



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 974181 de fecha 15 de Julio de 1997

---

“LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO COMO GARANTE DEL ORDEN  
PÚBLICO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR”

Tesis que para obtener el grado de

**Maestra en Derecho Fiscal**

Presenta la

**Lic. Verónica Rocío Cardona Pérez**

Director de Tesis

**Dr. Carlos Espinosa Berecochea**



*“El que da, no debe volver a acordarse; pero el que recibe nunca debe olvidar”*

*(Proverbio hebreo)*

*“Un líder es alguien que conoce el camino, anda en el camino, y muestra el camino.”* Gracias Luis Alberto Quiroz Martínez por ser un gran líder y amigo.

*“El camino no ha sido fácil, pero la experiencia que gane es invaluable.”* Gracias María Soledad Téllez Bárcenas por el tiempo que trabajamos juntas y tu apoyo en el ámbito laboral, profesional y personal.

*“Gracias por ser mi soporte en momentos decisivos, pero sobre todo por ser compañeros y amigos.”* A ustedes Elsa Tinajero Vázquez, Ricardo Martínez Serralde, Verónica Tapia Núñez, Oswaldo López Quirarte, Juan Carlos González Davito, Ricardo Quiroz Serrano, Silvia Ayala Alcántara y Raymundo Salomón Cortes.

Agradezco a mis profesores de la Universidad Panamericana por ayudarme a abrir un cumulo de conocimientos y por continuar sembrando valores en mí espíritu.

A mis compañeros y amigos de la Maestría en Derecho Fiscal porque cuando necesité una mano me brindaron dos, dando un nuevo significado a la palabra incondicional.

*“Nunca es demasiado el agradecimiento, a quien no te abandona en tus peores momentos.”* Gracias a mi madre María de los Ángeles Pérez Segoviano.

*“Vive como si fueras a morir mañana, pero aprende como si fueras a vivir para siempre.”* Gracias a mi tía María Elena Pérez Segoviano por su impulso para superar todos los obstáculos.

*“Cuando la gratitud es tan absoluta las palabras sobran”*

*(Álvaro Mutis)*



# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. ....	1
I. PRINCIPIOS Y REGLAS INVOLUCRADOS EN LA EJECUTORIA. ....	3
1.- Principios Generales de Derecho. ....	3
1.1. Principio de Legalidad.....	4
1.2. Principio de Publicidad.....	6
1.3. Principio de Buena Fe.....	7
1.4. Principio de Facilitación del Comercio. ....	7
1.5. Principio de Reserva de Ley. ....	8
1.6. Principio de Fiscalización.....	10
2.- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. ....	11
II.I. JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIA QUE DIO ORIGEN.....	26
III. ANÁLISIS DOCTRINAL.....	121
1.- Principios Generales de Derecho. ....	121
1.1. Historia.....	121
1.2. Concepto. ....	124
1.3. Naturaleza Jurídica. ....	125
1.4. Funciones. ....	127
1.5. Objetivos.....	129
1.6. Fundamento legal. ....	133
1.7. Ámbito Internacional. ....	135
2.- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. ....	137
2.1. Historia.....	137
2.2. Concepto. ....	139

2.3. Naturaleza Jurídica.....	141
2.4. Objeto.....	142
2.5. Fundamento Legal.....	142
2.6. Padrón de Importadores.....	149
IV. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA.....	152
V. CONCLUSIONES.....	170
VI. BIBLIOGRAFIA.....	173

## **I. INTRODUCCIÓN.**

La actividad comercial en lo que va del siglo XXI se ha multiplicado considerablemente, el cual se ve reflejado en el intercambio comercial de mercancías, bienes y servicios a nivel internacional al igual que las conductas ilícitas que van desde una falsedad de declaraciones en las operaciones de comercio exterior y aduaneras, hasta la defraudación fiscal o contrabando entre otros, que llevan aparejadas una multa ó sanción administrativa hasta privación de la libertad.

El comercio exterior es una actividad por demás dinámica que no se detiene en el tiempo ni en el espacio y, los sistemas jurídicos de las diferentes naciones que intervienen, se ven en la necesidad de reformar sus disposiciones legales a efecto de que sean conciliatorias con las de nivel internacional y así mantener el ritmo de dicha actividad, sin descuidar el ámbito local para la protección de la economía y estabilidad que resguarda el orden público de cada país.

Actualmente vivimos en un ambiente globalizado y los medios de comunicación masivos permiten romper barreras en el intercambio de mercancías, bienes y servicios entre los países, sin embargo para evitar conflictos internacionales se crean diversas organizaciones, tratados y acuerdos que rigen el actuar de los Estados en materia de comercio exterior.

La complejidad de la norma aduanera descansa desde los presupuestos básicos sobre los cuales ha de desarrollarse el accionar del comercio exterior, hasta los aspectos técnicos en el despacho aduanero, las contribuciones, las facilidades a la importación y exportación, los procedimientos, las infracciones y los delitos, que hacen evidente un tratamiento especial a la materia que atienda a la relación de la legislación local con la internacional.

En este orden de ideas, tenemos que el Derecho aduanero se apoya de manera supletoria en otras ramas del derecho o las involucra en el desarrollo de su actividad, siendo las principales: administrativo, fiscal, tributario, internacional, procesal, penal y civil.

Bajo este panorama general se pretende hacer énfasis en la importancia del Derecho aduanero en el desarrollo económico del país y que el Estado como encargado de velar por los intereses económicos y sociales, debe de estar a la vanguardia a nivel internacional en disposiciones y ordenamientos jurídicos, a efecto de ser atractivo para la inversión extranjera, tener una participación activa en el comercio exterior, fomentar las exportaciones de productos nacionales, entre otros.

