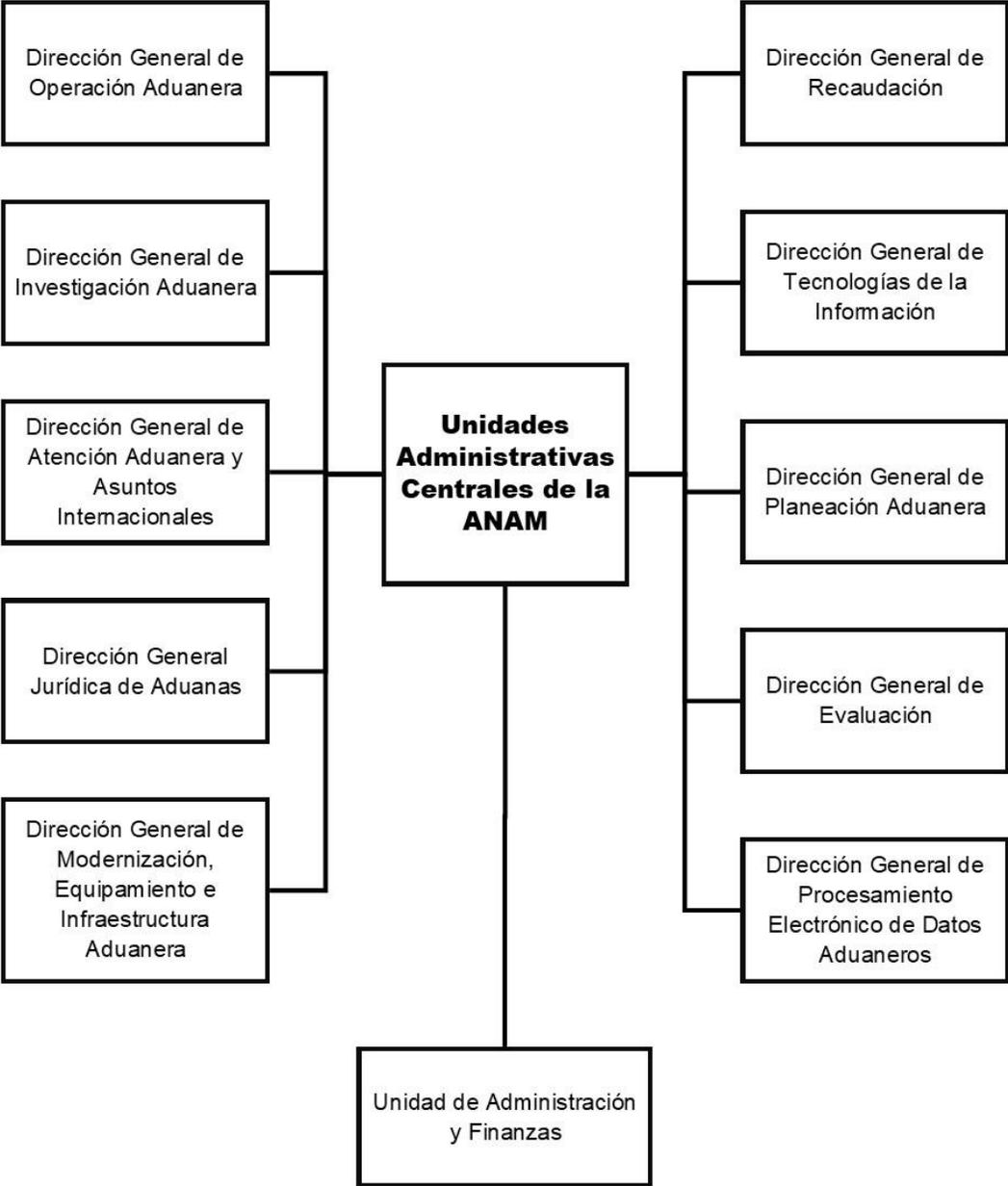
En primer lugar, se estableció que contara con un Titular de la Agencia, el cual habría de posicionarse al frente de la ANAM.

El segundo campo en el caso de la ANAM, consistió en el traslado íntegro de las Administraciones Centrales que anteriormente conformaban la Administración General de Aduanas, para convertirse en las ahora Direcciones Generales que fungen como Unidades Administrativas centrales en el nuevo órgano desconcentrado.

Respecto a un tercer campo, consideramos se encuentra conformado por las Direcciones Generales creadas , no en función del traslado de la Administración General de Aduanas, sino de las unidades Administrativas que no formaban parte de esta pero que, en aras de garantizar la autonomía de la *administración aduanera*, terminaban participando en ella.

Por último, en el cuarto campo se encuentran las Aduanas bajo una nueva perspectiva.

Vinculando el segundo y cuarto campo, derivado del artículo 4° del RIANAM, tenemos que las Unidades Administrativas Centrales en las que quedó conformada la ANAM son:



Elaboración propia

Como podemos apreciar, si bien las Administraciones Centrales de la Administración General de Aduanas fueron retomadas en la ANAM, el tercer campo a que hacemos referencia es el que incluye a la Dirección General de Recaudación, la Dirección General de Tecnologías de la Información y la Dirección General de Evaluación, incluyendo los modelos de tres Administraciones Generales que, a la fecha, permanecen vigentes en la estructura orgánica del SAT. De igual manera, se creó una Unidad de Administración y Finanzas cuya función consideramos va más allá de la de un simple Órgano Interno de Control, pues en realidad tiene la labor de garantizar la operatividad de todas las demás Unidades Administrativas.

Ahora bien, en cuanto a las Aduanas es donde encontramos mayor complejidad, sobre todo considerando que, cuando la *administración aduanera* se mantenía dentro de la estructura del SAT, independientemente de no seguir necesariamente un orden jerárquico que la englobara por completo, siempre desembocaba en su Jefe, por lo que ni la *administración aduanera*, ni la *tributaria* salían de los linderos del SAT.

En la Sección XV, del Capítulo II, del Título Tercero del RIANAM se estableció lo relativo a las Aduanas, donde en el artículo 37 encontramos veintidós Aduanas Fronterizas, diecisiete Marítimas y doce Interiores.

Bajo la lógica manejada anteriormente por el SAT, la coordinación de una Aduana correspondía al Administrador, quien a su vez formaba parte de la Administración General de Aduanas. Sin embargo, en el caso de las cincuenta Aduanas ubicadas en distintos puntos del país, en función de lo establecido por el artículo 38 del RIANAM, estas serán coordinadas por la Secretaría de la Defensa Nacional y por la Secretaría de Marina, respectivamente.

A la SEDENA se le confirió la coordinación de la totalidad de las Aduanas Fronterizas, así como las Aduanas Interiores a excepción de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la Aduana de México. En el caso de la SEMAR, esta quedó a cargo de la coordinación de la totalidad de Aduanas Marítimas, así como las dos interiores antes mencionadas con sede en la Ciudad de México.

En este sentido, tenemos que el cuarto campo, correspondiente a las Aduanas, se trata de un ente contemplado dentro de la estructura de la Agencia Nacional de Aduanas de México, pero que, a la vez no depende de las determinaciones y directrices dictadas dentro del órgano desconcentrado, sino que son coordinadas ya sea por la SEDENA o por la SEMAR.

2.6 Función de la ANAM

En el capítulo correspondiente a las funciones del SAT, nos habíamos centrado principalmente en cinco, que son *recaudatoria, de control de obligaciones, de comprobación de cumplimiento, normativa y de gestión de información*.

Dichas funciones derivaban del agrupamiento de las atribuciones establecidas por el propio legislador en el artículo 7º de la LSAT. Sin embargo, al darse la creación de la ANAM en función del decreto de 21 de diciembre de 2021,²⁰² el análisis de las funciones de la ANAM en su carácter de órgano desconcentrado bajo los parámetros del artículo 17 de la LOAPF, ahora se remite a su Reglamento Interior.

Al respecto, las funciones de la ANAM fueron asentadas en las dieciséis fracciones del artículo 3º del propio RIANAM.

La ANAM mantiene la función recaudatoria con respecto a los ingresos federales aduaneros. De igual manera, y un poco con relación a otra función que también se mantiene dentro del ámbito fiscal, se le estableció una función en la fracción V del artículo 3º, la cual consiste en “*determinar y liquidar los ingresos federales y aduaneros*”.²⁰³

²⁰² Sin perjuicio de la validez de crear un órgano desconcentrado para satisfacer una encomienda proveniente del legislador.

²⁰³ RIANAM, art. 3, fracción V.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

Dicha fracción llama la atención sobre todo al considerar que, desde el artículo 1° del RIANAM, se había establecido el carácter de autoridad fiscal para la ANAM exclusivamente para los ingresos fiscales aduaneros.

Considerando que las aduanas juegan un papel muy importante en la recaudación de otros impuestos como el IVA, y que obviamente no iba a omitirse jurídicamente dicho aspecto al escindirse del SAT, llama la atención el hecho de que finalmente, bajo la literalidad de la fracción en comento, al final la ANAM termina conservando abiertamente el carácter de autoridad fiscal durante la determinación y liquidación de ingresos federales.

Manteniendo una particular relación con el ámbito fiscal, la ANAM cuenta con la *función de comprobación de cumplimiento* en “*materia de contribuciones, aprovechamientos u sus accesorios que establezcan las disposiciones aduaneras*”,²⁰⁴ lo cual implica que mantiene la esencia de una *administración tributaria* con la salvedad de encontrarse focalizada en el ámbito aduanal.

Refiriéndonos a otra función que también se le asignó al órgano desconcentrado, se encuentra la *función de control de obligaciones* en el mismo sentido que referíamos en capítulos anteriores, con un sentido no necesariamente vinculado a la recaudación, sino a la utilización de la configuración del órgano desconcentrado con fines de otro tipo de política pública. Esto se puede apreciar en lo establecido en la fracción VIII del artículo 3°, específicamente refiriéndose a la entrada y salida de mercancías.²⁰⁵

Con relación a la *función* normativa, respecto al SAT habíamos visto que se le estableció la atribución de emitir disposiciones de carácter general para el ejercicio eficaz de sus facultades. Ahora bien, en el caso de la ANAM se le establece la misma función, únicamente que resulta cuestionable el hecho de establecerse con

²⁰⁴ RIANAM, art. 3, fracción II.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

²⁰⁵ RIANAM, art. 3, fracción VIII.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

base en la facultad establecida en el artículo 17 de la LOAPF. Recordemos que en el caso del SAT, dicha atribución proviene del legislador, pero en el caso de la ANAM no hay que perder de vista el alcance de las disposiciones de carácter general que emita, pues provienen de una situación sumamente particular en el ámbito administrativo.

Por otro lado, habíamos mencionado también que el SAT contaba con una función que denominamos como de *gestión de información*. En el caso de la ANAM notamos que por lo menos seis fracciones del ya referido artículo 3° de su Reglamento, precisamente versan sobre dicha función, con la peculiaridad de que se establece con diversas aristas que realmente no salen del ámbito aduanal.

Tenemos que la *función de gestión de información* se manifiesta, en primer lugar, con fines propiamente de política aduanera, pero también con relación a temas que pasan a través de las aduanas y que ahora corresponde a la ANAM participar en su desarrollo como política pública, tal como sucede con el ámbito económico y de comercio exterior, con la seguridad, tanto nacional como pública, con la cooperación internacional y, como había venido siendo desde sus orígenes, con el ámbito recaudatorio.

Un poco relacionado con lo anterior, cabe señalarse que notamos por sí mismas ciertas funciones que vale la pena mencionar.

Vinculada con la operatividad de la ANAM, una de las atribuciones que anteriormente se le habían establecido a la AGA, tenía que ver con vigilancia y custodia de los recintos fiscales y fiscalizados. Ahora, pasa a convertirse en una función que denota la búsqueda de una autosuficiencia operativa por parte de la ANAM yendo más allá de un ámbito de competencias.

En el ámbito jurídico, vuelve a retomar la configuración que el legislador dio al SAT con relación a la Representación de interés de la Federación en controversias, tanto fiscales como aduanera, relacionadas con la entrada o salida de mercancías. Sin embargo, recordemos que si bien el SAT era un órgano desconcentrado que podía llevar a cabo dicha labor, lo hacía con fundamento en una norma emanada del

Legislativo aunado a que, en nuestra opinión, se trata de un órgano desconcentrado bastante particular con una configuración más cercana a la de un órgano descentralizado.

En el caso de la ANAM, si bien cuenta con autonomía técnica, hay que recordar que no cuenta con personalidad jurídica propia, por lo que a final de cuentas termina siendo simplemente el ejercicio de una competencia que la SHCP delega en la ANAM por virtud de la representación.

Finalmente, hacemos énfasis en una función que fue utilizada como el principal argumento de creación de la ANAM.

Se le ha encomendado una función en materia de seguridad, que se manifiesta en una coordinación institucional, como dice la fracción VI, “*para preservar la seguridad en los puntos de acceso al país.*”²⁰⁶ En este mismo sentido y vinculado con la función de *gestión de información*, también la ANAM ha sido involucrada con el intercambio de información “*para evitar la evasión y elusión fiscales en materia aduanera y otros ilícitos y fracciones.*”²⁰⁷

Dichas fracciones conllevan el ejercicio de una *función de seguridad* que antes de la creación de la ANAM, era abordada de forma secundaria por el SAT, por lo que, en nuestra opinión, la implementación de una política pública que implicara de forma simultánea *aduanas y seguridad*, podría haberse encontrado limitada por la configuración dada por el legislador al SAT.²⁰⁸

De igual manera respecto a la función de seguridad por parte de la ANAM, sucede una situación similar a la que comentábamos que sucedió con el SAT a partir de la Reforma de 2003, pues en las disposiciones aduaneras y fiscales, así como en otras

²⁰⁶ RIANAM, art. 3, fracción VI.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

²⁰⁷ RIANAM, art. 3, fracción VII.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

²⁰⁸ Nótese cómo, por primera vez, la configuración del legislador al SAT, la vemos como una limitante frente a otro tipo de políticas públicas que directamente van relacionadas con las aduanas, más que como una virtud.

que tienen que ver con la seguridad, sobre todo nacional, se han hecho modificaciones que forman parte de la política de seguridad, siendo fundamental la labor de la ANAM como autoridad aduanera, para que puedan verse materializadas exitosamente.

2.6.1 Función de la ANAM. *Seguridad Nacional*

Anteriormente habíamos mencionado que, dentro de las funciones establecidas para la ANAM desde del ordenamiento de origen del órgano desconcentrado, se encuentra la de coordinarse con instituciones de *seguridad nacional* y seguridad pública para garantizar la seguridad en los aspectos que son de su competencia.

Habíamos mencionado en el caso del SAT que, a partir de la reforma de 2003, le corresponde aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales y, hasta cierto punto en la actualidad, aduaneras, separándose del objeto inicial de incrementar la recaudación. AL respecto mencionábamos que sin mediar contenido de las normas fiscales, en su carácter de autoridad fiscal, le corresponde al órgano aplicarlas, lo cual daba la posibilidad de implementar políticas públicas ajenas a las finanzas públicas en el actuar del SAT.

Con la ANAM sucede algo similar al también tener la función de aplicar las disposiciones aduaneras y, sobre todo, al autodenominarse autoridad aduanera.

Existen temas que tradicionalmente habían formado parte del ámbito aduanal, pero que no necesariamente eran el eje en torno al cual girara la operación aduanal. Por lo menos no jurídicamente.

Las aduanas son el primer punto de contacto físico que tiene el Estado Mexicano con personas, mercancías y cosas que provienen del extranjero, las cuales, idealmente pretenden ingresar a territorio nacional de forma legal. En este orden de ideas, pretendemos dejar claro que, efectivamente, personas o cosas, tienen dos maneras de ingresar a territorio nacional. En primer lugar, la vía legal, que es aquella que se realiza con base en el conocimiento que el Estado Mexicano tiene antes de que dicho ingreso se suscite, haciendo valer su soberanía reservándose la decisión

de si algo o alguien habrá de ingresar o no, y estableciendo discrecionalmente la manera en que dicho ingreso habrá de llevarse a cabo.

Ahora bien, precisamente al ser el primer punto de contacto del Estado Mexicano con algún ente proveniente del extranjero, significa que necesariamente existe un punto de conexión entre dicho ente y otro Estado. Por tanto, la discrecionalidad con la que se determina lo que ingresa o no, así como los procedimientos y formas en las que se lleva a cabo, usualmente se encuentra establecida de acuerdo al derecho internacional y a la política exterior.

Respecto a la segunda manera en que alguna persona o cosa puede ingresar a territorio nacional, es aquella que se da de cualquier manera, sin conocimiento o autorización del Estado mexicano.

El ejercicio de la soberanía por parte de un Estado se manifiesta al precisamente poder hacer efectivo el control respecto a lo que ingresa o no ingresa a su territorio. Las razones por las cuales habría de negar o autorizar el ingreso o salida de personas o cosas, desembocan o en la subsistencia del Estado, o en el ejercicio de su soberanía. Con esto pretendemos decir que, una de las razones por las cuales un Estado negaría que algo ingrese a su territorio, radica en que, de ingresar, se convierten en una amenaza para la subsistencia del Estado.

La *seguridad nacional* es la que se avoca de asegurarse que los riesgos y amenazas contra la subsistencia del Estado, no se materialicen.

Como tal, se trata de un concepto surgido a partir de la Segunda Guerra Mundial, como *“la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones, se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”*²⁰⁹

²⁰⁹ Dicha definición de *Seguridad Nacional*, como habrá de notarse, hace referencia a muchos otros conceptos que bien podrían dar lugar a un análisis bastante exhaustivo de forma particular. Ahora bien, la cita corresponde a los postulados formulados por el Doctor José Thiago Cintra en un instrumento que, hasta el sexenio anterior, habían sido incorporados en los Planes Nacionales de Desarrollo, a tal grado de incluso prevalecer en la actualidad algunos remanentes de dichos postulados. Los planteamientos que hace el autor de forma entrelazada, se encuentran

Los considerandos del Decreto de 14 de julio de 2021 eran enfáticos respecto a que la creación de la ANAM atendía a un tema de *seguridad nacional*.

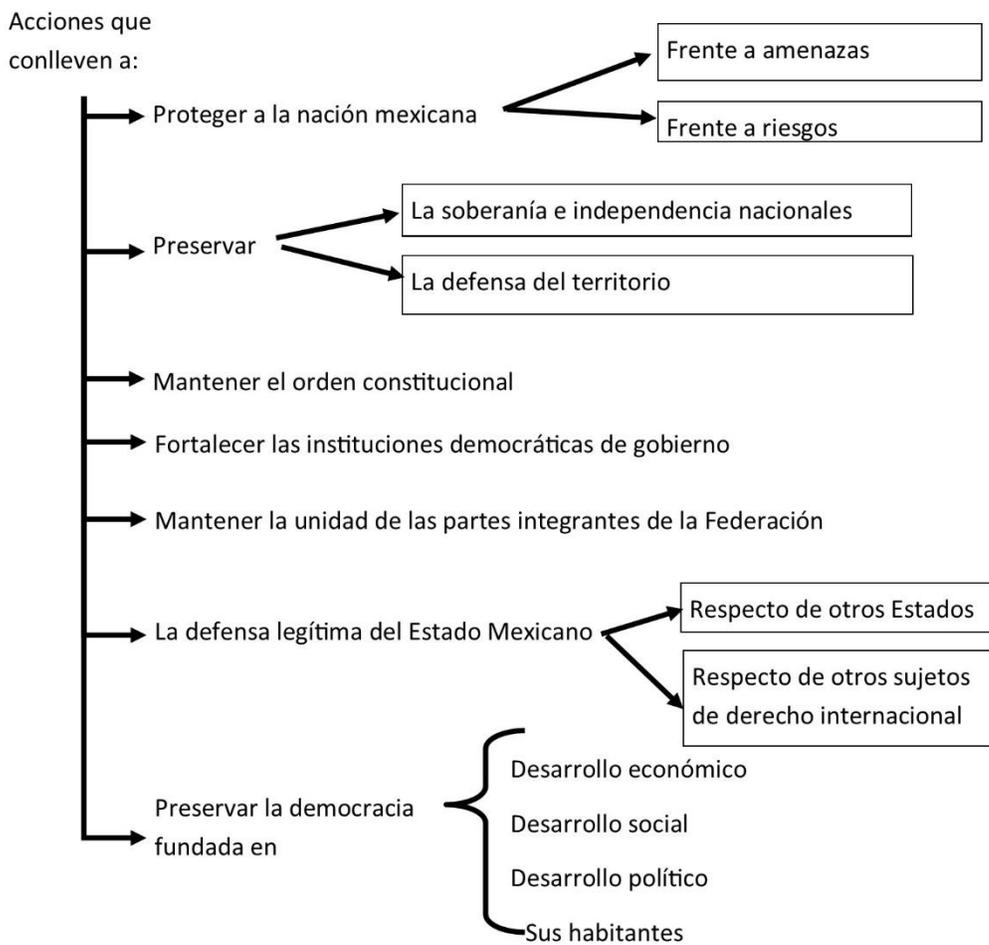
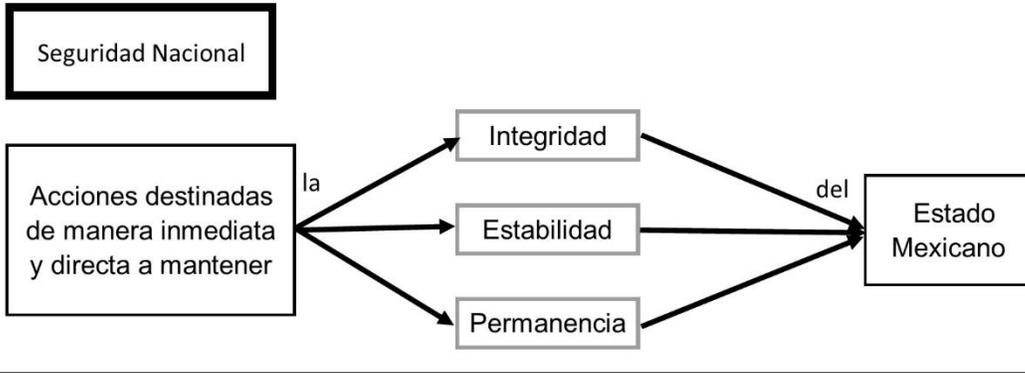
Si bien legalmente no existía un mandato al SAT para llevar a cabo dicha labor, lo cierto es que las llevaba a cabo empleando sus atribuciones y recursos, tal como si en el tema aduanal se encontrara tácitamente unido el tema de *seguridad nacional* al tema de la recaudación.

Esto había sido así desde que la Subsecretaría de Ingresos tenía la batuta antes de 1997, a tal grado de que incluso existía la policía fiscal, que significaba hablar también de uso de la fuerza. Pero dicha fuerza existía para efectos de que la recaudación no se viera vulnerada en aduanas, que obviamente pudiera verse afectadas por amenazas que compartiera con la *seguridad nacional*. Pero siendo una unidad que dentro de la administración centralizada se encontraba subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podemos sostener que el enfoque de la policía fiscal no era de *seguridad nacional*, sino recaudatorio. Ahora bien, también es cierto que durante su labor para garantizar la seguridad durante la recaudación, se viera favorecida la *seguridad nacional*, pero esto se daba de forma indirecta.

Ahora bien, el concepto de *seguridad nacional* a que hacen referencia, tanto los considerandos del decreto abrogado de 14 de julio de 2021, como diversas disposiciones del decreto de 21 de diciembre del mismo año, se encuentra definido en el artículo 3o de la Ley de *Seguridad Nacional*, el cual constituye el concepto legal sobre la materia, aterrizado en el sistema jurídico mexicano hace menos de veinte años.

El concepto de *Seguridad Nacional* proveniente del artículo 3° de la LSN, puede ser esquematizado de la siguiente manera:

estructurados como bases deónticas en el ámbito de la *seguridad nacional* bajo su perspectiva ampliacionista, las cuales se hicieron latentes en los artículos 3° y 5° de la LSN, que serán analizados más adelante. Cintra, José Thiago, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México, CISEN, 1991, p. 54.



Elaboración propia

En lo que respecta a la protección de la nación mexicana frente a amenazas a que hace referencia la fracción I del artículo 3°, estas se encuentran definidas específicamente en el artículo 5° de la propia LSN,²¹⁰ la cuales son:

²¹⁰ LSN, art. 5°. Vigente con la consideración de que, derivado de una Acción de Inconstitucionalidad promovida por la CNDH ante diversas disposiciones de la Reforma Penal Fiscal de 2019, la SCJN declaró la inválida la fracción XIII del citado artículo, precepto que precisamente a nuestra consideración, constituía el principal fundamento de la vinculación entre ANAM y la *seguridad nacional*.

Amenazas a la Seguridad Nacional

Actos en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro de territorio nacional, tendentes a consumir

- Espionaje
- Sabotaje
- Terrorismo
- Rebelión
- Traición a la patria
- Genocidio

Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano

Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada

Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación

Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada

Actos en contra de la seguridad de la aviación

Actos que atenten en contra del personal diplomático

Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal

- Materiales nucleares
- Armas químicas
- Armas biológicas
- Armas convencionales de destrucción masiva

Actos ilícitos en contra de la navegación marítima

Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas

Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia

Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Elaboración propia

Cabe señalarse que, a diferencia de los riesgos, en las amenazas existe un elemento volitivo de por medio, mientras que, los riesgos, se tratan de acontecimientos de la naturaleza o de fuerza mayor que también, sin que necesariamente exista una voluntad de por medio, en caso de materializarse sus consecuencias vulneraran al Estado mexicano.

Ahora bien, la identificación de amenazas vinculadas con el tema aduanal, suponemos que finalmente se encuentra en la Agenda Nacional de Riesgos, que vale la pena recordar que la población del Estado Mexicano, de conformidad con la propia LSN, no habrá de conocer jamás. Por lo que, establecer maneras en las cuales dichas fracciones pudieran verse reflejadas en el ámbito aduanal, implicaría de nuestra parte una especulación y no va en la línea de la presente tesis.

Desde un plano de coordinación, en la fracción VI del artículo 3° del RIANAM, se establece que, dentro de las funciones de la ANAM, se encuentra la de *"coordinarse con las fuerzas armadas e instituciones de seguridad nacional y de seguridad pública para preservar la seguridad en los puntos de acceso al país."*²¹¹

Por otro lado, retomando la función que mencionábamos de gestión de información, en el propio RIANAM se estableció una facultad a las Direcciones Generales, así como a la Unidad de Administración y Finanzas, de Proporcionar a la Dirección General de Evaluación, la información y documentación que le soliciten las instancias competentes en materia de *seguridad nacional*.²¹²

Nuevamente se trata de una referencia a la LSN, pero ahora en lo que respecta a las instancias de *seguridad nacional*, que, de conformidad con la fracción II del artículo 6° de la LSN, son las "instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la *Seguridad Nacional*".²¹³

²¹¹ RIANAM, art. 3°, fracción VI.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

²¹² RIANAM, art. 13, fracción X.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

²¹³ LSN, art. 6°, fracción II. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17002.pdf>

Por otro lado, en la fracción XII del artículo 23 del Reglamento Interior de la ANAM, a la Dirección General de Modernización, Equipamiento e Infraestructura Aduanera, se le estableció la competencia para

Artículo 23. (...)

XII. Planear, diseñar, configurar, desarrollar, mantener y actualizar los mecanismos, sistemas y aplicaciones, en coordinación con la Unidad de Administración y Finanzas, que permitan reconocer, identificar, analizar y procesar operaciones aduaneras que pongan en riesgo la *seguridad nacional* o impliquen la comisión de algún ilícito; así como administrar, coordinar y dirigir su funcionamiento conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;²¹⁴

De igual manera, nuevamente en el margen de la función de gestión de información, se le estableció a la Dirección General de Evaluación la competencia para "coordinar sus acciones con (...) instancias de *seguridad nacional*" aunque consideramos que dicho precepto tiene una redacción ambigua pues pareciera que dicha coordinación se da "para dar seguimiento a los asuntos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas, prevención y combate de actos de corrupción".²¹⁵

Cambiando un poco la perspectiva respecto a la manera en que la ANAM se vincula con la *Seguridad Nacional*, desde el Decreto de 14 de julio de 2021, llamó la atención lo establecido en el párrafo tercero de los Considerandos respecto a que, para "*realizar acciones que fortalezcan la seguridad nacional, principalmente en los puntos de acceso al país*", habría de considerarse "*preferentemente la contratación de personal que se haya destacado por ser garante de la transparencia, honestidad y servicio al pueblo de México*". Pero lo que destaca, son las palabras empleadas a

²¹⁴ RIANAM, art. 23, fracción XII.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegJur>

²¹⁵ RIANAM, art. 33.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegJur>

continuación, al referir sobre dicho personal que "*es el caso de quienes pertenecen o han pertenecido a las fuerzas armadas*".²¹⁶

Ahora bien, la vinculación de la ANAM con las Fuerzas Armadas, será un tema que analizaremos en capítulos subsecuentes, pues consideramos que la relación entre las fuerzas armadas y la *seguridad nacional*, contrario al sentido establecido en los considerandos, no es tan obvia como pudiera creerse bajo los conceptos legales que se han forjado en México durante las últimas décadas.²¹⁷

El motivo por el cual mencionábamos los considerandos del decreto de julio de 2021, radica en que el argumento que se emplea para justificar la incorporación de personal de las fuerzas armadas a las aduanas, parte de la *seguridad nacional*.

²¹⁶ DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021.

²¹⁷ Nótese el hecho de que en la fracción VI del artículo 3º del RIANAM, se establece que la coordinación para “preservar la seguridad en los puntos de acceso al país” habrá de darse con las fuerzas armadas, así como con instituciones de *seguridad nacional* y de seguridad pública. En este sentido, dicha fracción lleva implícita tres distintos tipos de naturalezas con las que habrá de darse dicha coordinación, sin que, automáticamente, referirse a instituciones de *seguridad nacional*, signifique referirse a las fuerzas armadas.

Capítulo 3. Instituciones vinculadas a la Agencia Nacional de Aduanas de México

A lo largo de los capítulos anteriores estuvimos revisando desde una perspectiva administrativa y fiscal, a las instituciones que tradicionalmente y, en función del decreto de 21 de diciembre de 2021, habrán de abocarse al tema de las aduanas en México.

En el presente capítulo corresponde hacer un análisis de instituciones que si bien no son nuevas, la verdad es que terminan viéndose involucradas en este nuevo sistema de gestión de las aduanas, sobre todo considerando la nueva perspectiva basada en garantizar la *seguridad nacional* en las propias aduanas.

Como tal se trata de instituciones enfocadas sobre todo en el tema de seguridad, las cuales serán analizadas precisamente para identificar los puntos de conexión con el tema aduanal que ahora corresponde a la propia Agencia Nacional de Aduanas de México y que antes correspondían SAT.

3.1 Guardia Nacional

En el presente trabajo abordaremos a la Guardia Nacional desde una perspectiva meramente jurídica en la que omitiremos los aspectos discursivos y accidentales que, desde hace más de ciento cincuenta años, han tenido repercusiones más allá de lo que finalmente se termina materializando en el ámbito administrativo.

En este sentido, cabe señalarse que se trata de un ente que, en distintos momentos, ha tenido acepciones diversas en la propia Constitución y, sobre el cual, también se emitió una Ley que a la fecha de redacción del presente capítulo, ya ha iniciado una segunda etapa que será analizada en el apartado correspondiente a la cronología.

3.1.1 Naturaleza de la Guardia Nacional

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la CPEUM, Guardia Nacional es la denominación de la institución policial de carácter civil con que contará la

Federación.²¹⁸ Cabe señalarse que la GN no forma parte de la Fuerzas Armadas, sin perjuicio de que, como veremos más adelante, cuente con personal proveniente de estas.

La CPEUM mantiene en la generalidad la denominación de la secretaría a la que habría de estar adscrita la Guardia Nacional, así como el tipo de órgano administrativo en el que habrá de configurarse. Al respecto, simplemente establece que “*estará adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública*”.

El artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional retoma la misma conceptualización de institución policial de carácter civil, añadiendo el de institución “*disciplinada y profesional*”. Ahora bien, en función de lo establecido en la propia LGN, se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

A diferencia de otro tipo de organismos de la Administración pública, la naturaleza de la Guardia Nacional no puede ser definida de manera tan simple, sobre todo considerando que no se ha encontrado exenta del ámbito político, que, como mencionábamos con antelación no vamos a abordar en el presente trabajo.

El decir que se trata de una institución policial de carácter civil, pudiera entenderse como cualquier institución de seguridad no sometida a la jurisdicción militar. O, por otro lado, también pudiera entenderse como de aquella institución cuyo *mando* es meramente civil, o de aquella cuya situación de sus elementos se rige por la vida civil, mas no por la militar.

En el caso de la Guardia Nacional, sobre todo considerando la segunda etapa que analizaremos en la Cronología, esta ha atravesado por un cúmulo de hechos que hacen que dicho “carácter civil”, al final realmente no tenga relación con lo que se termina viendo reflejado en la vida jurídica de la Guardia Nacional.

²¹⁸ CPEUM, art. 21. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

Creemos que para entender lo que realmente es la Guardia Nacional,²¹⁹ no es algo que se pueda obtener en función de lo establecido en una ley respecto a su naturaleza, sino que, en este caso particular, termina comprendiéndose en los antecedentes de la misma.

3.1.2 Cronología de la Guardia Nacional

En la Constitución de 1917, como era de esperarse, se retomó uno de los entes que, durante el siglo XIX había sido crucial durante toda la dinámica que fue forjando al México Independiente. En la redacción asentada por el Constituyente de Querétaro, se planteó a la Guardia Nacional bajo el complejo concepto decimonónico con el cual se había manifestado anteriormente.

De tal manera que, en diversos artículos constitucionales, se incorporó el concepto de la Guardia Nacional. Sin embargo, al tratarse de una institución que durante su época de protagonismo estuvo marcada por los contrastes entre sus virtudes y defectos, aunado a los remanentes de la Revolución Mexicana, así como a la dirección que el país fue tomando en cuanto a su visión del federalismo, realmente la figura de la Guardia Nacional terminó siendo relegada y olvidada dentro del sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, a pesar de que las circunstancias del Estado Mexicano hicieron que se mantuviera al margen el tema de la Guardia Nacional, lo cierto es que el concepto decimonónico se mantuvo vigente en la Constitución hasta 2019.

En este sentido, pretendemos dejar claro que, en el Sistema Jurídico Mexicano existen dos conceptos de Guardia Nacional. En primer lugar, el ya mencionado concepto decimonónico. En segundo lugar, el concepto de *institución policial de carácter civil*, que es el que fue establecido a partir de 2019.²²⁰

²¹⁹ No desde la perspectiva de lo que significa una Guardia Nacional como instrumento institucional emergente para la defensa de un Estado, sino comprender lo que es la Guardia Nacional que hoy se ha creado en México y se encuentra operando en todo el territorio mexicano.

²²⁰ Dicho cambio, vale la pena aclararse, ha sido meramente accidental, a tal grado de que el estudio de los motivos que dieron origen a dicho cambio no corresponde ni al Derecho, ni al análisis de Políticas Públicas, sino a la Ciencia Política.

El 20 de noviembre de 2018, diputados del Grupo Parlamentario de Morena presentaron una iniciativa con la finalidad de reformar diversos artículos constitucionales con relación a la Guardia Nacional.²²¹ El esbozo que hace la iniciativa acerca de su visión de la Guardia Nacional, realmente no define el tipo de institución que habría de conformarse desde un plano administrativo.

Una vez turnada la iniciativa a Comisión, durante diciembre de 2018, enero y febrero de 2019, se estuvieron realizando mesas de trabajo en ambas Cámaras respecto a la creación de la Guardia Nacional. Sin embargo, cuando quedó formulado y aprobado el Dictamen en la Cámara de Diputados, este no quedaría exento de modificaciones por parte del Senado, por lo que regresaría a la Cámara de Origen para finalmente ser aprobado por ambas cámaras el 28 de febrero de 2019²²² y, el 26 de marzo del mismo año, fue publicado en el DOF el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*.²²³

Dicho decreto habría de entrar en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, de conformidad con su artículo Primero Transitorio. Sin embargo, también se establecieron determinados plazos en lo que refiere a obligaciones establecidas para el propio legislador en cuanto a la promulgación de las leyes respectivas de la Guardia Nacional y de uso de la fuerza.

Sumado a lo anterior, en un artículo Quinto Transitorio se estableció la posibilidad para que el Presidente de la República pudiera (y pueda) *disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. La vigencia de dicha prerrogativa, de conformidad con lo establecido en el propio Decreto, se encontraba

²²¹ Cámara de Diputados, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena*, Gaceta Parlamentaria, 20 de noviembre de 2018. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa225>

²²² Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Gaceta parlamentaria, 28 de febrero de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190228-III.pdf>

²²³ Publicado en el DOF el 26 de marzo de 2019.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

prevista para comenzar también el 27 de marzo de ese mismo año y culminar cinco años después, es decir, el 27 de marzo de 2024. No obstante, como veremos más adelante, dicho transitorio sería modificado en 2022.

El 30 de abril de 2019, fue publicado en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Dicha Secretaría surge con la reforma de noviembre de 2018 a la LOAPF, adquiriendo facultades que, durante el sexenio anterior habían sido establecidas para la Secretaría de Gobernación y, a su vez, eran ejercidas por la Comisión Nacional de Seguridad. Destaca el hecho de que, en el RISSPC todavía se hacía referencia a la Policía Federal.

El 16 de mayo de 2019 se publica en el DOF el *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*.²²⁴

Al cumplirse el plazo de 60 días naturales establecidos para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley de la Guardia Nacional,²²⁵ el 27 de mayo de 2019 apareció publicado en el DOF el *Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional*, entrando en vigor inmediatamente al día siguiente.

Posteriormente, al mes siguiente de la publicación de la Ley de la Guardia Nacional, el 28 de junio de 2019 se publicó en el DOF el *ACUERDO por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*, el cual habría de entrar en vigor el 30 de junio del mismo mes. De tal manera que, el 29 de junio, se publicó el *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*, cuya vigencia también habría de iniciar junto al decreto del día anterior. En este sentido, podría decirse que el marco jurídico para que la Guardia Nacional comenzara a operar, finalmente completó su primer etapa al iniciar la vigencia de los últimos instrumentos el 30 de junio de 2019. Semanas más tarde, el 12 de julio de 2019, se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.²²⁶

²²⁴ Publicado en el DOF el 16 mayo de 2019.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0

²²⁵ De conformidad con el Transitorio Primero del Decreto de 26 de marzo de 2019.

²²⁶ Publicado en el DOF el 12 de julio de 2019,

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0.

En 2020, el 4 de diciembre, se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Prácticamente un año después, el 16 de noviembre de 2021, se emite el Manual de Organización General de la Guardia Nacional.

En 2022, con motivo de una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 31 de agosto, en la edición vespertina del DOF de 9 de septiembre del mismo año se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.*²²⁷

La vigencia de dicha reforma inició a partir del día siguiente de su publicación. Sin embargo, consideramos importante hacer mención de que, en los artículos transitorios, se establecieron *términos*²²⁸ de suma relevancia. Se establecieron sesenta días naturales transcurridos a partir del 10 de septiembre de 2022, como *término* para, por un lado, la desvinculación del la Secretaría de Marina de la Guardia Nacional y, por otro, la transferencia de recursos presupuestarios y financieros, así como materiales de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la Secretaría de la Defensa Nacional. No obstante, en virtud de la resolución de la SCJN a las Acciones de Inconstitucionalidad 62/2019 y 137/2022, se declaró la invalidez de dicho cambio de adscripción, limitando de cierta forma la injerencia que se pretendía que hubiera de la SEDENA en la Guardia Nacional.²²⁹

Ahora bien, a la par de los trabajos legislativos en torno a la reforma a la Ley de la Guardia Nacional, se suscitó un proceso inmerso en la misma temática, sólo que ahora elevado a un plano constitucional.

²²⁷ Publicado en el DOF el 09 de septiembre de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

²²⁸ Bajo la acepción del último momento válido para llevar a cabo una conducta.

²²⁹ SCJN, Boletín mensual de resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Abril 2023. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/boletin-mensual-resoluciones-pleno/2023-05/boletin-mensual-resoluciones-pleno-abril-2023.pdf>

Habíamos mencionado con anterioridad que, en el Decreto de 26 de marzo de 2019, por virtud del cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de un artículo Quinto Transitorio, se había establecido un período de cinco años en el cual, el Presidente de la República habría de poder disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

El 2 de septiembre de 2022, una Diputada del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa con la finalidad de cambiar el plazo establecido en el artículo Quinto Transitorio, ampliando de cinco a nueve años, el tiempo durante el cual el Presidente de la República pudiera disponer de la Fuerza Armada permanente. En este sentido, dicha prerrogativa habría de finalizar en 2028, en lugar de en 2024 como originalmente estaba previsto.²³⁰

Dicha iniciativa fue desencadenando un intenso debate tanto dentro, como fuera del Congreso. El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados sería modificado por el Senado por medio de un dictamen recaído a la minuta, por lo que finalmente, sería en la Cámara de Origen donde el 12 de octubre de 2022 quedaría aprobada la reforma al artículo Quinto Transitorio.²³¹

Cabe señalarse que durante cada fase del proceso legislativo se fueron adhiriendo párrafos cuyo sentido no necesariamente se limita al tiempo añadido, sino que se incorporaron nuevas disposiciones que se suman a las ya existentes, incluso desde los nuevos transitorios.

Finalmente, el 18 de noviembre de 2022, sería publicado en el DOF el *DECRETO por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de*

²³⁰ Gaceta Parlamentaria, año XXV, número 6131, miércoles 12 de octubre de 2022.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/oct/20221012-V.pdf>

²³¹ Cámara de Diputados, Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina del miércoles 12 de octubre de 2022. <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve12oct2022-V.html#reinc>

*los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.*²³²

3.1.2.1 Antecedentes de la Guardia Nacional

En la cronología habíamos mencionado que, sobre la Guardia Nacional, en nuestro sistema jurídico han existido dos acepciones distintas. Por un lado estaba la decimonónica, cuya vigencia realmente se mantuvo hasta 2019 y, por otro, la acepción de Guardia Nacional como *institución policial de carácter civil*.

El sentido actual de la Guardia Nacional en la CPEUM no guarda relación con la visión plasmada originalmente por el Constituyente en 1917.

En este orden de ideas, en el presente capítulo corresponde hacer un análisis de los antecedentes que han sido determinantes en la conformación de la Guardia Nacional actual, en el sentido de institución policial.

Realmente se trata de consideraciones que van mucho más allá de lo que se termina viendo reflejado en la Cronología, pues en ella retomamos los instrumentos jurídicos que guardan una relación directa con la vida jurídica actual de la Guardia Nacional. En cambio, ahora corresponde hacer el análisis de cuestiones que también han repercutido en su actualidad, pero cuya vinculación no es tan evidente desde un plano jurídico.

3.1.2.1.1 Policía Federal. Antecedente de la Guardia Nacional.

Curiosamente, al igual que con el Servicio de Administración Tributaria, la Policía Federal, como antecedente de la Guardia Nacional,²³³ nos remonta a los años noventa.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el DOF un decreto de reforma a diversos artículos constitucionales, entre los cuales se encontraba el 21,²³⁴ al cual se le

²³² Publicado en el DOF el 18 de noviembre de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0

²³³ Aclarando nuevamente que nos referimos al concepto de *Guardia Nacional* vigente en la Constitución y en su propia Ley.

²³⁴ *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados*

añadieron tres párrafos, siendo los dos últimos de suma importancia para el futuro de la labor policial en México.

Con el penúltimo párrafo, se establecía para la Federación, el entonces Distrito Federal, los Estados y los Municipios, la *función de seguridad pública*, haciendo mención también de los principios por los que habrían de regirse las instituciones policiales, a saber: *legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*. Por otro lado, con el último párrafo adicionado al artículo 21, nació el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²³⁵

En México, antes de la segunda mitad de la década de los noventa, no existía una institución policial a nivel federal que no necesariamente se encontrara dedicada a un ámbito perfectamente delimitado. Sostenemos que, durante décadas, se consideró impensable e innecesaria la creación de una institución policial federal, toda vez que, además de que no encontraría cabida en la lógica federalista de aquél entonces, lo que fue motivando la creación de una policía federal, radica en el hecho de que el contexto de seguridad en territorio nacional comenzó a cambiar sin que necesariamente se tratara de un tema meramente de *seguridad nacional* en el que automáticamente debiera involucrarse a las instituciones de este ámbito, sino que se trató de un cambio de circunstancias cuyos efectos tampoco habría que subestimar.

Las Entidades Federativas se encontraron con retos para los cuales sus instituciones no estaban preparadas e incluso, podría decirse, no esperaban. Los municipios, siguiendo una distribución aleatoria de aciertos,²³⁶ cuando tenían la suerte de contar con una institución policial, esta se limitaba a la observancia de

Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1994.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1994&month=12&day=31#gsc.tab=0

²³⁵ *Idem*.

²³⁶ Al decir *distribución aleatoria de aciertos*, nos referimos al hecho de que ni siquiera todos los municipios en México contaban con una institución policial, aunado a la incertidumbre en cuanto a su efectividad y falta de homologación respecto a la actuación de las distintas policías. De tal manera que resulta imposible la generalización en cuanto a las instituciones policiales municipales antes de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que hemos optado por este concepto de *distribución aleatoria de aciertos* para hacer referencia a aquellos aciertos que seguramente hubo en la actuación policial municipal, pero que atiende a factores particulares y aleatorios.

reglamentos y bandos municipales, además de disposiciones penales, no tanto desde una perspectiva jurídica sino de lugares comunes a evitar.

El caso del Distrito Federal es sumamente particular, toda vez que la naturaleza y la configuración distinta a la de una Entidad Federativa, hicieron que la institución policial sobre la cual el Presidente de la República tuviera el mando, propiamente fuera la policía del Distrito Federal.²³⁷ Sin embargo, territorialmente dicha competencia se encontraba limitada al Distrito Federal.²³⁸

A nivel federal existían varias corporaciones con naturaleza policial, las cuales, a su vez, desempeñaban labores específicas que iban de acuerdo a cuestiones cuya competencia recaía en el gobierno federal. En este contexto, las corporaciones formaban parte de la dependencia de la administración pública centralizada a la que correspondiera la atención de cada uno de los temas en los que terminarían especializándose. De tal forma que distintas Secretarías de Estado tenían corporaciones con carácter policial.

La Secretaría de Gobernación, con las atribuciones establecidas en la entonces vigente Ley General de Población²³⁹, así como en virtud de lo establecido en el Decreto de 19 de octubre de 1993 por el que se creó el Instituto Nacional de Migración,²⁴⁰ contaba con la *Policía Federal de Migración*. A su vez, para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la LOAPF le establecía en la fracción X del artículo 36 vigente en aquel momento, la atribución de *realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales*,²⁴¹ de tal forma que existía

²³⁷ Aclaración hecha toda vez que la incapacidad de las entidades federativas en el ámbito de seguridad pública, ha intentado ser comparada con la situación de la ahora Ciudad de México. Sin embargo, un análisis al respecto ameritaría un trabajo específico.

²³⁸ CPEUM, 1994, art. 115, SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2021-02/CPEUM-122.pdf>

²³⁹ LGP, 1996, arts. 16, 17 y 151, SCJN.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=avAoL6Xj6C/bxftbPGZ8LFAysflgJLCMLNWGFVbGVY7QsOWKh8gcMX7L/cJedjXaZQAFFeAWsd4EbwJ7zATGg==>

²⁴⁰ DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la SECRETARIA de Gobernación, publicado en el DOF el 19 de octubre de 1993.

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1993&month=10&day=19#gsc.tab=0

²⁴¹ LOAPF, 1996, art. 36, fracción X, SCJN.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbriirDocArticulo.aspx?q=+DZ3lnnCyYuaayfKntdJT9Ej2WObzjGk2B9ld+ustDQ6uF0voTRKGovTCXOuA7TfJ8QQwHXRtJ2G4/+gRsengg==>

la Policía Federal de Caminos. Respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto en la LOAPF, como en la LSAT publicada en los noventa, se encontraba prevista la *policía fiscal*.²⁴²

En 1998, “*la administración de Zedillo convocó a una Cruzada contra el Crimen y la Delincuencia como parte de su Programa Nacional de Seguridad Pública*”.²⁴³ Esto, a la par de los primeros trabajos de los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, derivó en que, el 13 de noviembre de 1998, el Ejecutivo Federal presentara ante el Congreso de la Unión la iniciativa de *Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales*.²⁴⁴

La intención del Ejecutivo Federal era “*fusionar a la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal y la Policía Migratoria*”,²⁴⁵ cuestión que quedaría en un “*esfuerzo trunco*” en lo que respecta a la Policía Fiscal, pero que, a final de cuentas, lograría incorporar “*a los efectivos de la extinta Policía Federal de Caminos, elementos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y de la Sedena*”,²⁴⁶ incluyendo también (por lo menos desde una perspectiva jurídica de lo aprobado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1998) la incorporación de la Policía Federal de Migración a cargo de un joven Instituto Nacional de Migración.²⁴⁷

El 11 de diciembre de 1998, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen²⁴⁸ y, dos días después, la minuta sería presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados, de tal forma que, con sus modificaciones, fue aprobada el 13 de diciembre de

²⁴² LOAPF, 1996, art. 31, fracción XII, SCJN, y; LSAT, 1997, art. 7o, fracción II.

²⁴³ Barrón Cruz, Martín Gabriel, “¿Ha llegado el fin de la guerra contra las drogas?”, en Quintero, María Eloísa (coord.) *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*, 2ª ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012, p. 123.

²⁴⁴ Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 18 de noviembre de 1998.

https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/966

²⁴⁵ Barrón Cruz, Martín Gabriel, *op. cit.*, p. 125.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ LPPF, 1999, art. Quinto Transitorio.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

²⁴⁸ Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 11 de diciembre de 1998.

https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/970

1998.²⁴⁹ Posteriormente, el 4 de enero de 1999 sería publicada la *Ley de la Policía Federal Preventiva*,²⁵⁰ con la que nacería la primera corporación policial federal de seguridad pública en México.

Haciendo un balance entre lo que el Ejecutivo Federal había presentado en noviembre de 1998 y lo que finalmente terminó siendo publicado en enero de 1999, queda claro que la intención inicial era la de unificar corporaciones bajo un mando único. Lo anterior, no sólo partiendo desde lo operativo, sino también del procesamiento de información, así como en el evitar la dispersión de esfuerzos e inadecuados aprovechamientos de los recursos, tal como lo hace ver la exposición de motivos de la propia iniciativa.

Aunque a final de cuentas terminó conformándose la Policía Federal Preventiva, lo cierto es que distó mucho del sentido original planteado por el Ejecutivo de unificar corporaciones ya existentes, aunado a un gran número de cambios que el legislador terminó realizando al contenido de la iniciativa.

En este sentido, se pretendía que la Policía Federal Preventiva sustituyera a la Policía Fiscal, pero sin dejar de atender los asuntos que a esta le correspondían anteriormente como ente especializado de la SHCP, a lo que habría que añadir también el rol de la Policía Federal de Caminos, de la Policía Federal de Migración y al nuevo desarrollo de una corporación policial no necesariamente especializada en dichos aspectos, sino en seguridad pública desde el ámbito federal.²⁵¹

Por último, cabe señalarse que en lo que respecta a los planteamientos de reforma a otras leyes, en la iniciativa se proponía el modificar la fracción II del artículo 7º de la LSAT, para que el Servicio de Administración Tributaria quedara facultado

²⁴⁹ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1998.

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/2do/1P/Ord/19981213.html>

²⁵⁰ *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales*, publicado en el DOF el 04 de enero de 1999.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

²⁵¹ Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 18 de noviembre de 1998.

https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/966

únicamente para dirigir los servicios aduanales, suprimiendo lo tocante a los servicios de inspección, así como de Policía Fiscal de la Federación.

Ante dicha circunstancia, el legislador no fue omiso y mantuvo bajo tutela del SAT los servicios de inspección. No obstante, en lo que refiere a la Policía Fiscal, aunque dicha corporación policial no fue jurídicamente autorizada para unificarse en las filas de la Policía Federal Preventiva, su denominación desde la ley terminó siendo modificada toda vez que, sus siglas, coinciden con las de Policía Federal, lo cual podría derivar en confusiones, con lo cual, pasa a ser denominada *Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera*.

Poco tiempo después de que la PFP comenzara a operar, esta cambiaría de adscripción durante el habitual movimiento administrativo que suele darse durante los comienzos de sexenios. En el año 2000 se agregó un artículo 30 BIS a la LOAPF para crear la Secretaría de Seguridad Pública, que sería la que tomaría la batuta de la corporación policial.²⁵²

A partir de ese momento, también vale la pena señalarlo, hubo cambios significativos en cuanto al panorama de seguridad a nivel internacional, los cuales terminarían repercutiendo más adelante en la forma y en la seriedad con que los Estados, pero sobre todo México, abordaban sus políticas de seguridad.

Entre 2004 y 2005 el concepto de *seguridad nacional* finalmente llega al sistema jurídico mexicano con la reforma constitucional de abril de 2004²⁵³ y la Ley de *Seguridad Nacional* de 2005²⁵⁴, lo que hizo que volvieran a replantearse los roles institucionales dentro de la administración pública, toda vez que, antes de que

²⁵² DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2000.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2067321&fecha=30/11/2000#gsc.tab=0

²⁵³ DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 05 de abril de 2004.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671718&fecha=05/04/2004#gsc.tab=0

²⁵⁴ DECRETO por el que se expide la Ley de *Seguridad Nacional*; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el DOF el 31 de enero de 2005.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005#gsc.tab=0

hubiera una segmentación conceptual, el Centro de Investigación y *Seguridad Nacional*, era el órgano que tradicionalmente se había hecho cargo de todo lo que tuviera que ver con la investigación distinta a la que correspondía al Ministerio Público.

Al marcarse una línea entre el CISEN y la Seguridad Pública, tanto con la creación de una nueva secretaría, como con la delimitación de sus atribuciones únicamente a la *Seguridad Nacional*, lo cierto es que se consideró necesario reforzar la investigación en el ámbito de la Seguridad Pública, pero sin referirse dicha investigación a la ministerial, sino a una verdadera inteligencia que pudiera ser empleada para la prevención del delito en lugar de su persecución.

Además de esta segmentación entre el CISEN y la seguridad pública, hubo otros tópicos de la Policía Federal Preventiva que llevaron a que, el 21 de octubre de 2008, el Ejecutivo Federal presentara ante el Congreso de la Unión, teniendo como Cámara de Origen la de Diputados, la *iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal*.²⁵⁵

Sería hasta el año siguiente, en la última semana de abril y del periodo ordinario de sesiones, que el *dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal* fue presentado y aprobado por el pleno.²⁵⁶ Al pasar al Senado de la República, la minuta sería objeto de un dictamen que la haría volver a la Cámara de Origen²⁵⁷ para ser aprobada por ambas Cámaras el 30 de abril de 2009.²⁵⁸ Al día siguiente, el 01 de junio de 2009, se publicó

²⁵⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 21 de octubre de 2008.

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/60/3er/1P/Ord/oct/20081021.html#ORDEN%20DEL%20DIA2>

²⁵⁶ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 2743-IX, jueves 23 de abril de 2009.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090423-IX.html>

²⁵⁷ Senado de la República, Gaceta del Senado, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal*, 30 de abril de 2009.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/20398

²⁵⁸ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 30 de abril de 2009.

<http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LX/3er/2P/Ord/abr/20090430.html>

en el DOF el *Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal*²⁵⁹ que, a su vez, abrogó la *Ley de la Policía Federal Preventiva* de 1999.

Como veníamos señalando, con la creación de la Policía Federal, se pretendía garantizar que la investigación para la seguridad pública no quedara desatendida después de que el CISEN pasara a avocarse exclusivamente a temas de *seguridad nacional*. Sin embargo, la configuración que durante el proceso legislativo fue adquiriendo la Policía Federal, realmente resulta bastante interesante.

Si bien la iniciativa presentada por el Ejecutivo en noviembre de 2008 es la que aporta el esqueleto que terminó reflejándose en el Decreto de junio del año siguiente, lo cierto es que el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados destacó por planteamientos que fortalecían intensamente la configuración de la nueva Policía Federal, asignándole atribuciones casi a la par de aquellas que al CISEN se le habían establecido en 2005, sobre todo en lo que refiere a la intervención de comunicaciones.

En vista de lo anterior, al llegar la minuta al Senado, estas adiciones por parte de su colegisladora serían parcialmente modificadas en virtud de ligeros cambios, los cuales sólo introdujeron un poco de mesura a la configuración que la corporación estaba tomando.

A partir de entonces, la Policía Federal comenzaría a operar bajo la estructura y prerrogativas aprobadas por el Congreso de la Unión, quedando conformada por *Divisiones* que se avocarían a los distintos frentes establecidos desde la LPF.

En un primer momento la corporación contaba con seis *Divisiones*, las cuales eran: Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas y Fuerzas Federales,²⁶⁰ sin mayores cambios desde entonces más que la creación de la

²⁵⁹ Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 01 de junio de 2009.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092148&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0

²⁶⁰ Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 17 de mayo de 2010.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5143004&fecha=17/05/2010#gsc.tab=0

División de Gendarmería en agosto de 2014 con la adición de un artículo 17 Bis al Reglamento de la Ley de la Policía Federal.²⁶¹

Ahora bien, consideramos relevante hacer énfasis en dos tópicos importantes para tener en cuenta durante posteriores temas del presente trabajo.

Por un lado, la División de Seguridad Regional fue la unidad administrativa en la que la otrora Policía Federal de Caminos se terminó incorporando, primero a la Policía Federal Preventiva y, luego, a la Policía Federal, destacando el hecho de mantener las funciones que antaño ejercía en la SCT, pero ahora en la Policía Federal, sin necesariamente verse involucrada dicha división, con toda la operatividad de la División de Fuerzas Federales.

Por otro lado, precisamente en lo que respecta a la División de Fuerzas Federales, y donde hasta cierto punto también habría que incluir a la División de Gendarmería, se trató del recurso humano operativo dentro de la política de seguridad pública del Gobierno Federal. Dicha División se fue conformando como el *estado de fuerza* de la corporación y, más adelante, sería el eje de los cambios que acaecerían con relación a las fuerzas armadas.

Al llegar el 2019, entre los meses de marzo y junio, con la creación de la Guardia Nacional en función de la modificación al artículo 21 constitucional, así como con la publicación de su ley, su reglamento, y los acuerdos para transferir elementos, iniciaba el fin de la Policía Federal. Finalmente, el 31 de diciembre de ese mismo año la Policía Federal dejaría de existir²⁶², convirtiéndose la Guardia Nacional en la corporación policial del Gobierno Federal.

²⁶¹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 22 de agosto de 2014.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014#gsc.tab=0

²⁶² Término establecido en función del ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal, publicado en el DOF el 30 de septiembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573845&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0

3.1.2.1.2 Policía Militar y Policía Naval como antecedente de la Guardia Nacional.

El Estado Mexicano cuenta con tres *Fuerzas Armadas*. Por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, mientras que en lo que respecta a la Secretaría de Marina, a esta corresponde la Armada de México.

Para el caso mexicano, además de lo establecido en la CPEUM, así como en la LOAPF, las *fuerzas armadas* cuentan con su propia ley orgánica. En este sentido, la estructuración y asignación de facultades habrá de encontrarse referida en dichos ordenamientos, así como en las normas que de ellos deriven.

Comenzando con la Policía Militar como antecedente de la Guardia Nacional, se trata de uno de los cuatro *Cuerpos Especiales*²⁶³ establecidos en el artículo 103 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos desde su publicación original en diciembre de 1986,²⁶⁴ que a su vez consiste en una disposición retomada íntegramente de la ley anterior.²⁶⁵

En el sexenio comprendido entre 2012 y 2018, la participación de las *Fuerzas Armadas* en labores de seguridad pública se dio partiendo del conocimiento, por parte del Gobierno Federal, de la falta de un marco normativo óptimo que diera certeza a su actuación, tal como quedó claro desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.²⁶⁶

Ante el planteamiento de un incremento en cuanto al *estado de fuerza* con que contara el Estado Mexicano, la Policía Militar fue la vía implementada al referirse a la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional, en labores de seguridad pública. El sentido de lo anterior radicaba en que, si bien no podía garantizarse un

²⁶³ No confundir los *Cuerpos Especiales* a que hace alusión el Capítulo V, del Título Cuarto de la LOEFAM, con el *Cuerpo de Fuerzas Especiales*.

²⁶⁴ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, publicada en el DOF el 26 de diciembre de 1986. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1986&month=12&day=26#gsc.tab=0

²⁶⁵ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, publicada en el DOF el 15 de abril de 1971. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1971&month=04&day=15#gsc.tab=0

²⁶⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

marco normativo para la actuación de las fuerzas armadas en coadyuvancia con autoridades civiles, por lo menos podía establecerse una separación entre dicha actuación y un automático involucramiento de personal de *arma* o de *servicio*.

Con las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional en junio de 2016²⁶⁷, así como con lo establecido en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en julio de 2017,²⁶⁸ desde un plano administrativo se hacía ver un cambio de estructura al interior de la Secretaría, el cual habría de permitir también la adscripción y reclutamiento de personal hacia la Policía Militar.

En este sentido y de acuerdo con información obtenida por Amnistía Internacional, “*el número de Policías Militares aumentó un 400% , con el mayor incremento entre 2014 y 2018*”,²⁶⁹ toda vez que “*la Policía Militar pasó de tener 6,145 elementos en 2012 a 26,355 en 2018.*”²⁷⁰

En lo que respecta a la Policía Naval, esta formaba parte de la SEMAR bajo una situación peculiar, en la cual únicamente se encontraba operando en Veracruz por virtud de un convenio firmado con dicha entidad y, por otro lado, en el edificio sede de la Secretaría de Marina.²⁷¹

Como mencionábamos en la cronología, el 28 de junio de 2019 se publicó en el DOF el *ACUERDO por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional.*²⁷²

Al respecto, a los elementos de ambas fuerzas armadas que fueran transferidos a la Guardia Nacional, se les estableció una transición en función del grado y rango

²⁶⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el DOF el 15 de junio de 2016.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441370&fecha=15/06/2016#gsc.tab=0

²⁶⁸ MANUAL de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el DOF el 04 de julio de 2017. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488890&fecha=04/07/2017#gsc.tab=0

²⁶⁹ Amnistía Internacional, “México: La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber”, 14 de diciembre de 2018. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/9578/2018/es/>

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² Publicado en el DOF el 28 de jun de 2019.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0

de su institución de origen, al tiempo que, de conformidad con el inciso a) de la fracción II, del artículo TERCERO, se estableció que habrían de someterse a *la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional*.²⁷³

De igual manera, ya desde el DECRETO por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional publicado en el DOF el 27 de mayo de 2019, en su artículo Décimo Tercero Transitorio, se había establecido que *los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval asignados a la Guardia Nacional, habrían de estar funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la propia Ley de la Guardia Nacional*.²⁷⁴

Con todo lo anterior, tenemos que la conformación del *estado de fuerza* de la Guardia Nacional, comenzó siendo conformado por personal proveniente del activo, tanto de la SEDENA, como de la SEMAR, para efectos de cumplir con el objetivo constitucional de la corporación policial.

Ahora bien, con el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública*, publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2022,²⁷⁵ de conformidad con el artículo Segundo Transitorio, la SEMAR, así como el personal de la Policía Naval, fueron desvinculados de la Guardia Nacional bajo dicha relación, por lo que se estableció un plazo de sesenta días naturales para llevar a cabo el retorno de personal naval a la SEMAR, junto a los demás recursos.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ Publicado en el DOF el 27 de mayo 2019

[.https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0)

²⁷⁵ Publicado en el DOF el 09 de septiembre de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

3.1.3 Atribuciones de la Guardia Nacional y participación en Aduanas.

Las atribuciones de la Guardia Nacional parten de directrices establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecen los fines de la corporación, los cuales consisten en *salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, (...) así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.*²⁷⁶

Lo anterior se retoma en el artículo 6° de la LGN, donde se estableció que:

Son fines de la Guardia Nacional:

- a. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;*
- b. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;*
- c. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y*
- d. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.*

Para llevar a cabo lo anterior, la Guardia Nacional cuenta con atribuciones que le permiten cumplir con sus fines, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 9° de su propia Ley. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, únicamente nos avocaremos a las fracciones e incisos vinculados con la *administración aduanera*.

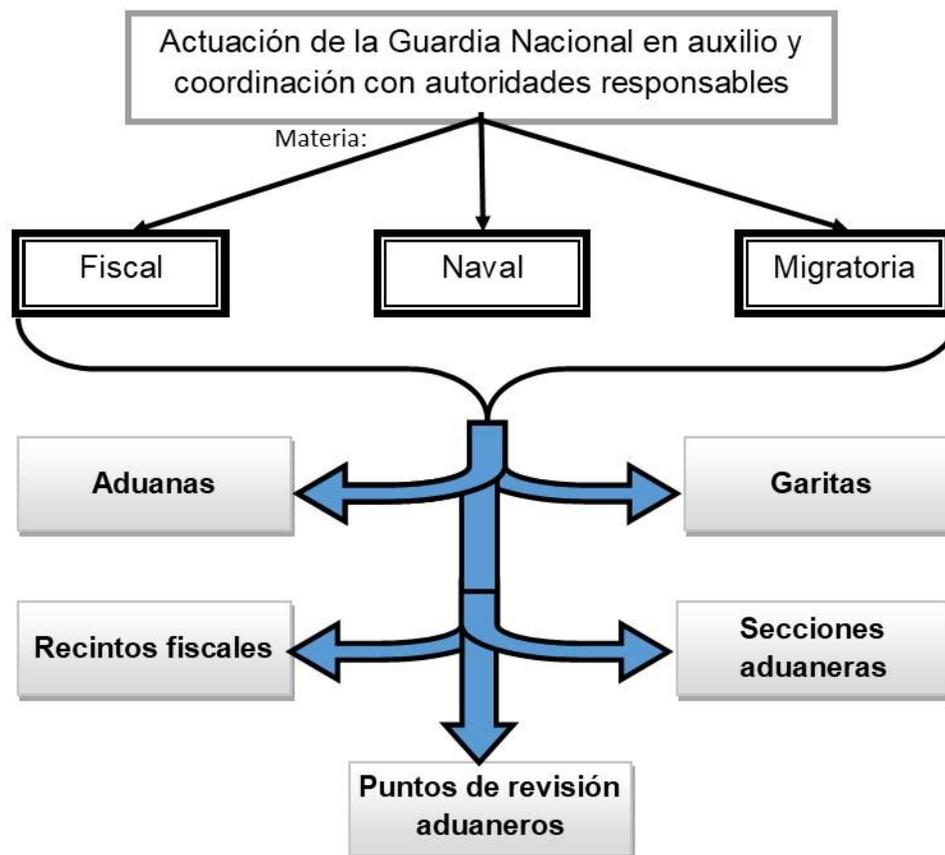
En primer lugar, la fracción I establece la atribución de *“prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable”*²⁷⁷, la cual, en esencia constituye el ámbito de actuación más importante para una corporación policial de carácter civil.

²⁷⁶ CPEUM, artículo 21. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

²⁷⁷ LGN, art. 9, fracción I. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>

Posteriormente, dos incisos de la fracción II son los que resultan determinantes para acreditar la vinculación de la Guardia Nacional con la *administración aduanera*, al establecerse que también le corresponde:





Elaboración propia²⁷⁸

Con relación al auxilio de la fuerza pública referido en otras normas como el Código Fiscal de la Federación, recordemos que en la fracción XXV se establece que, la Guardia Nacional, también tiene la atribución de *“colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes”*.²⁷⁹

En este sentido, la Guardia Nacional, al ser la corporación policial de carácter civil del Gobierno Federal, guarda especial relación dentro de la operatividad de las aduanas, enfocándose en el proporcionar seguridad, tanto a los recintos fiscales,

²⁷⁸ LGN, art. 9, fracción II. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>

²⁷⁹ LGN, art. 9, fracción XXV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>

como a la labor de la autoridad aduanera dentro y fuera de estos, sumándose así al *estado de fuerza* de dicha administración.

La participación de la Guardia Nacional en lo que respecta a la *administración aduanera*, a nuestra consideración, se da de dos maneras: *directa* o por la coincidencia de su labor con la mecánica del comercio exterior.

La participación directa de la Guardia Nacional se da por medio de la asignación de personal para prestar apoyo a la ANAM. Al respecto, por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia consultamos a la GN acerca del número de elementos que se encontraban operando en Aduanas, siendo informados acerca de que “*684 elementos se encuentran en apoyo a Oficiales del Comercio Exterior*”.²⁸⁰

Ahora bien, en lo que respecta a la coincidencia de su labor con la mecánica del comercio exterior, nos referimos a que la actuación de la Guardia Nacional (sobre todo considerando lo establecido en el párrafo noveno del artículo 21 Constitucional) debe velar por garantizar el cumplimiento del marco constitucional y legal por parte de las personas en su esfera de competencia, que es el establecido en el artículo 9° de su Ley.

La configuración de la Guardia Nacional cuenta con un antecedente de suma importancia como lo es la incorporación, en su momento, de la Policía Federal de Caminos proveniente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes. De tal manera que se trata de la autoridad en lo que respecta al tránsito federal en carreteras, que como veremos más adelante en cuanto a la estadística de operaciones a la importación y exportación, cuantitativamente sigue siendo el medio de tráfico más importante.

Recordemos que la *administración aduanera* no se limita únicamente al *recinto fiscal*, sino que también guarda relación con el tránsito de las mercancías dentro de territorio nacional. Esto hace que la participación de la GN en este sentido, tenga dos vertientes: una consistente en el cumplimiento de sus fines por parte de los

²⁸⁰ Respuesta de la Guardia Nacional entregada en formato físico en función a la solicitud de información vía Plataforma Nacional de Transparencia número: 332259823000268, 13 de marzo de 2023.

actores de comercio exterior independientemente del tema aduanero y, la otra, en el ejercicio de facultades conferidas en función de la política aduanera.

En el caso de la primer vertiente, nos referimos sobre todo a la normativa que la Guardia Nacional debe velar que se cumpla por parte, sobre todo, de los transportistas en dicho carácter, pero no de importadores o exportadores, coincidiendo que, de conformidad con el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, corresponda a la *Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones*, que a su vez es la Dirección a la que corresponde prestar seguridad en tópicos y recintos meramente aduaneros.²⁸¹

La segunda vertiente se refiere a la *preservación del orden público* por parte de la GN enfocándose en la política aduanera. Esto se da principalmente en que la Guardia Nacional es la autoridad a la que le corresponde coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de la normativa aduanera en lo que respecta al tránsito de mercancías, lo cual es uno de los temas de mayor importancia fuera de los recintos fiscales.

Sobre lo anterior encontramos un par de ejemplos, uno relativo a la ruta por la cual circula la mercancía y otro a la “búsqueda de obtención de certeza” acerca de lo que circula.

El primer ejemplo tiene que ver con el *régimen de tránsito de mercancías* establecido en la Ley Aduanera y reglamentado en función de la Reglas Generales de Comercio Exterior. Al respecto, existen *rutas fiscales*, sobre todo para *mercancías extranjeras en tránsito internacional*.

Una de las causales para la procedencia del embargo precautorio de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Ley Aduanera, consiste precisamente en el desvío de las mercancías de la *ruta fiscal*²⁸². La justificación de dicha norma radica en que la *autoridad aduanera* cuente con la posibilidad de ubicar al

²⁸¹ RLG, art. 35.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimEmZswa5UowVacgVn40+2bM1RBoD0NdHNjJwtxnm6EJ8>

²⁸² LA, art. 151, fracción I. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

transportista dentro de una ruta para efecto de notificarle una *Orden de Verificación de Mercancías en Transporte* y, así, se dirija al *recinto fiscal* para efecto de llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías.

Cuando se emite una Orden por parte del titular de la Aduana para llevar a cabo una Verificación de Mercancías en Transporte, esta no consiste en el inicio de una búsqueda por todas las carreteras del territorio nacional de las mercancías, pues se conoce el lugar al que habrán de arribar y la ruta que habrán de seguir. En caso de haber arribado las mercancías, el ejercicio de facultades de comprobación corresponde al SAT y se llevan a cabo en función del domicilio fiscal por medio de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior. Pero de no ser así, la ANAM es la que cuenta con la facultad de llevar a cabo la notificación para efecto de ordenar el retorno al *recinto fiscal* y realizar el reconocimiento.

En caso de no poderse garantizar el tránsito de las mercancías dentro de las rutas fiscales, el ejercicio de facultades de comprobación, en este caso de la ANAM, se ve impedido. Pero fuera de las rutas fiscales, la autoridad aduanera no puede, ni cuenta con la capacidad para llevar a cabo la búsqueda de las mercancías, por lo que es la Guardia Nacional a la que corresponde velar por el cumplimiento de tal obligación por parte de los transportistas, pues permite a la *autoridad aduanera* obtener certeza acerca de los puntos en los cuales puede realizar la notificación y, por otro lado, también le permite encontrar y sancionar a los infractores de dicha obligación fuera de las *rutas fiscales*.

Por último, el segundo ejemplo consiste en el rol que desempeña la Guardia Nacional en lo que denominamos como una “inteligencia sobre el autotransporte”.

En 2021 se llevaron a cabo modificaciones al Código Fiscal de la Federación, incorporándose a las *presunciones de contrabando* del artículo 103, las faltas relativas al *Complemento Carta Porte*.²⁸³

²⁸³ CFF, art. 103, fracciones XXII y XIII.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo56.pdf>

Antes de la segmentación entre la administración aduanera y la tributaria, siendo consideradas como una misma, el contrabando era un tema incorporado en la agenda de dicha administración. Sin embargo, el contrabando, en esencia y más allá de la tipificación de presunciones y equiparables en el CFF, es un tema que correspondería al ámbito aduanal.

El asunto del Complemento Carta Porte fue vinculado fuertemente con el SAT antes de que se terminara de concretar la creación de la ANAM, por lo que, al iniciar su operación en enero de 2022, surge la pregunta de si dicha vinculación correspondía a la administración tributaria o a la aduanera, sobre todo considerando las implicaciones que se le dieron sobre todo desde una perspectiva fiscal con relación al CFDI.

Posteriormente, en diciembre de 2021, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes emitió el *Acuerdo por el que se actualiza la Carta de Porte en Autotransporte Federal y sus servicios auxiliares*,²⁸⁴ con el cual se facultó a la Guardia Nacional para participar en la verificación del cumplimiento de las obligaciones relativas al Complemento Carta Porte.

Este tema es sumamente particular, toda vez que, parte de un tópico propio de la *autoridad aduanera* como lo es el *contrabando*, vinculándolo con la *autoridad fiscal* en lo relativo a la batuta respecto al CFDI y a la reglamentación por virtud de disposiciones de carácter general, al mismo tiempo que la autoridad que faculta la realización de inspecciones y verificaciones es la SICT, y lo hace por medio de la Guardia Nacional.

A nuestra consideración, el sentido de la política del Complemento Carta Porte es muy clara:

Obtener toda la información posible acerca de toda cosa que se encuentre circulando en autotransporte federal, en tiempo real, así como de cualquier

²⁸⁴ ACUERDO por el que se actualiza la Carta de Porte en Autotransporte Federal y sus servicios auxiliares, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2021. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5638495>

mercancía sujeta a normativa de comercio exterior circulando incluso sin que las dimensiones ameriten su consideración como de autotransporte federal.

Lo que destaca y vincula el asunto del Complemento Carta Porte a la presente tesis, radica en el argumento esbozado en la exposición de motivos de la iniciativa de dicha modificación al Código Fiscal de la Federación, pues fue manejado como una medida para combatir el contrabando.²⁸⁵

Ahora bien, este tema se suma a la labor de la Guardia Nacional, sobre todo en su carácter de autoridad en *vías generales de comunicación*, pues tiene la función de garantizar el ingreso y comprobación de toda aquella información que el Estado Mexicano recibe en virtud de lo declarado por medio del Complemento Carta Porte. Se trata de una actuación que parte de la coacción y del despliegue operativo en las vías de comunicación para efecto de garantizar el cumplimiento de los sujetos obligados.

Si bien consideramos que la actuación de la ANAM en cuanto al Complemento Carta Porte no es tan inmediata, a diferencia de lo que sucede en lo relativo a las *rutas fiscales*, lo cierto es que la Guardia Nacional actúa conforme a la política de la *administración aduanera* (en este caso en lo tocante al combate al contrabando), dejando ver que, la autoridad que lleva la batuta en este ámbito, por lo esbozado en este ejemplo, es el SAT.

3.2 Fuerzas Armadas

La conceptualización de las *fuerzas armadas* en nuestro país, al igual que sucede en cualquier otro Estado, sólo puede ser entendida y aplicada en función del trazado histórico con el cual se fueron forjando.

De tal forma que, en el caso mexicano, es importante tener en consideración un par de aspectos de suma relevancia. Primero, que a pesar de haber prevalecido una intrínseca unidad entre las *fuerzas armadas* en sentido estricto y el ámbito

²⁸⁵ Cámara de Diputados, *Iniciativa del Ejecutivo Federal Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos*. Gaceta Parlamentaria, Número 5864-D, Año XXIV, 8 de septiembre de 2021. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210908-D.pdf>

secretarial, se trata de entes distintos. Segundo, que el concepto de *fuerzas armadas* (en México) no se reduce al de un ente beligerante preponderantemente establecido bajo el modelo de *guerra convencional*.

Usualmente, en México, el concepto de *fuerzas armadas* se emplea para referirse, ya sea al Ejército, Fuerza Aérea y/o Armada. Aunque, por otro lado, también se usa indistintamente para referirse a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina.

La referencia a las *fuerzas armadas* enfocándose en la SEDENA y la SEMAR, atiende a la conceptualización de estas como dependencias de la Administración Pública, donde particularmente, por el contexto histórico de nuestro país, el diseño secretarial no era ajeno al militar.

Sin embargo, lo cierto es que, en estricto sentido, el concepto de *fuerzas armadas* realmente se enfoca exclusivamente en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, entendidos como *Componentes de la Expresión Militar Nacional del Poder Naval, Poder Terrestre y Poder Aeroespacial*.²⁸⁶

En México, el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina son militares, ostentando dicho cargo secretarial a la par del más alto *nivel de mando* que sigue al del *Comandante Supremo*²⁸⁷, que es el de *Altos Mandos*.

Por lo tanto, el despacho de los asuntos establecidos para el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina, recaen en la misma persona que ejerce el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o de la Armada de México, respectivamente.

Consideramos que, lo anterior es lo que permite emplear indistintamente el concepto de *fuerzas armadas*, tanto para referirse a los *Componentes de la Expresión Militar Nacional*, como a las Secretarías a las que estos forman parte. No obstante, hacemos énfasis en el hecho de que, la labor de la Secretaría de la

²⁸⁶ Cintra, José Thiago, *op. cit.*, p.33.

²⁸⁷ LOEFAM, art 11; LOAM, art. 5°.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, no se reduce exclusivamente a lo correspondiente al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, sino que incluye los de estos desde el plano de la expresión militar sumados a los correspondientes en su carácter de dependencias de la Administración Pública Federal.

En este sentido, para efectos del presente trabajo, analizaremos a las *fuerzas armadas* partiendo de la perspectiva secretarial, pero aterrizando en su conceptualización estricta.

3.2.1 Comandante Supremo

El Presidente de la República es a quien se le denomina *Comandante Supremo* de las *fuerzas armadas*. Se trata de que, ante la existencia de una estructura basada en *niveles de mando*, el Titular del Ejecutivo Federal se encuentra en la cúspide, siendo la persona a la cual le corresponde el *ejercicio del Mando Supremo* de las *fuerzas armadas*.²⁸⁸

Siguiendo la línea de lo establecido en el artículo 82 constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos necesariamente es una persona totalmente perteneciente a la *vida civil*,²⁸⁹ por lo que, en esencia, el *Mando Supremo* en realidad consiste en un *mando civil*.

Ahora bien, dentro de las facultades establecidas en el artículo 89 de la Constitución, el Presidente de la República cuenta (y ha contado desde 1917) con la de *disponer de la totalidad de fuerza armada permanente*,²⁹⁰ así como con la nombrar a los *oficiales* de esta “*con arreglo a las leyes*” y, en el caso de *oficiales superiores*, con aprobación del Senado.²⁹¹

Las facultades del Presidente de la República en lo que respecta al ejercicio del *Mando Supremos*, a nuestra consideración, pueden ser agrupadas en tres grupos: *disposición, nombramiento y autorización*.

²⁸⁸ LOEFAM, artículos 10 y 11; LOAM, artículos 5° y 6°.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

²⁸⁹ CPEUM, artículo 82, fracción V.

²⁹⁰ Entiéndase por *fuerza armada permanente* lo mismo que *fuerzas armadas*. CPEUM, art. 89, fracción VI.

²⁹¹ CPEUM, art. 89, fracciones IV y V. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

El grupo correspondiente a la *disposición* va de la mano con lo establecido en la fracción VI del artículo 89 constitucional, que a su vez es retomado en la LOEFAM y en la LOAM.²⁹² Se trataría de la posibilidad de movilizar y emplear los recursos con que cuenten las fuerzas armadas en función de: las decisiones del Comandante Supremo convertidas en órdenes; el marco constitucional y, en consecuencia, legal²⁹³; la *misión*²⁹⁴; y el respeto a los Derechos Humanos.²⁹⁵

El segundo grupo, correspondiente a la *facultad de nombramiento*, se refiere a lo establecido en las fracciones IV y V del artículo 89 de la Constitución, por medio de la cual, el Presidente de la República, es sobre quien recae la determinación acerca del nombramiento de los Altos Mandos, así como de los oficiales superiores y funcionarios que determine cuando se trata de una perspectiva secretarial.²⁹⁶

El grupo tocante a la *facultad de autorización*, consiste en las determinaciones a cargo del Comandante Supremo, en el caso de la SEDENA, en lo que refiere a la *división militar del Territorio Nacional y distribución de las Fuerzas*, así como en la *creación de nuevas unidades, armas, servicios, establecimientos de educación militar o nuevos cuerpos especiales*.²⁹⁷ En el caso de la SEMAR, para la *salida del país de las unidades orgánicas operativas de la Armada de México*, lo anterior de conformidad con la fracción III del artículo 76 constitucional.²⁹⁸

²⁹² LOEFAM, art. 13; LOAM, art. 6°, fracción I.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

²⁹³ CPEUM, art. 73, fracción XIV; art. 76, fracción III.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

²⁹⁴ Establecida en el artículo 1° tanto de la LOEFAM, como de la LOAM.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

²⁹⁵ Sin perjuicio de que se trata de la intervención excepcional de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, un referente al respecto es la sentencia de la Corte IDH al *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, § 182.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

²⁹⁶ LOEFAM, art. 14, fracciones II, III, IV, V, VI y VII. LOAM, art. 6°, fracciones II y III.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

²⁹⁷ LOEFAM, art. 14, fracciones VIII y IX.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

²⁹⁸ LOAM, art. 6°, fracción IV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

3.2.2 Secretaría de la Defensa Nacional

El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos son las dos *fuerzas armadas* que forman parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 29 de la LOAPF establece los asuntos cuyo despacho corresponden a la SEDENA, partiendo de una conceptualización que va más allá de la administración del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, pues se trata del planteamiento de la competencia de una Secretaría de Estado.

A nuestra consideración, las facultades establecidas en las distintas fracciones del artículo 29 de la LOAPF pueden ser categorizadas en ocho grupos:

Primero. Facultades relativas al *ejercicio del mando* del Ejército y la Fuerza Aérea en un contexto de Administración Pública Centralizada.²⁹⁹

Segundo. Titularidad de la SEDENA en caso de guerra.³⁰⁰

Tercero. Participación por medio de asesoramiento en la construcción de vías de comunicación terrestre y aérea.³⁰¹

Cuarto. Facultades en materia de Servicio Militar Nacional.³⁰²

Quinto. Manejo, control operativo y administrativo de la Guardia Nacional.³⁰³

Sexto. Intervención en lo que respecta a permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras en territorio nacional.³⁰⁴

Séptimo. Autoridad en materia de armas de fuego y explosivos.³⁰⁵

²⁹⁹ LOAPF, art. 29, fracciones I, III, V, VII, IX, XII, XIII, XIV, XV y XIX.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰⁰ LOAPF, art. 29, fracción VI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰¹ LOAPF, art. 29, fracción VIII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰² LOAPF, art. 29, fracciones II y XX.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰³ LOAPF, art. 29, fracción IV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰⁴ LOAPF, art. 29, fracción XVIII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰⁵ LOAPF, art. 29, fracciones XVI y XVII.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

Octavo. Administración de la Justicia Militar.³⁰⁶

Sobre la estructura orgánica de la SEDENA (en su carácter de Secretaría de Estado), cabe señalarse que esta se encuentra establecida en su Reglamento Interior, sin embargo, este no ha sido modificado desde julio de 2019. De tal forma que dicho ordenamiento no incluye las modificaciones relativas a la creación del *Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional* y de la *Comandancia del Ejército*, hechas en virtud del *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicano*, publicado en el DOF el 18 de febrero de 2022.³⁰⁷

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional establece los órganos administrativos que la integran, y a continuación enunciamos los de nivel jerárquicamente superior:

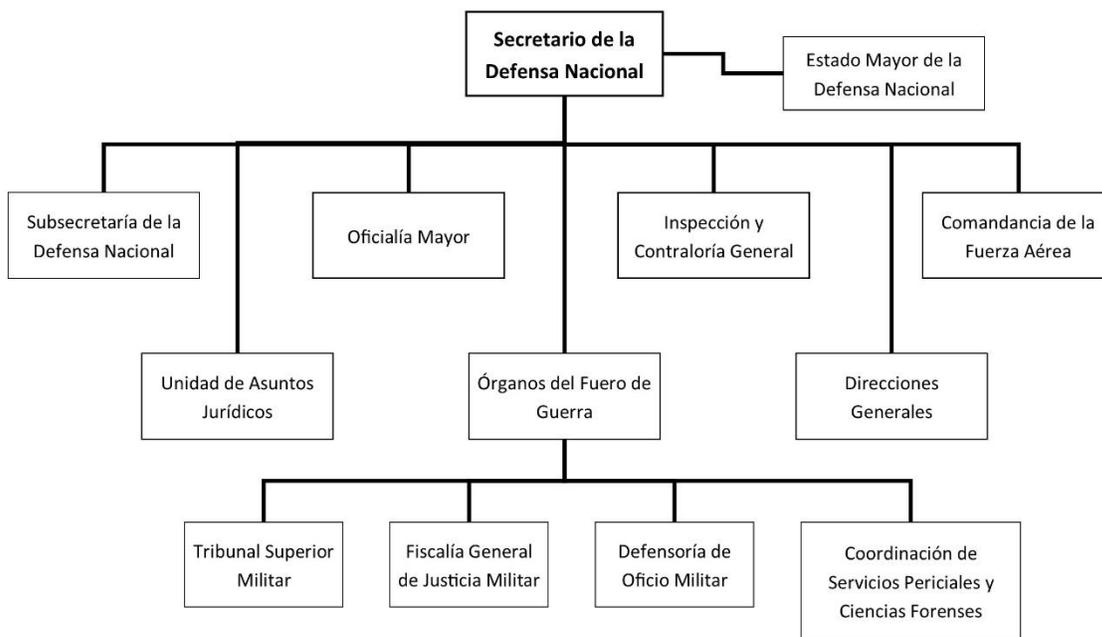
³⁰⁶ LOAPF, art. 29, fracciones X y XI.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁰⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicado en el DOF el 18 de febrero de 2022.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643305&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0

Órganos administrativos de la SEDENA



Elaboración propia.³⁰⁸

Al Secretario de la Defensa Nacional corresponde el ejercicio del *Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicano*,³⁰⁹ quien para el ejercicio de sus funciones, a su vez, cuenta con el Subsecretario y Oficial Mayor como auxiliares inmediatos³¹⁰, así como con el *Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, Inspección y Contraloría del Ejército y Fuerza Aérea, Órganos del Fuero de Guerra y las Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional*.³¹¹

Unidas en un solo dependencia, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son *instituciones armadas permanentes*, teniendo su razón de ser en cinco misiones generales establecidas desde su Ley Orgánica, las cuales son:

Artículo 1°. (...)

³⁰⁸RISEDENA, art. 7°.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/r4099hyY4hlgzabkBMk1EuSFoGWp/lp/chY0cu/Ublv>

³⁰⁹ LOEFAM, art. 16. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁰ LOEFAM, art. 19. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹¹ LOEFAM, art. 21. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

- I. *Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*
- II. *Garantizar la seguridad interior;*
- III. *Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;*
- IV. *Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y*
- V. *En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.*³¹²

A raíz de las modificaciones a la LOEFAM de febrero de 2022, el Ejército quedó constituido con una *Comandancia del Ejército* y un *Estado Mayor del Ejército* (el cual no debe ser confundido con el *Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional*)³¹³, *Unidades de Armas, Unidades de Servicios*³¹⁴, *Cuerpos Especiales, Cuerpos de Defensa Rurales y Establecimientos de Educación Militar.*³¹⁵

En el caso de las *Armas* o *Unidades de Armas*, se trata de los componentes de Ejército cuya principal misión es el combate³¹⁶ y, de acuerdo con sus características para el mismo, estas son: *Infantería, Caballería, Artillería, Blindada e Ingenieros.*³¹⁷

En cambio, los *Servicios* o *Unidades de Servicios*, son aquellos cuya misión radica en la satisfacción de “*necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico*”.³¹⁸

Por otro lado, en lo que respecta la Fuerza Aérea, esta se constituye también por una Comandancia de la *Fuerza Aérea* y un *Estado Mayor Aéreo* (incluso desde antes de la creación de la Comandancia del Ejército), *Unidades de Vuelo, Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea y Servicios.*³¹⁹

³¹² LOEFAM, art. 1°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹³ LOEFAM, art. 54. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ LOEFAM, artículos 53 y 54. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁶ LOEFAM, art. 55. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁷ LOEFAM, art. 56. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁸ LOEFAM, art. 67. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³¹⁹ LOEFAM, art. 59. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

3.2.3 Secretaría de Marina

La *Armada de México* es la *fuerza armada* correspondiente a la Secretaría de Marina. Sin embargo, partiendo de lo establecido en la LOAPF como instrumento para distinguir entre la Secretaría de Estado y la *fuerza armada*, notamos que existe un campo sumamente amplio para la SEMAR más allá de la Armada de México, no obstante que para llevarlo a cabo se apoya en gran medida de la Armada.

Las atribuciones de la SEMAR pueden quedar agrupadas de la siguiente manera:

Primero. Gestión de la Armada de México.³²⁰

Segundo. Presencia del Estado Mexicano en costas y mar territorial.³²¹

Tercero. Autoridad Marítima Nacional.³²²

Cuarto. Estudios marítimos y autoridad en materia de exploración.³²³

Quinto. Ente de protección civil y a la navegación en el mar.³²⁴

Sexto. Ente de apoyo del Ejecutivo Federal.³²⁵

Séptimo. Dirección de educación naval y náutica mercante.³²⁶

Octavo. Intervención en la justicia militar.³²⁷

Noveno. Desarrollo de infraestructura.³²⁸

Décimo. Seguridad nacional.³²⁹

³²⁰ LOAM, art. 30, fracciones I, II, III, VIII, X, XVI y XXII.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²¹ LOAM, art. 30, fracción IV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²² LOAM, art. 30, fracciones V, V Bis, VI Bis, VII, XII Bis, XII Ter, XIV Bis, XIV Ter, XIV Quáter.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²³ LOAM, art. 30, fracciones XI, XII, XVII y XVIII.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁴ LOAM, art. 30, fracciones VII Bis, VII Ter, VII Quáter y XXI.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁵ LOAM, art. 30, fracción XIII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁶ LOAM, art. 30, fracción VI <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁷ LOAM, art. 30, fracción XIII. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁸ LOAM, art. 30, fracciones IX, XIV y XV.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³²⁹ LOAM, art. 30, fracción XX. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

Undécimo. Colaboración internacional.³³⁰

Duodécimo. Atribuciones en materia ambiental.³³¹

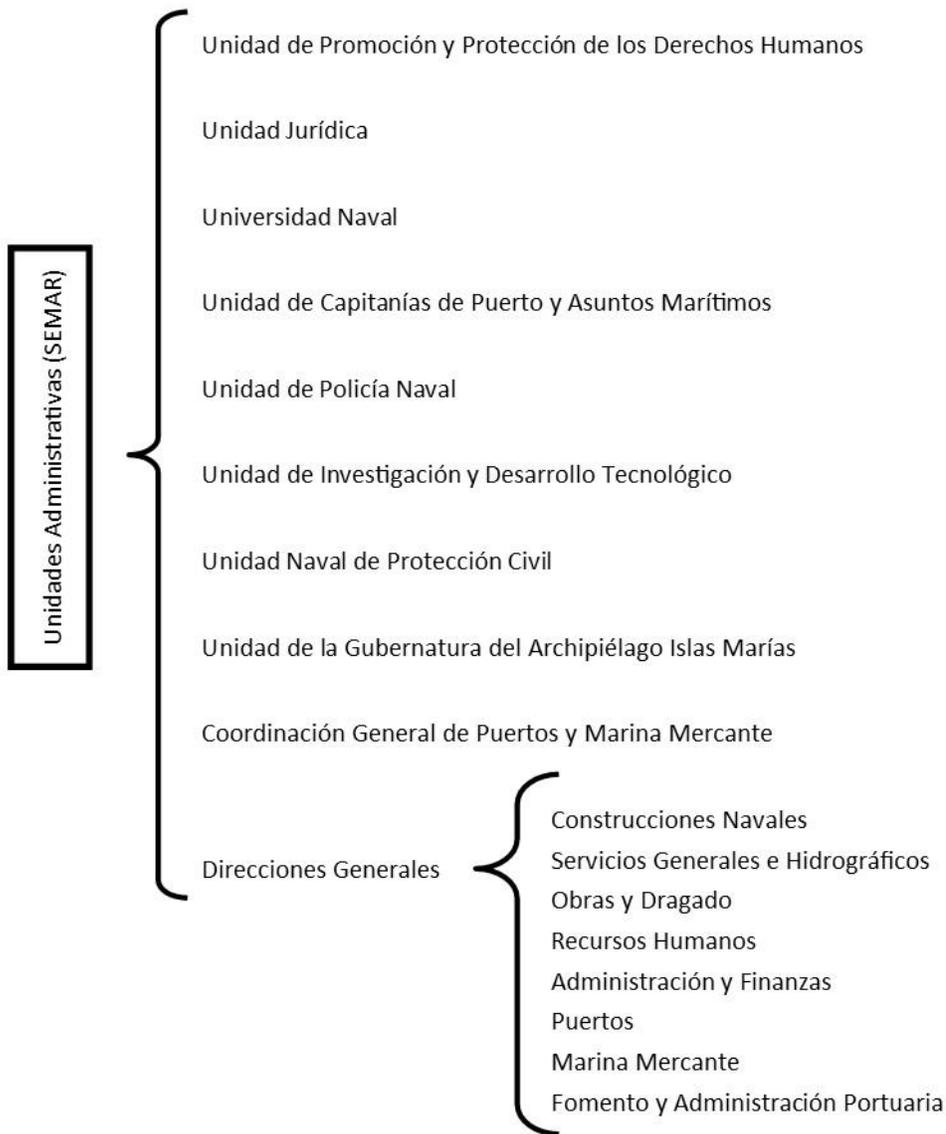
La estructura orgánica de la Secretaría de Marina se encuentra establecida en el artículo 3° de su Reglamento Interior, la cual parte de los titulares, unidades y órganos que habrán de auxiliar al Secretario para el despacho de los asuntos de su competencia.



³³⁰ LOAM, art. 30, fracción XIX. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³³¹ LOAM, art. 30, fracciones XXIV y XXV.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>



Elaboración propia.³³²

Ahora bien, en su carácter de *fuerza armada*, la *Armada de México* cuenta con un *alto mando*, que es ejercido por el Secretario de Marina,³³³ quien a su vez cuenta

³³² RISEMAR, art. 3°.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqv6hyXIagLbrEs58v1pdgP1O4ES+8KYgm5m69oDpFb/Sbnh1>

³³³ LOAM, art. 5°, fracción II. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

con órganos asesores, tales como el *Estado Mayor General de la Armada*, el *Consejo del Almirantazgo* y la *Unidad de Inteligencia Naval*.³³⁴

La *Armada de México* tiene la naturaleza de ser una “*institución militar nacional, de carácter permanente*”.³³⁵ A su vez, tiene la misión de “*emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, proteger la soberanía de la Nación, mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y coadyuvar en la seguridad interior del país*”.³³⁶

La composición de la *Armada* se da en función de *Cuerpos* y *Servicios*, siendo enunciados expresamente los primeros en la Ley Orgánica como: *Cuerpo General*, *Infantería de Marina* y *Aeronáutica Naval*.³³⁷

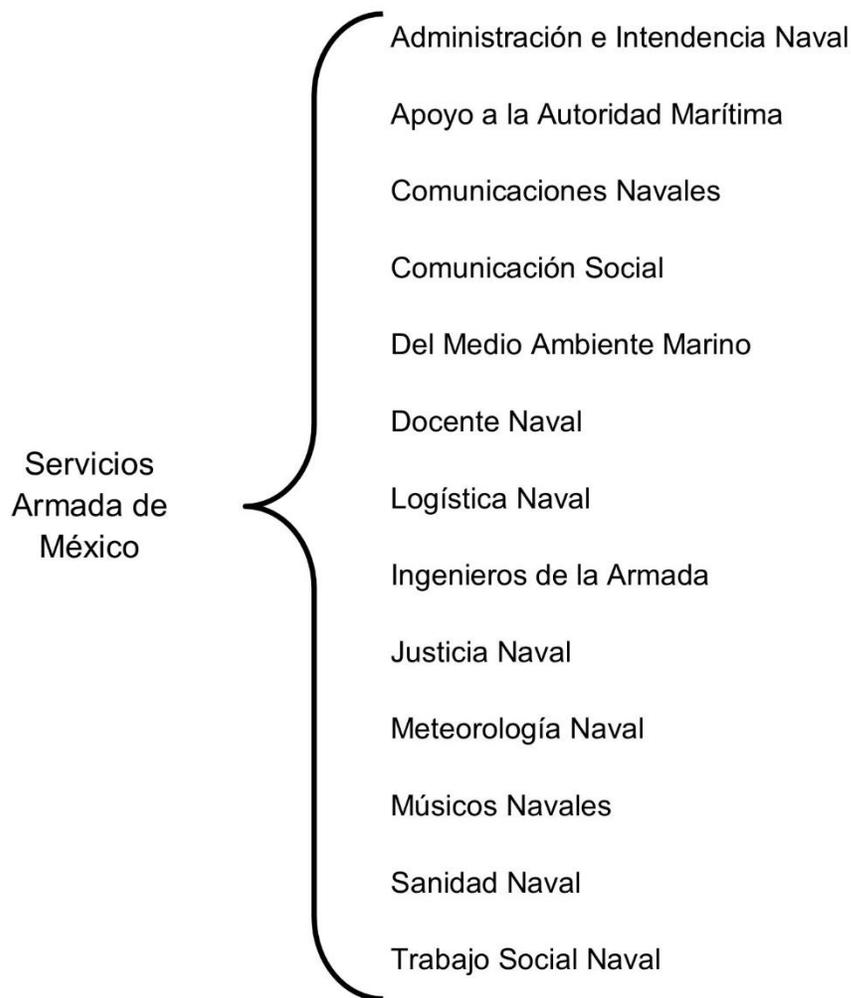
En cuanto a los *Servicios de la Armada de México*, estos son:

³³⁴ LOAM, art. 35. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³³⁵ LOAM, art. 1°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³³⁶ Idem.

³³⁷ LOAM, art. 54. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>



*Elaboración propia.*³³⁸

3.2.4 Situación del personal de las Fuerzas Armadas

Una característica de suma importancia que vuelve únicas a las *fuerzas armadas* frente a cualquier otra institución, radica en la relación que guarda su personal con el Estado Mexicano.

Los elementos que integran las *fuerzas armadas*, en particular, no se encuentran sujetos a una relación laboral e incluso, podría afirmarse, se trata de un ámbito que

³³⁸ LOAM, art. 57. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

va más allá de la especialidad establecida para este tipo de relaciones en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional.³³⁹

En este sentido, existen dos cuestiones que derivan una de la otra sobre el personal de las *fuerzas armadas*.

La primer cuestión radica en la *situación* de los militares. A saber, para las tres *fuerzas armadas* existen tres situaciones en las cuales pudiera encontrarse su personal, las cuales son: *activo, retiro y reserva*.³⁴⁰

Ahora bien, sin perjuicio de la relevancia del tema, consideramos que, para el presente trabajo, vale la pena concentrarnos exclusivamente en el *activo* y en el *retiro*, toda vez que la *integración y movilización*³⁴¹ de las *reservas* corresponde a circunstancias que no guardan relación directa con el tema de la presente tesis.

En lo que respecta al *activo*, este deviene de la celebración de un *contrato de enganche*, por virtud del cual se comprometen por un tiempo determinado a prestar sus servicios en la fuerza armada que corresponda.³⁴² Esto significa que, una vez firmado el *contrato de enganche* de forma voluntaria, el personal pasa a incorporarse al *activo*.

En el caso del *Ejército* y la *Fuerza Aérea*, el *activo* se integra con el personal militar que se encuentre: *Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares; a disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional; con licencia; hospitalizado; sujeto a Proceso; compurgando una Sentencia; y asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional*.³⁴³

³³⁹ CPEUM, art. 123, Apartado B, fracción XIII. “*Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes*”

³⁴⁰ LOEFAM, art. 137; y LOAM, art. 81.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³⁴¹ LOEFAM, art. 179, 180, 181 y 183; y LOAM, art. 90, 91, 92 y 93.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³⁴² LOEFAM, art. 6°; y LOAM, art. 45.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³⁴³ LOEFAM, art. 138. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

En cambio, el *activo* de la *Armada de México* se integra con el personal que está: *prestando sus servicios en unidades y establecimientos navales, en la Secretaría de Marina o encontrarse comisionado o asignado en otra dependencia; a disposición; en depósito; en situación especial; y con licencia.*³⁴⁴

Sobre la *situación de retiro*, de conformidad con lo establecido en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se trata de *aquella (situación) en que son colocados, mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones, al ejercer el Estado la facultad que tiene por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en el artículo 24 de la propia ley.*³⁴⁵

En este sentido, el personal en situación de *retiro*, sigue formando parte de las *fuerzas armadas*, pero sin encontrarse bajo ninguna de las siete modalidades establecidas para el *activo*.

La segunda cuestión, consiste en un *régimen de sujeción especial* que rige al *personal* de las *fuerzas armadas*, el cual se basa en dos aspectos: la *disciplina militar* y el sometimiento al *fuero de guerra*.

La *disciplina*, de conformidad con la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, “*es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.*”³⁴⁶

La importancia de la *disciplina* en las *fuerzas armadas*, como lo menciona la propia ley, radica en que es su *base fundamental*, y justifica su existencia en la defensa de los intereses de la Patria, así como en la preservación de su vida institucional.³⁴⁷

³⁴⁴ LOAM, art. 82. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124567.pdf>

³⁴⁵ LISSFAM, art. 21. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17018.pdf>

³⁴⁶ LDEFAM, art. 3°. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo16959.pdf>

³⁴⁷ LDEFAM, art. 3° Bis. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo16959.pdf>

Por otro lado, el *fuero de guerra* es la diferencia más grande que guarda el ámbito militar frente a cualquier ente de la administración pública.

El fundamento del *fuero de guerra* lo encontramos en la propia Constitución que, en su artículo 13, establece su subsistencia para los *delitos y faltas contra la disciplina militar*.³⁴⁸ Sin embargo, la jurisdicción militar, parte de una premisa, que consiste en la celebración voluntaria del *contrato de enganche* que, a su vez, da lugar al sometimiento tanto a la *disciplina*, como a la *justicia militar*.

Los militares deben observar de forma simultánea las normas que rigen la disciplina militar, pero a su vez, existen tipos penales por los que únicamente quienes tengan tal carácter (castrense) pueden ser juzgados. De tal forma que en esencia y partiendo de lo establecido en el artículo 13 constitucional, *el fuero de guerra* es un concepto que aplica de forma simultánea en lo que refiere a faltas a la *disciplina*, así como a *delitos* cometidos por militares. Sin embargo, dentro de las propias *fuerzas armadas* quienes conocen de las *faltas a la disciplina militar*, son los Consejos de Honor y los superiores jerárquicos (sumándose en el caso de la Armada la Junta de Almirantes).³⁴⁹

Ahora bien, en el caso de los delitos establecidos en el Código de Justicia Militar, estos corresponden a los *Órganos del Fuero de Guerra*³⁵⁰, cuya administración (de la *justicia militar*) fue conferida a la SEDENA.³⁵¹ Tales órganos se encuentran conformados por el *Tribunal Superior Militar*, la *Fiscalía General de Justicia Militar* y la *Defensoría de Oficio Militar*.³⁵²

La esencia que justifica la existencia del *Fuero de Guerra*, siempre se mantiene enfocada en la preservación de la *disciplina* por parte de los elementos de la *fuerzas armadas*, a tal grado de incluso establecerse tipos penales cuyo bien jurídico tutelado gira en torno a la disciplina. De tal forma que, durante su actuación en aras

³⁴⁸ CPEUM, art. 13. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

³⁴⁹ LOEFAM, art. 31; y LOAM, art. 40 y 41.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³⁵⁰ LOEFAM, art. 27. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

³⁵¹ LOAPF, art.29, fracción X. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

³⁵² LOEFAM, art. 28. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>

de cumplir la misión establecida en su ley respectiva, las *fuerzas armadas* cuentan con un respaldo institucional y jurídico que permite que dicha actuación se vea fortalecida por la *disciplina*, de una manera que en la administración pública no ha sido implementada.³⁵³

3.2.4 Participación de las fuerzas armadas en Aduanas

Dentro del cambio entre el SAT y la ANAM, la incorporación del concepto de *fuerzas armadas* a la configuración de la *administración aduanera* pasó a ser uno (si no el que más) de los temas más importantes y relevantes de dicha modificación.

Actualmente, existe una participación de las *fuerzas armadas* en el ámbito aduanal, sin embargo, esta se ha establecido a lo largo de distintos momentos de tres maneras distintas.

En este sentido, los tres rubros en los que puede ser categorizada la participación de las fuerzas armadas en las aduanas, son: incorporación de personal; trabajo conjunto; y coordinación de las Aduanas.

La **incorporación de personal proveniente de las fuerzas armadas** fue una cuestión planteada por primera ocasión de forma oficial con el Decreto de 14 de julio de 2021. Sin embargo, a pesar de dejar claro las pretensiones del Ejecutivo en cuanto a dicha determinación, lo cierto es que sólo se estableció en un artículo 8° del Decreto tal prerrogativa, sin especificar la forma que tal presencia de personal castrense habría de darse.³⁵⁴

Los motivos establecidos en los considerandos hacían énfasis en que la contratación de personal militar, por sus características en particular, serviría para fortalecer la seguridad nacional, así como para permitir que el nuevo órgano desconcentrado pudiera cumplir con su función.³⁵⁵

³⁵³ La justificación de la implementación de la disciplina castrense radica en causales beligerantes que vuelven indispensable su preservación.

³⁵⁴ DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021.

³⁵⁵ Idem.

Posteriormente, con el Decreto de 21 de diciembre de 2021 (analizado en numerosas ocasiones a lo largo de los epígrafes anteriores), se retomó la incorporación de personal que perteneciera o hubiera pertenecido a las fuerzas armadas para desempeñar los distintos cargos dentro de la integración de la ANAM.³⁵⁶

No obstante, tal incorporación quedaba restringida a llevarse a cabo exclusivamente en las Aduanas cuya coordinación correspondiera a la SEDENA y a la SEMAR, pues recordemos que, en un primer momento, no todas las Aduanas del país eran coordinadas por dichas secretarías.³⁵⁷

Si el personal de las fuerzas armadas que fuera incorporado a la Agencia Nacional de Aduanas de México, exclusivamente podía ser nombrado y/o desplegado para determinadas Aduanas, esto significa que no podría ser integrado dentro de las distintas Direcciones y Subdirecciones que integraran la ANAM, ni a Aduanas cuya coordinación solía corresponder a esta última.

Tal circunstancia, en esencia no cambió con la modificación al RIANAM de mayo de 2022, pues, lo que sucedió fue que, la coordinación de la totalidad de las Aduanas fue asignada a las *fuerzas armadas*, ampliando cuantitativamente el margen para la incorporación de personal en más Aduanas, pero en realidad no cambió la norma en lo que respecta a la integración de personal militar a la estructura orgánica de la ANAM.

Consideramos importante dejar claro que la redacción del artículo 5° del RIANAM enuncia a “*personal que pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas Armadas*”,³⁵⁸ lo cual, si bien podría parecer que incluye también a personal que hubiera pertenecido a las fuerzas armadas pero que hubiera sido dado de baja, lo cierto es

³⁵⁶ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021.

³⁵⁷ Idem, art. 5° y 38.

³⁵⁸ RIANAM, art 5°.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUlynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

que se limita exclusivamente a personal militar en situación de *activo* y *retiro*, toda vez que la incorporación de personal dado de baja no guarda relación con las fuerzas armadas por tratarse de personal proveniente de la vida civil.

Por otro lado, mencionábamos que la participación de las fuerzas armadas en las Aduanas también se da en aras del **trabajo conjunto**. Esto deviene de lo establecido en la fracción VI del artículo 3° del RIANAM, acerca de la consideración de que, como parte de las funciones de la ANAM, también se encuentra la de mantenerse en coordinación con las *fuerzas armadas para preservar la seguridad en los puntos de acceso al país*.³⁵⁹

En este caso podemos apreciar que se trata de una prioridad por garantizar que los recintos fiscales no se conviertan en vulnerabilidades para el cumplimiento de la misión de las *fuerzas armadas*, lo cual también va de la mano con la *seguridad nacional*.

Por último, tenemos la **coordinación de las Aduanas**.

A partir del Decreto de 24 de mayo de 2022, la coordinación de las 50 Aduanas pasó a estar a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.³⁶⁰ Ahora bien, recordemos que las Aduanas no forman parte de un organigrama escalonado jerárquicamente dentro de la ANAM, sino que se trata de entidades que reportan directamente al titular del órgano desconcentrado y se basan en la operación integral de diversas dependencias, tanto internas (de la ANAM), como externas.

La coordinación de las Aduanas, difiere frente a lo que realizan las distintas Direcciones Generales en el sentido en que estas últimas sirven para determinar, construir, implementar, diagnosticar y corregir la política Aduanera, que

³⁵⁹ RIANAM, art 3°, fracción VI.

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7TvcvnPMVD/ziGH16cCHUIynAkezRtWKyyBCj4OE/oMegIur>

³⁶⁰ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México", publicado el 21 de diciembre de 2021, publicado en el DOF el 24 de mayo de 2022.

indiscutiblemente de alguna manera termina permeando en la operatividad, pero la coordinación de las Aduanas, consiste en llevar la batuta durante la operación aduanera para efecto de que, tanto política aduanera, como las demás políticas adheridas a esta, puedan ser implementadas eficientemente.

En este sentido, dicha batuta fue encomendada a la SEDENA y a la SEMAR, bajo nuestra interpretación, en su faceta de Secretarías de Estado, más que de *fuerzas armadas*,³⁶¹ pues así es como fue establecido de forma expresa en el artículo 38 del RIANAM.

Ahora, si bien es cierto que el RIANAM establece las atribuciones que corresponden a los titulares de las Aduanas, también lo es que, bajo una interpretación literal, podría encontrarse una distinción entre la responsabilidad de coordinar las Aduanas, y el rol de sus titulares.

Ante tal circunstancia, vía Plataforma Nacional de Transparencia preguntamos a las tres dependencias en comento (ANAM, SEDENA y SEMAR), acerca de cómo se lleva a cabo la coordinación en aduanas a cargo de la SEMAR y la SEDENA a que hace referencia el artículo 38 del RIANAM.

Por parte de la respuesta de la ANAM, retomamos lo siguiente:

Bajo ese contexto y derivado de la modificación al Reglamento Interno de Hacienda, la SEDENA y la SEMAR reciben la facultad y están autorizadas para instrumentar y permitir proyectos de tecnología de control de inspección no intrusiva en el reconocimiento aduanero o en la verificación de mercancía en transporte al interior de la Aduana, así como las acciones que de estos proyectos deriven, considerando los servicios de soporte y mantenimiento especializado que coadyuven en la operación aduanera, intensificando la coordinación con las Fuerzas Armadas y las instituciones de seguridad en los puntos de acceso al país, al tiempo que se priorizará reducir la evasión y elusión fiscal, colaborando con la Dirección General de Procesamiento Electrónico de Datos y la Dirección General de Investigación Aduanera para la planeación y organización de estrategias que permitan crear e

³⁶¹ Sin perjuicio de que pudiera darse una confusión conceptual al respecto.

*instrumentar mecanismos y sistemas que coadyuven la planeación y objetivos relacionadas con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.*³⁶²

Ahora bien, sobre la misma pregunta, la SEDENA respondió que la coordinación de las Aduanas bajo su administración, “*se efectúa con la Agencia Nacional de Aduanas de México por conducto del Centro Coordinador de Operaciones ‘Aduanas’ del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional.*”³⁶³

En el caso de la SEMAR, recibimos la siguiente respuesta:

*Se hace de su conocimiento que esta Institución asumió la coordinación de diversas aduanas y a fin de elevar la eficiencia y eficacia de los servicios aduanales y de inspección con apego a las normas jurídicas que regulan la entrada, tránsito o salida de mercancías en territorio nacional en las aduanas marítimas e interiores, esto derivado del Superior Acuerdo Secretarial número 204/2022, de fecha 15 de abril del 2022, en el que se creó la Coordinadora de Protección Marítima y Portuaria y Aduanas, cuya misión es coordinar los apoyos y acciones necesarias entre las áreas de esta Secretaría y las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como con diversas autoridades que convergen en los recintos portuarios y aduanas coordinadas por esta Dependencia, en las materias de protección, marítima, portuaria y aduanas.*³⁶⁴

De igual manera, sobre la suposición de si alguno de los titulares de las 50 Aduanas formaba parte de la SEDENA o de la SEMAR, ya fuera en situación de *activo* o *retiro*, lo cierto es que fue confirmada por la ANAM, de tal manera que los 50 titulares de las Aduanas son elementos de dichas Secretarías, algunos en activo y otros en retiro.³⁶⁵

³⁶² Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000150, 06 de marzo de 2023.

³⁶³ Respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número 330026423000453, 03 de marzo de 2023.

³⁶⁴ Respuesta de la Secretaría de Marina a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número 330026623000309, 08 de marzo de 2023.

³⁶⁵ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000151, 15 de febrero de 2023.

En este sentido, considerando y retomando la información proporcionada por las dependencias antes señaladas, la participación de las fuerzas armadas en las Aduanas en lo que respecta a la coordinación de estas, conlleva lo siguiente:

- 1) Los titulares de las 50 Aduanas son elementos en situación de *activo y retiro* de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. Por lo tanto, se trata de personal que conserva una relación con el *mando* proveniente de dichas Secretarías para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 39 y de las atribuciones establecidas para los titulares de las Aduanas en el artículo 40 del RIANAM.
- 2) Dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su carácter de Secretaría de Estado, la coordinación de las Aduanas a su cargo se efectúa con la ANAM por conducto del *Centro Coordinador de Operaciones “Aduanas” del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional*, que recordemos que forma parte de los órganos del Alto Mando, manteniéndose fuera de la estructura, composición y cadena de mando del Ejército y de la Fuerza Aérea.
- 3) Dentro de la Secretaría de Marina, también en su carácter de Secretaría de Estado, la coordinación de las Aduanas a su cargo se lleva a cabo por medio de un ente creado en abril de 2022, denominado *Coordinadora de Protección Marítima y Portuaria y Aduanas*.
- 4) Tanto la SEDENA como la SEMAR, respectivamente, fueron facultadas y autorizadas en lo que respecta a la instrumentación y elaboración de proyectos de *tecnología de control de inspección no intrusiva* en el *reconocimiento aduanero y verificación de mercancía en transporte al interior de la Aduana*.

Por otro lado, el enfoque de su coordinación también se da para efecto de intensificarse en materia de seguridad en los puntos de acceso al país.

- 5) En lo que respecta a la coordinación con Direcciones Generales de la propia ANAM:
Se prioriza la reducción de la *“evasión”* y *“elusión fiscal”* por medio de la colaboración con la Dirección General de Procesamiento Electrónico de Datos.

Se prioriza planeación y organización de estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas que coadyuven la planeación y objetivos relacionadas con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, por medio de la colaboración con la Dirección General de Investigación Aduanera.

Capítulo 4. El Servicio de Administración Tributaria frente a la Agencia Nacional de Aduanas de México.

La creación de la ANAM se llevó a cabo dentro de la reglamentación interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, es importante tener en consideración el hecho de que tanto una autoridad fiscal, como una aduanera, ambas se desenvuelven en torno a las disposiciones emitidas por el órgano legislativo.

Ahora bien, al plantear el contenido de las disposiciones fiscales y aduaneras, el legislador partía de ser el SAT la autoridad competente en los dos ámbitos, por tanto, el ejercicio de facultades quedaba supeditado a su mención en el RISAT para ser realizada por alguna Administración General o Central específica.

Las atribuciones se mencionaban en el Reglamento Interior para efectos de conocer el órgano que habría de materializarlas dentro del propio SAT.

Con la creación de la ANAM, al no haber sido modificado ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Aduanera, el texto emitido por el legislador ya no habrá de materializarse de forma absoluta por medio del SAT, sino por el órgano desconcentrado cuyo reglamento interior lo faculte para ello.

La complejidad de lo anterior radica en que, realmente, la Agencia Nacional de Aduanas de México no engloba en su totalidad el concepto de *autoridad aduanera*, sino que se trata de un ente que, en materia aduanera, coexiste como autoridad junto al SAT.

La razón por la cual podría surgir confusión respecto a la *autoridad aduanera* pudiera partir de la contradicción que existe entre lo establecido en los artículos transitorios del decreto de 14 de julio de 2021 (que nunca entró vigor), frente a los transitorios del de 21 de diciembre del mismo año,³⁶⁶ toda vez que pareciera que

³⁶⁶ El artículo Segundo Transitorio del decreto de 14 de julio de 2021 establecía que “*Las referencias que se hacen y las atribuciones que se otorgan en reglamentos y demás disposiciones, al Servicio de Administración Tributaria o a cualquiera de sus unidades administrativas, se entenderán hechas a la Agencia Nacional de Aduanas de México cuando se trate de atribuciones vinculadas con la materia objeto del presente Decreto, el reglamento interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México o cualquier otra disposición jurídica que emane de ellos.*”

originalmente la intención era extraer en su totalidad todo lo relacionado al concepto de *autoridad aduanera*, de la estructura y operación del SAT, pero que finalmente sólo se dio con relación a la Administración General de Aduanas.

En este sentido, identificamos tres puntos de partida para analizar la coexistencia del SAT y de la ANAM como *autoridad aduanera*.

En primer lugar, en función de lo establecido en el artículo 150 de la Ley Aduanera con respecto al inicio del *procedimiento administrativo en materia aduanera* (PAMA), surgen tres escenarios en los cuales actúa la *autoridad aduanera*: el *reconocimiento aduanero*; la *verificación de mercancías en transporte*; y el *ejercicio de facultades de comprobación*.

El *reconocimiento aduanero* y la *verificación de mercancías en transporte* forman parte del *despacho aduanero*, mientras que el *ejercicio de facultades de comprobación* no se considera como parte de este.³⁶⁷ Esta distinción será de utilidad para determinar la competencia ya sea del SAT o de la ANAM.

Posteriormente, en segundo lugar, tenemos la *función normativa* que, en epígrafes anteriores, analizamos como propia del SAT y, tercero, también analizada anteriormente como una de las funciones del SAT, la *función de gestión de información*.

4.1 Despacho aduanero

La labor en torno a la cual gira la *administración aduanera*, radica en llevar la tutela durante la entrada de mercancías al territorio nacional, así como durante su salida del mismo. No obstante, dichos movimientos deben someterse a actos y

Dicha circunstancia sería acotada a la Administración General de Aduanas en el artículo Séptimo Transitorio del decreto de 21 de diciembre de 2021: “*Las referencias que se hagan y las atribuciones que se otorgan en decretos, reglamentos, acuerdos, reglas, manuales y demás disposiciones administrativas, a la Administración General de Aduanas y a las Aduanas del Servicio de Administración Tributaria se entenderán hechas o conferidas a la Agencia Nacional.*”

³⁶⁷ Sin perjuicio de que la *verificación de mercancías en transportes* es una *facultad de comprobación* en sí misma.

formalidades determinados en función de los distintos tráficos y regímenes aduaneros establecidos desde la legislación, lo cual constituye el *despacho aduanero*.

Consideramos que el despacho aduanero puede ser conceptualizado como un procedimiento burocrático y operativo configurado específicamente para una situación de ingreso o salida de mercancías de territorio nacional, determinada en función de distintas variables, tales como la naturaleza de la aduana (marítima, fronteriza o interior), *tráfico* (marítimo, aéreo, ferroviario, terrestre, etc.)³⁶⁸, o el *régimen aduanero* (*definitivos*; temporales; depósito fiscal; tránsito de mercancías; elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado; y recinto fiscalizado estratégico)³⁶⁹ entre otras.

La Ley Aduanera define al *despacho aduanero* como:

*(...) el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en 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 o agencias aduanales, empleando el sistema electrónico aduanero.*³⁷⁰

Como podemos observar, el precepto considera dentro del *despacho aduanero* no sólo a los interesados en importar o exportar mercancías a territorio nacional, sino

³⁶⁸ Ley Aduanera, art.11. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

³⁶⁹ Ley Aduanera, art. 90.

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.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

³⁷⁰ Ley Aduanera, art. 35. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

que engloba también a las autoridades aduaneras, pues, se trata del ente al cual le corresponde aplicar, hacer cumplir, vigilar e incluso emitir, las disposiciones en materia aduanera.

El sentido del *despacho aduanero* radica en la obtención de *certeza* durante y posterior al ingreso o salida de mercancías al o del territorio nacional, ya sea en cuanto a la determinación de las contribuciones a pagar, o a la veracidad entre lo declarado y lo transportado, así como en lo que respecta al cumplimiento de todo tipo de obligaciones.

De tal forma que el *despacho aduanero* permite a la *autoridad aduanera*, primero, el trazado de la ruta burocrática y operativa que habrán de seguir quienes importen o exporten mercancías, segundo, la prerrogativa para verificar el seguimiento de dicha ruta por parte de los partícipes así como la veracidad de lo declarado por estos y, tercero, la posibilidad para actuar en caso de detectar irregularidades.

Ahora bien, independientemente del tipo de *despacho aduanero* de que se trate, existe una base a seguir establecida desde la Ley Aduanera, la cual puede ser dividida en cuatro fases.

La primer fase consiste en la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, momento en el que se presume, ya ha sido elaborado el *pedimento*³⁷¹ y también se ha efectuado el pago de las contribuciones y, en su caso, de las cuotas compensatorias determinadas por el interesado.³⁷²

La segunda fase procede de forma inmediata a la anterior, y consiste en la activación del *mecanismo de selección automatizado*, el cual dependerá del tipo de *despacho aduanero* de que se trate, toda vez que este varía dependiendo sobre todo del tipo de tráfico por el que ingresa la mercancía. La función de este

³⁷¹ Ley Aduanera, art. 2, fracción XVI. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>
Para los efectos de esta Ley se considera:

XVI. Pedimento, la declaración en documento electrónico, generada y transmitida respecto del cumplimiento de los ordenamientos que gravan y regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, en la que se contiene la información relativa a las mercancías, el tráfico y régimen aduanero al que se destinan, y los demás datos exigidos para cumplir con las formalidades de su entrada o salida del territorio nacional, así como la exigida conforme a las disposiciones aplicables.

³⁷² Ley Aduanera, art. 43. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

mecanismo consiste en determinar si las mercancías son sometidas a *reconocimiento aduanero* o no.

La tercer fase depende de la determinación del *mecanismo de selección automatizado*, toda vez que se trata del *reconocimiento aduanero*, el cual, de conformidad con la fracción XV del artículo 2° de la Ley Aduanera, consiste en *el examen de las mercancías, así como de sus muestras que lleven a cabo las autoridades para allegarse de elementos que ayuden a cerciorarse de la veracidad de lo declarado ante la autoridad aduanera, así como del cumplimiento de las disposiciones que gravan y regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional.*³⁷³

Por último, la cuarta fase corresponde al *procedimiento administrativo en materia aduanera*, el cual procede en caso de que la autoridad identifique irregularidades durante el *reconocimiento aduanero* y, por tanto, proceda al embargo precautorio de las mercancías de conformidad con lo establecido en el artículo 150 y 151 de la Ley Aduanera.

Ahora bien, la relación del *despacho aduanero* con el presente trabajo de investigación, se centra principalmente en la tercer fase correspondiente al *reconocimiento aduanero*, pues se trata del ámbito en el que la operatividad podría verse afectada por los cambios entre el SAT y la ANAM.

Por otro lado, si bien hicimos énfasis en cuanto al *reconocimiento aduanero* como fase antecesora del *PAMA*, lo cierto es que, dicho énfasis atiende a la identificación de los procedimientos básicos que forman parte del *despacho aduanero*. Sin embargo, la autoridad cuenta también con otra figura que le permite cerciorarse de las mismas cuestiones que en el *reconocimiento aduanero*, que es la *verificación de mercancías en transporte*.

La peculiaridad del *reconocimiento aduanero* radica en que este se lleva a cabo en el *recinto fiscal*, mientras que la *verificación de mercancías en transporte* implica el ejercicio de una facultad por parte de la *autoridad aduanera* para que, una vez

³⁷³ Ley Aduanera, art 2°, fracción XV. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo3.pdf>

salidas las mercancías de la aduana y en camino a su destino, en virtud de una *orden de verificación de mercancías en transporte* emitida por el titular de la aduana, estas retornen para ser sujetas a *reconocimiento aduanero*, retornando así al *despacho aduanero* y, en caso de detectarse irregularidades, iniciar un PAMA.

Por tal motivo, podríamos ubicar tanto a la *verificación de mercancías en transporte*, en la tercer fase a la par del *reconocimiento aduanero* realizado en el recinto fiscal.

Anteriormente, el *despacho aduanero* correspondía en su totalidad al SAT, delegando dicha atribución a la Administración General de Aduanas y, a su vez, al frente de cada Aduana, a un *administrador*. El ámbito operativo se apoyaba en los oficiales de comercio exterior y en la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, tratándose en todo momento de personal dependiente y formado directamente en las filas del SAT.

Actualmente, con la creación de la ANAM, el despacho aduanero fue trasladado de forma íntegra junto con el modelo de la Administración General de Aduanas, de tal manera que a los titulares de las Aduanas se les otorgó en el artículo 40 del RIANAM la facultad para practicar el *reconocimiento aduanero*, mientras que, manteniendo el sistema de *verificadores*, a estos últimos se les confirió también dicha facultad en la fracción II del artículo 41.

Sobre la *verificación de mercancías en transporte*, cabe la formulación de un par de acotaciones. La primera, de que en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se mantuvo dicha atribución para distintas Administraciones Generales, tales como la de Auditoría Fiscal Federal y la de Auditoría de Comercio Exterior. La segunda, de que, originalmente, en el Decreto de 21 de diciembre de 2021, no se había contemplado para los titulares de las Aduanas la facultad de ordenar y practicar la *verificación de mercancías en transporte al interior de la Aduana*, sino que fue hasta la reforma de mayo de 2022 que se adicionó tal concepto a la fracción VII del artículo 40 del RIANAM.

Consideramos acertado la incorporación al concepto de *verificación de mercancías en transporte* el hecho de que esta habrá de realizarse al interior de la Aduana, toda

vez que proporciona certeza en cuanto a su naturaleza dentro del *despacho aduanero*, pues en realidad consiste en un retorno al *recinto fiscal* para ser sometida a un *reconocimiento aduanero*.³⁷⁴

4.2 Ejercicio de facultades de comprobación

El *ejercicio de facultades de comprobación* se encuentra sujeto a dos circunstancias, siendo la primera el que, las mismas, estén previstas para un órgano específico en el Código Fiscal de la Federación o en la Ley Aduanera y, segundo, que en el Reglamento Interior de dicho órgano se le establezca dicha facultad de forma expresa.

Anteriormente, si el artículo 42 del CFF establecía un cúmulo de facultades de comprobación, estas eran distribuidas entre las distintas Administraciones Generales del SAT, sin perjuicio de haberle sido entregado todas de forma global. Por tanto, cada facultad aterrizaba en un órgano que la requería para poder llevar a cabo una función específica.

Por tanto, si la Ley Aduanera hacía mención de las *facultades de comprobación* de la *autoridad aduanera*, en realidad se refería únicamente a facultades de comprobación vinculadas con los órganos internos del SAT que tuvieran vinculación con la *administración aduanera*, las cuales eran principalmente la Administración General de Aduanas y la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Respecto a la Administración General de Aduanas, esta se encontraba facultada en el RISAT de 2015 para llevar a cabo visitas domiciliarias en dos sentidos. Por un lado, de conformidad con lo establecido en la fracción XLIII del artículo 19 anterior a la reforma de diciembre de 2021, tenía la facultad 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

³⁷⁴ Recordemos que la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales constituye una conducta típica sancionada en el artículo 114 del Código Fiscal de la Federación.

*obligaciones inherentes a las autorizaciones, concesiones, patentes e inscripciones en registros a que se refiere la Ley Aduanera.*³⁷⁵

Por otro lado y de la mano con la función de *control de obligaciones*, la fracción L del artículo 19, también establecía la facultad de llevar a cabo visitas domiciliarias pero, en este caso, con la finalidad de “*verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de registro de contribuyentes*”³⁷⁶

Por su parte, la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior contaba con facultades de comprobación más amplias en el artículo 25 del RISAT anterior, las cuales incluían la posibilidad de llevar a cabo visitas domiciliarias, revisión de gabinete, visitas de verificación fiscal (verificación de expedición de comprobantes fiscales digitales, entre otras), la relativa al dictamen contable, verificación de bienes en transporte y revisión electrónica.

Las facultades establecidas para ambos órganos tenían su razón de ser en el artículo 150 de la Ley Aduanera que, a su vez, marcaba la diferencia frente a otros órganos del propio SAT, toda vez que, si bien otras Administraciones Generales contaban con facultades similares, lo cierto es que las demás se enfocaban en contribuciones u obligaciones de naturaleza distinta a la aduanera y al comercio exterior.

En este sentido, retomando lo establecido en el artículo 150 de la Ley Aduanera, son tres escenarios en los que pudiera darse la identificación de alguna de las causales establecidas en el artículo 151, dando paso al *embargo precautorio de las mercancías* e inicio del PAMA. Dichos escenarios son el *reconocimiento aduanero*, la *verificación de mercancías en transporte* y el *ejercicio de facultades de comprobación*.

Tanto el *reconocimiento aduanero* como la *verificación de mercancías en transporte* forman parte del *despacho aduanero*, aunque sobre la segunda podría señalarse

³⁷⁵ RISAT 2015, artículo 19, fracción XLIII.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

³⁷⁶ RISAT 2015, artículo 19, fracción L.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

que tiene una naturaleza híbrida. Sin embargo, el *ejercicio de facultades de comprobación*, aunque si bien procesalmente se encuentra a la par de los anteriores, literalmente sale de la *aduana*.

Las facultades con que contaba la Administración General de Aduanas, se encontraban configuradas para atender el *despacho aduanero* en la *aduana*, mientras que las facultades de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior fueron establecidas para analizar las mismas cuestiones que pudieron haber sido verificadas durante el *despacho aduanero* pero que, al haber arribado las mercancías a su destino, ahora requieren ser llevadas a cabo de acuerdo a las formalidades propias del *ejercicio de facultades de comprobación*.

Podemos observar cómo el artículo 19 del RISAT anterior solamente establecía dos casos en los cuales la AGA podía llevar a cabo visitas domiciliarias, mientras que, en el caso de la AGACE, esta podía ir más allá de visitas domiciliarias, llevando el carácter de *autoridad aduanera*, fuera del *recinto fiscal*.

Al ser reformado el RISAT en el 2021, aunado a la publicación del RIANAM, la Agencia Nacional de Aduanas de México aparentemente sería la *autoridad aduanera*, sin embargo, realmente se trató de una escisión de la Administración General de Aduanas del SAT.

Sucedió que la ANAM quedó totalmente desvinculada del *ejercicio de facultades de comprobación* fuera del *despacho aduanero*, lo que significa que su labor (con relación a los escenarios del artículo 150 de la Ley Aduanera) se limita al *reconocimiento de mercancías* y, aunque originalmente había quedado desierto, a la *verificación de mercancías en transporte al interior de la Aduana*. En cuanto a los casos en que la Administración General de Aduanas podía llevar a cabo visitas domiciliarias, estos desaparecieron junto con ella.

La Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, dentro de la estructura orgánica del SAT fue desvinculada de los *recintos fiscales* y, por tanto, del *despacho aduanero*, pero las facultades con que contaba desde 2015 fueron preservadas, incluyendo la *verificación de mercancías en transporte*, pero cuya

participación en esta última, consideramos, queda supeditada a la colaboración bajo la batuta de la ANAM, pues por sí misma no la puede llevar a cabo, toda vez que sólo puede ser realizada en *recinto fiscal*.

En este sentido tenemos que, *el ejercicio de facultades de comprobación* a que hace referencia el artículo 150 de la Ley Aduanera, realmente no corresponde a la ANAM, sino al SAT por medio de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Ahora bien, consultamos a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente acerca de la autoridad a la cual corresponde integrar el PAMA en el caso de encontrarse irregularidades que den lugar al embargo precautorio de las mercancías. Obtuvimos como respuesta la afirmación de ser la ANAM la autoridad a la cual corresponde levantar el acta de inicio, así como la competente para llevar a cabo el procedimiento, sin perjuicio de que los verificadores sean militares.

4.3 Tópicos de la Agencia Nacional de Aduanas de México vinculados a la fiscalización

El hecho de que una parte fundamental de la *administración aduanera* fuera separada del SAT, presupondría un cambio radical en cuanto al objetivo de la *autoridad aduanera*, lo cual habría de verse reflejado en la incorporación de nuevos tópicos que habría de atender.

Oficialmente la ANAM fue planteada con el decreto de 14 de julio de 2021 y, a pesar de no haber entrado nunca en vigor, recurrimos a él como fuente histórica acerca de los motivos que dieron lugar a la creación del nuevo órgano desconcentrado, toda vez que, realmente la publicación del RIANAM en diciembre del mismo año, no proporciona mucha claridad en este aspecto.

En este sentido, el argumento que resalta tanto en los considerandos, como en los artículos del decreto de julio de 2021, consiste en el fortalecimiento a la *seguridad nacional*. Esto significa que, a la par de las funciones de una administración tributaria o aduanera, como la recaudatoria, de control de obligaciones etc., al nuevo órgano le correspondería atender temas vinculados a la *seguridad nacional*.

Sin embargo, la *seguridad nacional* es un concepto que, en México, proviene de la Ley de Seguridad Nacional y, por tanto, se encuentra acotado por dicha ley. Lo anterior nos lleva a inferir que, se identificó la relación entre la *administración aduanera* y alguna de las *amenazas* previstas en el artículo 5° de la LSN, que no sobra decirlo, en el momento en que fue creada la ANAM, incluía a los delitos en contra del fisco federal, entre los cuales se encontraba el contrabando y sus tan controvertidos equiparables.

Ahora bien, cuando se publicó el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, notamos que su labor en este ámbito terminó viéndose reflejada en su operatividad en el *despacho aduanero*, y en la función de *gestión de información*. Por otro lado, como lo mencionábamos en los epígrafes anteriores, lo relativo al *ejercicio de facultades de comprobación* quedó fuera de la competencia de la ANAM.

El sentido del decreto de julio de 2021 radica en la creación de un órgano desconcentrado que englobara la totalidad de la *administración aduanera*, no solamente del *despacho aduanero*, pero que a su vez, atendiera los nuevos tópicos en materia de *seguridad nacional*.

De haber sido creada la ANAM tal como lo establecía su planteamiento original, en el que se encontrara dotada de la totalidad de facultades correspondientes a la *autoridad aduanera*, pero con una nueva perspectiva de *seguridad nacional* por encima de la recaudatoria, esto hubiera sido traducido en la posibilidad de emplear *facultades de comprobación* diseñadas para fines recaudatorios y de control de obligaciones, en asuntos de *seguridad nacional*, pero sin los mecanismos de control establecidos en la Ley de Seguridad Nacional y con las prerrogativas establecidas a la *administración tributaria*.

La forma en que finalmente quedó configurada la labor de la ANAM en torno a la *seguridad nacional*, se centra en un ámbito operativo al interior de los *recintos fiscales* y sobre todo durante el *despacho aduanero*, por medio de la cooperación y coordinación con dependencias de seguridad, a la par que donde consideramos

más estrecha se ha hecho esta colaboración es en las facultades que le fueron otorgadas con relación a la *función de gestión de información*.

Quedando la *fiscalización* en materia aduanera a cargo del SAT por medio de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, realmente se mantuvo la esencia de esta frente a la introducción de tópicos que, si bien es indispensable atender, pudieran desvirtuar el sentido de una verdadera administración tributaria o aduanera. Así, la ANAM puede colaborar con los tópicos correspondientes a la *seguridad nacional* con mayor certeza en cuanto al principal objetivo de su operación, permitiendo que sea la AGACE la que vele por la recaudación y el control de obligaciones.

4.4 Función normativa a cargo del SAT

Para que la ANAM pudiera ser considerada como una *autoridad aduanera* completamente autónoma del SAT, debería poder englobar la totalidad de funciones propias de la *administración aduanera*.

La *función normativa* consiste en la emisión de disposiciones de carácter general y lineamientos por parte de una autoridad facultada en ley para tal efecto. En materia aduanera, para que la autoridad pueda ejercer tal función, se requiere que desde la Ley Aduanera o, en casos sumamente específicos, desde el Código Fiscal de la Federación, se faculte a la *autoridad aduanera* para llevarla a cabo. Sin embargo, ambas normas fueron redactadas sin tener en consideración la futura creación de un órgano desconcentrado distinto al SAT.

Nuevamente refiriéndonos a los transitorios del Decreto de 14 de julio de 2021, este planteaba que las referencias, así como las atribuciones otorgadas al Servicio de Administración Tributaria, se entenderían hechas a la Agencia Nacional de Aduanas de México. Lo anterior hubiera creado (y durante su *vacatio legis*, creó desde lo teórico) un panorama de incertidumbre jurídica respecto a la competencia de la ANAM para emitir disposiciones de carácter general.

Como finalmente no se concretó la sustitución literal de las referencias del SAT a la ANAM en el sentido del RIANAM, se concluye que la función normativa establecida tanto en la Ley Aduanera como en el Código Fiscal de la Federación se mantuvo dentro de la esfera del SAT.

Aunado a lo anterior, la naturaleza sumamente particular del SAT de ser un órgano desconcentrado, pero creado en función de una norma emitida por el Congreso de la Unión, limita la discrecionalidad con que el Ejecutivo pudiera disponer y distribuir las atribuciones que le fueron establecidas específicamente.

Si la Ley Aduanera establece la atribución para que la autoridad ejerza la *función normativa*, aunque la ANAM sea denominada como la *autoridad aduanera*, el SAT es el que termina ejerciendo dicha función, toda vez que así lo ha establecido el legislador.

La *función normativa* en materia aduanera corresponde al Jefe del Servicio de Administración Tributaria pues, se trata de una atribución establecida en la fracción III del artículo 14 de la LSAT que, al efecto establece:

Artículo 14: El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

...

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquéllas que considere de especial relevancia;

De tal forma que se trata de una prerrogativa exclusiva del titular del SAT, quien a su vez se encuentra desvinculado orgánicamente de la ANAM.

Tenemos el caso de las *Reglas Generales de Comercio Exterior* que, para los dos ejercicios en que la ANAM ya se encontraba operando, fueron emitidas por el titular del Servicio de Administración Tributaria.³⁷⁷ Lo anterior representa el mejor ejemplo

³⁷⁷ REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2022 y su anexo 13, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2021.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639315&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0

de que, en la práctica, la *función normativa* no ha salido del ámbito de actuación del SAT y se ha mantenido el sentido del artículo 14 de la LSAT.

La ANAM no cuenta con la *función normativa* propia de una *autoridad aduanera* completamente autónoma. Es cierto que puede participar con la elaboración de propuestas normativas para que después sean aprobadas, pero más allá de ello, se encierra acotada a la emisión de acuerdos, lineamientos y manuales de carácter administrativo y operativo.

4.5 Función de gestión de información

A lo largo de las distintas etapas por las que el SAT ha atravesado desde 1997 a la fecha, pudimos observar cómo fue fortaleciéndose la *función de gestión de información* dentro de su configuración.

Originalmente dicha función surgió para efecto de favorecer la recaudación, posteriormente, en 2003, se estableció como mecanismo de control del legislativo sobre la actuación de la *autoridad fiscal*. A partir de la reforma de diciembre de 2013 y considerando las reformas de 2019 y 2021, la *administración tributaria* fue dotada de una configuración que actualmente le permite obtener y gestionar información, pero ahora no sólo con fines recaudatorios, sino también de política pública.

A la *autoridad fiscal* se le ha dado la posibilidad de allegarse de información, no sólo de los contribuyentes, sino de todo tipo de personas cuya situación se subsuma en lo establecido por el Código Fiscal de la Federación y los catalogue como *sujetos obligados*. Se trata de información basta y actualizada que permite identificar a las personas, así como sus actividades.

Ahora bien, la complejidad radica en los medios por virtud de los cuales se obtiene la información y, por otro lado, en la razón y finalidad por la cual la *autoridad fiscal* habría de recabar tal información, sobre todo cuando no se aprecia un vínculo directo con la recaudación o con la generalidad y equidad de esta.

REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2023 y sus Anexos 2 y 13, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675887&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

La *función de gestión de información* se refiere al procesamiento, distribución y explotación de la información obtenida por la *autoridad fiscal o aduanera* derivado del ejercicio de las funciones *de control de obligaciones y comprobación de cumplimiento*.

En lo que respecta a la administración tributaria y aduanera, el foco de atención se centra en la *distribución* de la información, sobre todo cuando su *explotación* difiere de los motivos por los cuales fue permisible su recolección. En este sentido, notamos tres ámbitos en los cuales se manifiesta dicha *distribución*.

Primero, con la integración de información estadística con fines de política pública estrechamente vinculada con las aduanas (comercio exterior, económica y recaudatoria).

Segundo, con la *distribución de información* para ser empleada en el combate a la *elusión fiscal*, el *contrabando* y otras conductas típicas en materia fiscal.

Tercero, la *distribución de información* hacia otras dependencias, tanto nacionales como internacionales, bajo un amplio margen de explotación de tal información.

En cuanto al primer y segundo ámbito, por la forma en que quedó configurada la nueva *administración aduanera* entre el SAT y la ANAM, se mantuvo una estrecha y recíproca relación entre ambos órganos desconcentrados en cuanto a la distribución de información para fines de política pública, prevaleciendo el protagonismo por parte de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior del SAT.

Respecto al tercer ámbito, cabe señalarse que, en materia aduanera, ha quedado completamente bajo la esfera de la ANAM, pues se trata de información que se presta a un vínculo con la operatividad de las aduanas.

Dentro de la ANAM, el procesamiento de la información se distribuye de forma integral entre las Direcciones Generales que la integran de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del RIANAM, pero en lo que refiere al último paso de dicha información antes de la explotación, la Dirección General de Planeación Aduanera, así como la Dirección General de Evaluación, son las que se encargan

de prepararla, ya sea para su entrega a otras dependencias nacionales o internacionales, o para la toma de decisiones dentro de la propia ANAM.

4.6 Contrastes entre el SAT y la ANAM

A continuación, presentaremos los contrastes que permitan visualizar las diferencias entre el SAT y la ANAM, no sólo en lo que refiere a su integración, sino también en cuanto a aspectos tales como el ejercicio de facultades de comprobación y la recaudación.

En el presente epígrafe analizamos los tópicos que salen de la aseveración de que, la ANAM, constituye una mera reencarnación íntegra de la otrora Administración General de Aduanas del SAT. Por lo tanto, nos enfocaremos en los tópicos agregados durante el proceso de creación de la ANAM, así como aquellos que se vieron afectados por el mismo.

4.6.1 Estado de fuerza de la ANAM

Cuando nos referimos al *estado de fuerza* de la ANAM, se trata del personal que forma parte de la operatividad del órgano desconcentrado y que principalmente es aquél personal que labora en los *recintos fiscales* distinto al que pertenece específicamente a alguna de las Direcciones Generales.

Comenzando por el *Titular de la Agencia*, a la fecha ha contado con tres titulares, habiendo sido los dos primeros provenientes de la vida civil: Horacio Duarte Olivares, otrora titular de la AGA del SAT, siendo sustituido por Rafael Marín Mollinedo,³⁷⁸ mientras que, desde junio de 2023, el cargo lo ocupa el *general en retiro* André Georges Foullum Van Lissum.³⁷⁹

³⁷⁸ Presidencia de la República, “*Presidente de la República designa a Rafael Marín nuevo titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México*”, 07 de diciembre de 2022.
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-de-la-republica-designa-a-rafael-marin-nuevo-titular-de-la-agencia-nacional-de-aduanas-de-mexico?idiom=es>

³⁷⁹ Presidencia de la República, “*Presidente designa a André Foullon al frente de la Agencia Nacional de Aduanas de México*”, 21 de junio de 2023.
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-designa-a-andre-foullon-al-frente-de-la-agencia-nacional-de-aduanas-de-mexico#:~:text=Andr%C3%A9%20Foullon%20sustituye%20a%20Rafael,el%20Senado%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.>

Ahora bien, a raíz de un cambio de suma importancia como el establecido en los artículos 5° y 38 del RIANAM, relativo a la posibilidad de que *personal que pertenezca o haya pertenecido a las Fuerzas Armadas de México*³⁸⁰ sea incorporado a las Aduanas, pudiendo ser designado incluso como titular de Aduana, se hicieron consultas por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia para efecto de obtener información al respecto.

Acerca de los titulares de las 50 Aduanas con que cuenta la ANAM de conformidad con el artículo 37 del RIANAM, cabe señalarse que, los 50 son elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina,³⁸¹ de los cuales 32 son militares de la SEDENA en *situación de retiro*,³⁸² y el resto forma parte de la SEMAR.³⁸³

En cuanto al personal proveniente de las fuerzas armadas que se encuentra comisionado a las aduanas a raíz de la creación de la ANAM, por parte de la SEDENA fueron incorporados 2,345 elementos en *situación de activo* y 50 en *situación de retiro*. Mientras que, por la SEMAR, se incorporaron 296 elementos del *activo* y 49 del *retiro*.³⁸⁴

Sobre los Oficiales de Comercio Exterior, en noviembre de 2019 el SAT contaba con 1,704 elementos.³⁸⁵ Posteriormente, en 2020 contaba con 1,812 elementos.³⁸⁶ Actualmente, la ANAM cuenta con 3,292 Oficiales de Comercio Exterior.³⁸⁷

³⁸⁰ RIANAM, art. 5°

³⁸¹ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000151, 15 de febrero de 2023.

³⁸² Respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 330026423000454, 07 de marzo de 2023.

³⁸³ Respuesta de la Secretaría de Marina a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 330026623000310, 08 de marzo de 2023.

³⁸⁴ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000150, 06 de marzo de 2023.

³⁸⁵ Respuesta del Servicio de Administración Tributaria a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 0610100303619, 20 de diciembre de 2019.

³⁸⁶ Respuesta del Servicio de Administración Tributaria a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 0610100183820, 6 de octubre de 2020.

³⁸⁷ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000150, 06 de marzo de 2023.

4.6.2 Operatividad y autoridad aduanera

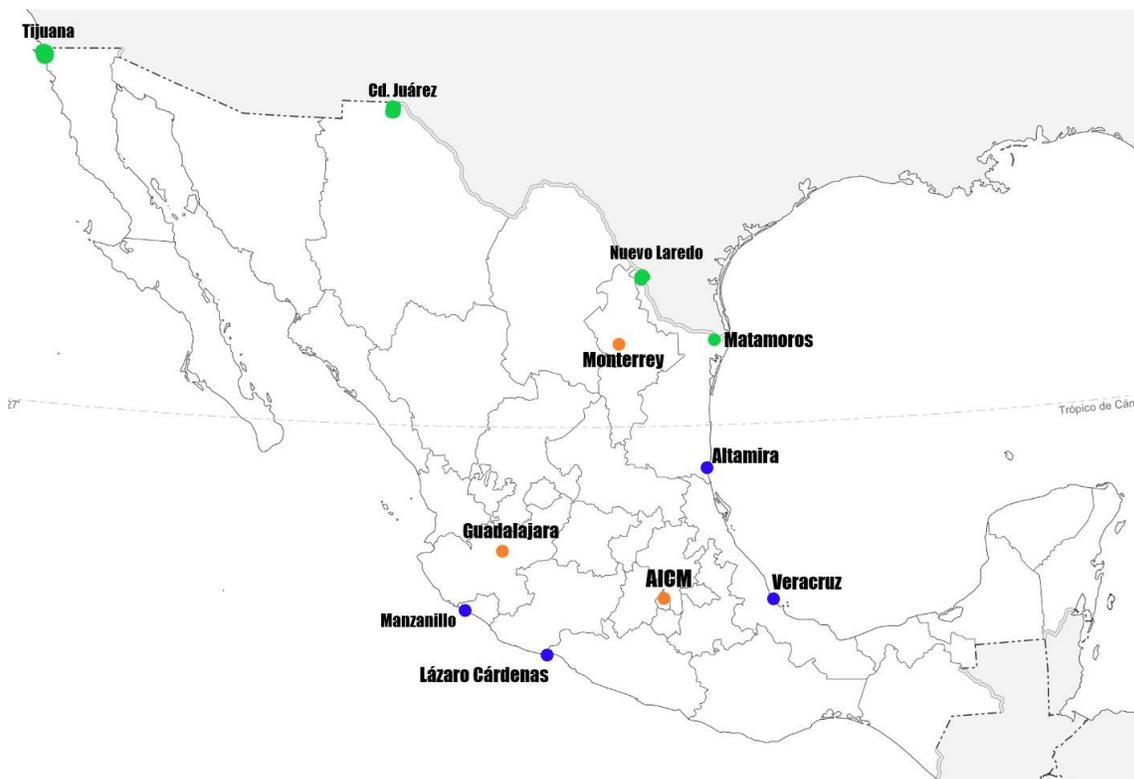
En lo que respecta al número de operaciones a la importación y a la exportación, de conformidad con información de la propia ANAM, se ha suscitado una disminución en las operaciones a la importación en 2022 frente a las de 2021, pasando de 10 millones 793 mil a 10 millones 178 mil.³⁸⁸ Dicha disminución se presentó en los tres tipos de aduanas e incluso, con relación a 2019 (con 10 millones 233 mil operaciones a la importación), mientras que en 2021 se había dado un repunte en cuanto a la importación, en 2022 hubo menos no obstante de que los valores de las operaciones se hubieran incrementado.

Para la importación, las aduanas que concentran la mayor cantidad de operaciones son: fronterizas, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Tijuana; marítimas, Manzanillo, Veracruz y Lázaro Cárdenas; e interiores, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Nuevo Laredo es la aduana que registra el mayor número de operaciones a la importación, seguida por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Ciudad Juárez y Manzanillo. Sin embargo, por obvias razones del tipo de transporte, el valor de la aduana de Manzanillo prácticamente duplica el de las del AICM.

³⁸⁸ ANAM, *Cifras de Comercio Exterior*.

https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/estadisticas/Informacion_estadistica_publica_de_comercio_exterior.xls



Por otro lado, las operaciones a la exportación se han incrementado en 2022 con relación a 2021, toda vez que pasaron de 9 millones 123 mil a 9 millones 744 mil.³⁸⁹

Las principales aduanas de exportación son: fronterizas, Nuevo Laredo, Tijuana y Ciudad Juárez; marítimas, Manzanillo, Veracruz y Altamira; e interiores, Monterrey, Guadalajara y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Nuevamente Nuevo Laredo es la aduana con más operaciones a la exportación, y cabe señalarse que las aduanas fronterizas concentran y acaparan la mayor parte de las operaciones.

Ahora bien, sobre los *reconocimientos aduaneros* acaecidos a dichas operaciones, la *autoridad aduanera* llevó a cabo 950,965 reconocimientos en operaciones a la importación en 2022, así como 459,695 respecto a operaciones a la exportación. Lo anterior significa que hubo un incremento en cuanto al reconocimiento aduanero,

³⁸⁹ Idem.

toda vez que en 2021 se dieron 901,965 reconocimientos a la importación y 427,311 a la exportación.³⁹⁰

Derivado de los reconocimientos aduaneros, a pesar de haber habido un incremento en cuanto a los practicados en 2021 y 2022, hubo una disminución en cuanto a los *procedimientos administrativos en materia aduanera*, toda vez que, mientras que en 2021 se presentaron 1,075 y 216 PAMA's por reconocimientos en operaciones a la importación y exportación respectivamente, en 2022, se dieron 913 a la importación y 195 a la exportación.³⁹¹

En lo que refiere a la *verificación de mercancías en transporte*, recordemos que se trató de una facultad de comprobación que no estuvo presente en el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México sino hasta mayo de 2022. En este sentido, las órdenes de verificación de mercancías en transporte de carga pasaron de 649 en 2021 a 205 en 2022, al mismo tiempo que las órdenes de verificación, pero en transporte de pasajeros, pasaron de 1,841 en 2021 a 389 en 2022.³⁹²

También consultamos tanto al Servicio de Administración Tributaria, como a la Agencia Nacional de Aduanas de México para conocer la cifra de visitas domiciliarias (materia aduanera) realizadas en 2021 y 2022. Sin embargo, ambos órganos desconcentrados remitieron tal consulta entre sí.³⁹³

Sobre el total de PAMA's iniciados, notamos que existía una tendencia pues, en 2020 y 2021 hubo 7,781 y 7,483 procedimientos respectivamente. En cambio, en 2022 el total de PAMA's fue de 4,468.³⁹⁴

³⁹⁰ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000163, 21 de febrero de 2023.

³⁹¹ Idem.

³⁹² Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000164, 28 de febrero de 2023.

³⁹³ Folios de respuesta vía Plataforma Nacional de Transparencia: 332746523000165, 16 de febrero de 2023, y 330027723000240, 16 de febrero de 2023.

³⁹⁴ Respuesta de la Agencia Nacional de Aduanas de México a la solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia: número de folio 332746523000153, 20 de febrero de 2023.

Durante 2021 3,166 PAMA's correspondieron al transporte de carga y 4,317 al transporte de pasajeros. Las aduanas de las que se originó la mayor cantidad de procedimientos derivados del transporte de carga fueron Nuevo Laredo, Tijuana, Manzanillo y Ciudad Juárez. En cambio, en lo que refiere procedimientos derivados del transporte de pasajeros, las principales aduanas fueron Tijuana, Nuevo Laredo, Matamoros, Mexicali y Nogales.³⁹⁵

En 2022, con relación al transporte de carga se iniciaron 1,969 PAMA's, mientras que, con relación al transporte de pasajeros se iniciaron 2,499 procedimientos. Sobre las aduanas que registraron mayor índice de procedimientos iniciados, en transporte de carga estas fueron Ciudad Juárez, Manzanillo, Matamoros y Veracruz. Por otro lado, en lo que respecta al transporte de pasajeros, las aduanas con mayor actividad al respecto fueron Tijuana, Mexicali, Matamoros, Nuevo Laredo y Ciudad Juárez.³⁹⁶

4.6.3 Recaudación

La recaudación en aduanas durante 2022, arrojó un total de \$1,088,196,501,446.00 MXN.³⁹⁷ Ahora bien, la magnitud de tal cifra se ve sumamente afectada por el vínculo que guarda con el pago del Impuesto al Valor Agregado, toda vez que este representa el mayor ingreso con relación al comercio exterior.

En 2022, la recaudación del IVA en aduanas fue de \$937,356,889,791.00, mientras que, en lo que refiere a un impuesto propiamente de aduanas como el Impuesto General a la Exportación, se recaudaron \$93,786,951,723.00.³⁹⁸

Sin perjuicio de las variaciones propias de la inflación, en la recaudación se ha observado un incremento en comparación con 2021. Si bien considerando la recaudación de otras contribuciones pudiera parecer que la cifra no varía mucho, pues el total ingresado al Estado mexicano en dicho año fue de \$1,004,022,685,395.00 MXN, lo cierto es que se nota una diferencia precisamente

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ Idem.

³⁹⁷ ANAM, *Cifras de Comercio Exterior*.

https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/estadisticas/Informacion_estadistica_publica_de_comercio_exterior.xls

³⁹⁸ Idem.

en la recaudación del IVA y del IGI, con \$767,563,064,684.00 recaudados de IVA y \$75,543,489,944.00 de IGI.³⁹⁹

Tanto en 2021 como en 2022, se mantuvo una constante acerca de las aduanas que más recaudaron considerando la totalidad de contribuciones, las cuales fueron Nuevo Laredo, Manzanillo, Veracruz, Lázaro Cárdenas y el AICM. En este sentido, y sobre todo observando que existe una proporción diez veces mayor de recaudación de IVA frente al IGI, tenemos que las aduanas que más recaudan, son las mismas que más recaudan IVA. Sin embargo, esto no aplica para el IGI.

Las aduanas más importantes en lo que refiere a la recaudación del Impuesto General a la Importación son Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz, el AICM y Nuevo Laredo. Lo anterior guarda una estrecha relación con la política económica, pues, como podemos observar, las principales aduanas en que se recauda son marítimas.

³⁹⁹ Idem.

Conclusiones

1. Con la creación de la ANAM ha surgido una distinción entre el concepto de *administración tributaria* y *administración aduanera*, toda vez que, anteriormente, ambos eran englobados por el SAT. Por lo tanto, resulta de suma importancia que ambos conceptos sean abordados en la actualidad de forma distinta, tomando en cuenta el antecedente de proceder de una misma autoridad que los englobaba en su totalidad.
2. La presencia del SAT en la *administración aduanera* corresponde al ejercicio de una atribución establecida por el legislador, por lo que el órgano no puede ser desvinculado de ella, ni sustituido por la ANAM, sin que antes se hayan hecho modificaciones desde el plano legislativo. En este sentido, en aras de hacer prevalecer los principios de seguridad jurídica y legalidad, proponemos que toda modificación en lo que refiere a la administración aduanera, provenga en lo general desde el plano legislativo.
3. La configuración actual del SAT, sin perjuicio de la separación de la Administración General de Aduanas, proviene de determinaciones legislativas tomadas en 2003 en función del contexto político prevaleciente por aquél entonces, abandonando el “*objeto recaudatorio*” del órgano desconcentrado, para ser cambiado por una “*responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera*”. Por lo que sugerimos prestar atención al hecho de que, la versatilidad del órgano para ser fortalecido o atender tópicos fuera de la política fiscal, no puede atribuirse a la administración actual, de tal forma que, si se pretende establecer candados a su actuación, estos no deben ser establecidos en las leyes fiscales, sino en la LSAT.
4. El planteamiento de la ANAM formulado en julio de 2021 es distinto al finalmente asentado en su Reglamento Interior, toda vez que el decreto de 14 de julio de 2021 se encuentra redactado de tal manera que pareciera que la ANAM debió haber sido el nuevo órgano desconcentrado que englobara la totalidad de la *administración aduanera*. Sin embargo, con el decreto de 21

de diciembre de 2021, lo que sucedió fue que únicamente la Administración General de Aduanas terminó siendo extraída del SAT.

De haber seguido las directrices del primer decreto, hubiera resultado cuestionable en torno a su constitucionalidad, por lo que consideramos importante el hecho de que las modificaciones con fines de política pública como la que se había planteado, provengan del trabajo legislativo en colaboración con el Poder Ejecutivo.

5. La *administración aduanera* en México ha quedado dispersada entre la ANAM, el SAT y, hasta cierto punto, en la SEDENA y la SEMAR en su carácter de Secretarías de Estado. La Agencia Nacional de Aduanas de México tiene el carácter de autoridad aduanera, pero la configuración con la cual fue creada y se encuentra operando no incluye la totalidad de aspectos que conlleva una *administración aduanera*.

Por tanto, en la práctica se han generado ciertas dudas acerca de la competencia de cada una, sobre todo en lo que refiere al ejercicio de facultades de fiscalización, pues se entiende que corresponde a la autoridad hacendaria. Sin embargo, esto se contrapone con la competencia respecto a coordinación de las Aduanas por parte de las fuerzas armadas.

De tal forma que se genera una falta de certeza jurídica y, al haber opacidad en la regulación, genera violaciones a la esfera jurídica del gobernado.

6. La prioridad de las Aduanas en México no es recaudatoria, sino garantizar un control sobre las mercancías que ingresan y salen de territorio nacional. Ahora bien, derivado de dicho control se puede seguir incrementando la recaudación como beneficio accesorio de la eficacia en dicha tarea, pero el enfoque que ahora pareciera prevalecer en las Aduanas radica en constituir una *administración aduanera* infranqueable, a tal grado de poder atender temas de seguridad de forma autónoma.

Derivado de estas acciones donde intervienen distintas instituciones con una visión y objetivo distinto, deben convivir la finalidad recaudatoria, el sano equilibrio del sistema tributario y la seguridad respecto a la entrada y salida de mercancías al país.

De tal forma que debe darse una coordinación para generar estabilidad y desarrollo entre los distintos tópicos, siempre haciendo prevalecer el principio de legalidad.

7. La coordinación de las Aduanas quedó a cargo de las *fuerzas armadas*, lo cual significa que las determinaciones sobre su operatividad, así como la designación de los 50 titulares, provienen del interior de las SEDENA y la SEMAR en su carácter de Secretarías de Estado.

Esto constituye una manifestación de las distintas visiones presentes en la administración aduanera, por lo que consideraríamos prudente que la participación de distintas dependencias en las Aduanas, se establezca desde la propia Ley Aduanera, pues de lo contrario no existe certeza acerca de qué aspecto debe prevalecer por encima de los demás.

8. Ha habido un incremento en el *estado de fuerza* de la *administración aduanera*, el cual se da en virtud de la participación de la SEDENA, la SEMAR y la GN en las Aduanas. La finalidad radica en garantizar de forma simultánea la operatividad de la autoridad aduanera, así como la integridad de la política de seguridad en lo tocante a las Aduanas, dejando de lado el fortalecimiento del *estado de fuerza* con fines recaudatorios.

Se trata de un cambio entendible suscitado como parte del proceso de creación de la ANAM, sobre todo al Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

Sin embargo, para los gobernados aún no son visibles los resultados a corto plazo, pero sería importante contemplar dicho cambio dentro de la Ley Aduanera.

9. Tanto en lo que respecta a la coordinación de las Aduanas, como al incremento del *estado de fuerza*, independientemente de haberse dado una vinculación entre la *seguridad nacional* y el tema aduanal, la opción castrense fue ponderada por encima de la civil.

La atención de los tópicos de *seguridad nacional* no significan un involucramiento automático de las *fuerzas armadas*, sin embargo, en este caso, se optó por personal castrense para la coordinación de las Aduanas,

en lugar de titulares civiles provenientes del Servicio Fiscal de Carrera. Al mismo tiempo que, en el incremento del *estado de fuerza* se priorizó incorporar personal militar, en lugar de atender el tema con una dependencia que ya contaba con atribuciones para ello como la Guardia Nacional.

Esto funge como un indicador de la concentración de la toma de decisiones y actos administrativos en las instituciones militares, lo cual es cuestionable considerando el tipo de formación y perspectiva con que laboran, pero que a la vez, resulta permisible en aras de la misión establecida en sus respectivas leyes orgánicas.

Consideración final

Concluimos que no únicamente se trata de la creación de un nuevo órgano desconcentrado inmerso en la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que, se trata de un cambio radical de perspectiva acerca de las Aduanas, así como de su función y prioridad.

El presente trabajo es enfático acerca de la nueva conceptualización de la *administración aduanera*, la cual se da por medio del análisis integral de las autoridades que en ella participan.

No obstante, en lo que respecta al cambio de perspectiva de las Aduanas, se trata de un aspecto que atiende a la soberanía del Estado Mexicano, no en lo que respecta al fortalecimiento de la política de seguridad por encima de la recaudatoria bajo un supuesto argumento de defender la soberanía, sino respecto al ejercicio de la libertad con que cuenta un Estado para determinar el enfoque que decida para sus aduanas.

No tenemos objeción acerca de la anteposición de los tópicos de seguridad en el enfoque de las Aduanas y, en este mismo sentido, consideramos oportuna la creación de una dependencia específica para atender la *administración aduanera*. Sin embargo, no estamos de acuerdo con la implementación de tal cambio prescindiendo del Poder Legislativo.

Si bien la creación de los órganos desconcentrados no requiere la venia del legislador, lo cierto es que la naturaleza del SAT es distinta a la de cualquier otro desconcentrado, asemejándose más a un órgano descentralizado. De igual manera, su creación proviene de un proceso legislativo, por lo que, las modificaciones a la base legal de su estructura y atribuciones, se encuentran acotadas por la propia LSAT.

En este sentido, propondríamos llevar el tema de la nueva *administración aduanera* al plano legislativo.

A pesar de no estar de acuerdo en la forma, pero sobre todo los procesos, en que se ha planteado la nueva *administración aduanera*, por el momento consideramos oportuna la coordinación de las Aduanas Fronterizas a cargo de la SEDENA, así como la coordinación de las Marítimas a cargo de la SEMAR. Sin embargo, a nuestra consideración no existe un marco legal que garantice la inocuidad de dicha labor.

En el caso de las Aduanas Interiores, consideramos que estas debieron de haber seguido a cargo de la ANAM, tal como se planteó en un primer momento, pero al igual que con los otros dos tipos de Aduanas, los resultados de dicha gestión con relación a la política de seguridad, a la recaudación y a los derechos de los contribuyentes, difícilmente serán visibles a corto plazo.

En el sentido de la propuesta formulada en párrafos anteriores, consideraríamos oportuno mantener la coordinación de las aduanas, sobre todo en lo que refiere a la designación de sus titulares dentro de una misma dependencia específica y eventualmente delimitada desde la Ley Aduanera, sin perjuicio de una estrecha coordinación (establecida desde la propia ley), tanto con la SEMAR, como con la SEDENA.

Bibliografía

1. ABACHE CARVAJAL, Serviliano y ATENCIO VALLADARES, Gilberto, *Los nuevos retos de la fiscalidad internacional*, México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 2018.
2. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, *Manual de derecho tributario*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
3. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso, 17ª Ed., México, Porrúa, 2004
4. Amieva-Huerta, Juan, *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Porrúa, 2002,
5. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 23ª ed., México, Themis, 2020.
6. BELLO GALLARDO, Nohemí, et al., *Autoridades aduaneras en el marco de los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2016.
7. Barrón Cruz, Martín Gabriel, “¿Ha llegado el fin de la guerra contra las drogas?”, en Quintero, María Eloísa (coord.) *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*, 2ª ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012.
8. BORRERO MORO, Cristóbal J., et al. (coord.), *Derecho tributario internacional, económico, aduanero, contable y ambiental : en homenaje al profesor Paulo de Barros Carvalho*, Perú, Legales Ediciones, 2018.
9. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 2010.
10. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *Nuevo derecho aduanero electrónico*, México, Liber Iuris Novum, 2015.
11. CARAVEO, VALDÉS, Jaime A. et al., *Aduanas en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
12. Carballo Balvanera, Luis, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho*. UNAM. *Derecho Fiscal I*, vol. 1, México, Porrúa, 2018
13. CARRSCO IRIARTE, Hugo, *Los derechos humanos de los contribuyentes*, México, Porrúa, 2017.
- 14.—, Hugo, *El poder ciudadano en materia fiscal*, México, Porrúa, 2013.

15. Cintra, José Thiago, Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, México, CISEN, 1991
16. Domínguez Crespo, César Augusto, Derecho Tributario. Tomo I: Teoría General y Procedimientos, México, Thomson Reuters, 2017
17. ESTRADA LARA, Juan M., *Derecho aduanero : conceptos, procedimientos y recursos*, 2ª ed., México, PACJ, 2011.
18. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 10ª ed. México, Porrúa-UNAM, 2021.
19. Floris Margadant, Guillermo, Derecho Romano, 26ª ed., México, Editorial Esfinge, 2001, p. 304.
20. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 48ª ed., México, Porrúa, 2012
21. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Seguridad, justicia y derechos humanos : indispensable trilogía*, México, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, 2018.
22. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano, 3ª ed., México, Porrúa, 2010
23. Hallivis Pelayo, Manuel, *Fisco, federalismo y globalización en México*, México, Tax Editores, 2003.
24. Hamdan Amad, Fauzi, Derecho administrativo, 2ª Ed., México, SCJN, Escuela Libre de Derecho, 2017.
25. López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Porrúa, 2015,
26. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Facultades de comprobación fiscal*, 5ª ed., México, Porrúa, 2019.
- 27.—, Emilio, La base imponible, México, Porrúa, 2009.
- 28.—, Emilio, *Nociones de Política Fiscal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2010.
29. Martínez Morales, Rafael, I, Derecho administrativo. 1er curso. 6ª Ed., México, Oxford University Press, 2011
30. Mendoza Vera, Blanca Alicia, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho. UNAM. Derecho Fiscal I, vol. 2, México, Porrúa, 2018

31. Muñoz López, Rafael, *La Responsabilidad Patrimonial de la Autoridad Fiscal en México*, México, Themis, 2008.
32. ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Derecho fiscal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2021.
33. Pueblita Fernández, Arturo, “Visita Domiciliaria, Revisión de Gabinete, Revisión Electrónica y Visitas de Verificación fiscal”, *Manual de Derecho Tributario*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
34. RÍOS GRANADOS, Gabriela y GÓMEZ CASAS, Miriam, *Derechos de las personas contribuyentes*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
35. Ríos Granados, Gabriela, *Control de Proporcionalidad en el Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 2009
36. Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2014.
37. ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Teoría, evidencia y prospectiva de las Fiscalización y Rendición de Cuentas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2019.
38. TALEVA SALVAT, Orlando, *Diccionario aduanero*, Buenos Aires, Argentina, Valletta Ediciones, 2014.
39. Trejo Vargas, Pedro, *El sistema aduanero en México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, 2ª ed., México, Tax Editores Unidos, 2006.
40. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003
41. Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal. Parte general e impuestos federales*, México, Oxford University Press, 2016
42. VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho fiscal. Procesos, procedimientos y contribuciones locales*, México, Oxford University Press, 2017.
43. WITKER, Jorge, *Comercio exterior: régimen jurídico de comercio exterior mexicano*, México, UNAM, 2017.

Sitios de internet.

1. Amnistía Internacional, “México: La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber”, 14 de diciembre de 2018. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/9578/2018/es/>
2. ANAM, Cifras de Comercio Exterior. https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/estadisticas/Informacion_estadistica_publica_de_comercio_exterior.xls
3. CIAT, Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria, 19 de marzo de 1996. [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento\(AtributosMinimos\)/atributos_minimos.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento/AtributosMinimos)/atributos_minimos.pdf)
4. Presidencia de la República, “Presidente de la República designa a Rafael Marín nuevo titular de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, 07 de diciembre de 2022. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-de-la-republica-designa-a-rafael-marin-nuevo-titular-de-la-agencia-nacional-de-aduanas-de-mexico?idiom=es>
5. Presidencia de la República, “Presidente designa a André Foullon al frente de la Agencia Nacional de Aduanas de México”, 21 de junio de 2023. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-designa-a-andre-foullon-al-frente-de-la-agencia-nacional-de-aduanas-de-mexico#:~:text=Andr%C3%A9%20Foullon%20sustituye%20a%20Rafael,el%20Senado%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.>

Leyes.

1. CFF, 2012, SCJN. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXNrKvgRaZvY5vfxSOluJPMOuGrX08nZSAY/W6juA0qpG>
2. CFF, julio de 2021, SCJN. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXNrKvgRaZvY5vfxSOluJPMOuGrX08nZSAY/W6juA0qpG>
3. Código Fiscal de la Federación
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5. CPEUM, 1994, SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2021-02/CPEUM-122.pdf>
6. Ley Aduanera
7. Ley de la Guardia Nacional
8. Ley de Seguridad Nacional
9. Ley del Instituto de Seguridad Social para las *Fuerzas Armadas*
10. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

11. Ley del Seguro Social
12. Ley del Servicio de Administración Tributaria
13. Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial
14. Ley Federal de Protección al Consumidor
15. Ley General de Población, 1996, SCJN,
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=avAoIL6Xj6C/bxfTbPGZ8LFAysflgjLCMLNWGFVbGVY7QsOWKh8gcMX7L/cJedjXaZQAFFeAWsd4EbwJ7zATGg==>
16. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
17. Ley Orgánica de la Armada de México
18. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
19. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0
20. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, publicado en el DOF el 29 noviembre de 2021.
https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=11&day=29#gsc.tab=0

Manuales y Reglamentos

1. MANUAL de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el DOF el 04 de julio de 2017.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488890&fecha=04/07/2017#gsc.tab=0
2. Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional
3. Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 17 de mayo de 2010.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5143004&fecha=17/05/2010#gsc.tab=0
4. Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México
5. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional
6. Reglamento Interior de la Secretaría de Marina
7. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
8. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0
9. REGLAMENTO Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015#gsc.tab=0

10. REGLAMENTO Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 30 de junio de 1997. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1997&month=06&day=30#gsc.tab=0
11. REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2022 y su anexo 13, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639315&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0
12. REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2022 y su anexo 13, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639315&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0v
13. REGLAS Generales de Comercio Exterior para 2023 y sus Anexos 2 y 13, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675887&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

1. ACUERDO por el que se actualiza la Carta de Porte en Autotransporte Federal y sus servicios auxiliares, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2021. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5638495>
2. ACUERDO por el que se delegan facultades a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 29 de julio de 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625172&fecha=29/07/2021#gsc.tab=0
3. ACUERDO que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, publicado en el DOF el 17 de marzo de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645887&fecha=17/03/2022#gsc.tab=0
4. AVISO por el que se da a conocer el domicilio de la Agencia Nacional de Aduanas de México, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 1° de febrero de 2022.
5. DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1994.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1994&month=12&day=31#gsc.tab=0

6. DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 05 de abril de 2004. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671718&fecha=05/04/2004#gsc.tab=0.
7. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el DOF el 11 de enero de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510424&fecha=11/01/2018#gsc.tab=0
8. DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la SECRETARIA de Gobernación, publicado en el DOF el 19 de octubre de 1993. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1993&month=10&day=19#gsc.tab=0
9. DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021.
10. DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021#gsc.tab=0
11. DECRETO por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623945&fecha=14/07/2021#gsc.tab=0
12. DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, DOF, 04 de enero de 1999. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0
13. DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, publicado en el DOF el 04 de enero de 1999. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4943152&fecha=04/01/1999#gsc.tab=0

14. Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 01 de junio de 2009.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092148&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0
15. DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el DOF el 31 de enero de 2005.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005#gsc.tab=0
16. DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1995.
https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1995&month=12&day=15#gsc.tab=0
17. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicado en el DOF el 18 de febrero de 2022.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643305&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0
18. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 22 de agosto de 2014.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014#gsc.tab=0
19. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021.
20. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2021.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0
21. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF 12 de junio de 2003.
https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0

22. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF 12 de junio de 2003.
https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0T
23. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 12 de junio de 2003.
24. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el DOF el 12 de junio de 2003.
https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2003&month=06&day=12#gsc.tab=0
25. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, publicado en el DOF el 12 noviembre de 2021.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635286&fecha=12/11/2021#gsc.tab=0
<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2021&month=11&day=12&edicion=VES#gsc.tab=0>
26. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2000.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2067321&fecha=30/11/2000#gsc.tab=0
27. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México", publicado el 21 de diciembre de 2021, publicado en el DOF el 24 de mayo de 2022.
28. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el DOF el 15 de junio de 2016.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441370&fecha=15/06/2016#gsc.tab=0

29. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1958. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1958&month=12&day=24#gsc.tab=0

Diario de los debates y gacetas parlamentarias.

1. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1998. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/1P/Ord/19981213.html>
2. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 21 de octubre de 2008. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/60/3er/1P/Ord/oct/20081021.html#ORDEN%20DEL%20DIA2>
3. Cámara de Diputados, Diario de los debates, 3 de agosto de 2021. <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/ago/210803-1.pdf>
4. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 30 de abril de 2009. <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LX/3er/2P/Ord/abr/20090430.html>
5. Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, Gaceta parlamentaria, 28 de febrero de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190228-III.pdf>
6. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXV, número 6131, miércoles 12 de octubre de 2022. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/oct/20221012-V.pdf>
7. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 2743-IX, jueves 23 de abril de 2009. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090423-IX.html>
8. Cámara de Diputados, Gaceta parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210908.html>
9. Cámara de Diputados, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, enviada por el Ejecutivo Federal, Diario de los Debates, número 19, martes 14 de noviembre de 1995. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/93.html>
10. Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo Federal Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos. Gaceta

- Parlamentaria, Número 5864-D, Año XXIV, 8 de septiembre de 2021.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210908-D.pdf>
11. Cámara de Diputados, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, Gaceta Parlamentaria, 20 de noviembre de 2018.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa225>
 12. Cámara de Diputados, Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, presentada por el diputado Jorge A. Chavez Presa, Gaceta Parlamentaria, año V, número 991, jueves 2 de mayo de 2002.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/may/20020502.html#Ini20020502ChavezPresa>
 13. Cámara de Diputados, Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a cargo del diputado Jorge A. Chávez Presa, del grupo parlamentario del PRI, Diario de los Debates, 29 de abril de 2002.
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/2P/Ord/20020429.html>
 14. Cámara de Diputados, Recepción del Paquete económico para 2022, 8 de septiembre de 2022.
<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/mesa/recibe-la-camara-de-diputados-el-paquete-economico-para-2022>
 15. Cámara de Diputados, Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina del miércoles 12 de octubre de 2022.
<http://cronica.diputados.gob.mx/Ve12oct2022-V.html#reinc>
 16. Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 11 de diciembre de 1998.
https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/970
 17. Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 18 de noviembre de 1998.
https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/966
 18. Senado de la República, Gaceta del Senado, Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, 30 de abril de 2009.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/20398