En este marco en el ámbito local, una de las funciones principales del Estado es la de preservar el orden público valiéndose de la expedición de ordenamientos jurídicos que generen seguridad jurídica tanto a nivel nacional como internacional.

Ahora bien, este orden público va a imperar siempre sobre el interés particular, respetando en todo momento los derechos de este último.

En este sentido, se abordará la procedencia y efectos de conceder al contribuyente la suspensión provisional ante el acto de autoridad realizado en sus facultades de fiscalización, traducido en la suspensión del contribuyente en el padrón de importadores.

## I. PRINCIPIOS Y REGLAS INVOLUCRADOS EN LA EJECUTORIA.

### 1.- Principios Generales de Derecho.

Los principios generales de derecho son una de las fuentes del derecho, su aplicación se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14 cuarto párrafo, sin embargo, carecen de naturaleza normativa, es decir, no se consagran de forma escrita como tal, por lo cual solo se encuentran inmersos en los diversos ordenamientos jurídicos.

En la labor de interpretación jurídica que realiza el juzgador, al enfrentarse a alguna laguna, ambigüedad u oscurismo en la legislación aplicable a la situación en controversia que se le presente, se apoya en los principios generales de derecho.

“La disciplina jurídica de las lagunas entra en juego cuando existe silencio de la ley, es decir, cuando existe vacío en la legislación. Desde luego, la obra legislativa no puede dar solución a los diferentes casos que la vida nos presenta, ya que ésta se renueva incesantemente y nos ofrece aspectos y realidades que no tienen cabida en la fórmula en que se traduce el precepto legal.”<sup>1</sup>

Estos principios son considerados como “el espíritu de la ley o la esencia de la ley”<sup>2</sup>, toda vez que están inspirados en la esencia del ser humano para la convivencia en la sociedad y que fueron plasmados en los textos jurídicos de los diferentes Estados, los cuales han ido incrementándose de acuerdo a las necesidades y evolución de las sociedades que integran cada país.

---

<sup>1</sup> Sánchez Vázquez, Rafael. Los Principio Generales de Derecho. México, 2004, p. 101.

<sup>2</sup> Carnelutti, Francesco: citado por Nestor del Buen Lozano. Los Principios Generales del Trabajo en el ámbito procesal (Perspectiva Mexicana). Artículo de Revista: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, Núm. 38 Mayo-Agosto de 1980, p. 334.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los considera como “verdades jurídicas” que han ido de la mano en la historia de la humanidad a través del tiempo y lugar, por lo cual en la actualidad hay una gran cantidad de principios generales de derecho, algunos aplicables a todo un ordenamiento jurídico, otros solo a una rama del derecho en específico y otros tantos a un cierto período histórico.

Ahora bien, de entre los principios generales de derecho se consideran aplicables al caso concreto los siguientes:

### **1.1. Principio de Legalidad.**

La sujeción de la legalidad se puede enunciar en dos sentidos: positivo y negativo; el primer sentido la explica la máxima latina: “quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur”, traducible como: lo que no está permitido se considera prohibido; en cambio, en sentido negativo, la sujeción a la legalidad es expresada por la fórmula latina “permissum videtur in omne quod no prohibitum; quae non sunt prohibita, permissae, intelliguntur”, cuyo significado se puede resumir en la frase: lo que no está prohibido está permitido.

El orden jurídico mexicano emplea ambos sentidos de sujeción a la legalidad, pero aplica el primero a unos sujetos y el segundo a otros distintos, toda vez que los sujetos de derecho público, es decir, los órganos del Estado, las autoridades, se rigen por el sentido positivo, habida cuenta que sólo pueden hacer lo que la normatividad jurídica expresamente les faculta, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar textualmente, lo que, en rigor, viene a ser la definición del principio de legalidad: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”<sup>3</sup>; en tanto que los particulares, por

---

<sup>3</sup> Apéndice de jurisprudencia de 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación. Núm.47. Sexta parte, p.108.

sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.”<sup>4</sup>

Este principio se refiere en esencia que los jueces y magistrados deben de fundar sus sentencias en los preceptos establecidos previamente en la ley, los cuales no pueden ir más allá de lo que estos prevén.

Asimismo, la autoridad administrativa debe fundar sus resoluciones en los preceptos legales previamente establecidos, para hacer valida su actuación frente al contribuyente y de esta forma cumpla con el principio de legalidad.

En este sentido tenemos el principio de legalidad tributaria el cual no concibe la imposición de impuesto alguno sino mediante una ley previamente establecida.

Es importante mencionar las excepciones a este principio, la primera se encuentra consagrada en el artículo 29 de la Constitución Federal al facultar al titular del poder Ejecutivo Federal a través de la expedición de un decreto ley para suspender el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales en todo el país o en lugar determinado, por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a un determinado individuo, para hacer frente a la situación que ponga en grave peligro a la sociedad o conflicto.

Y la otra excepción está plasmada en el artículo 131 constitucional en su segundo párrafo, el cual permite que el Congreso delegue sus funciones en materia de comercio exterior al Poder Ejecutivo el cual ejerce dicha función por un decreto delegado, cuando lo estime urgente, es decir, que la situación no pueda esperar a que se lleve a cabo el proceso legislativo para hacerle frente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

---

<sup>4</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2011, p. 208.

Estas excepciones también son consideradas en el principio de reserva de ley que más adelante se tratará.

## **1.2. Principio de Publicidad.**

Este principio está íntimamente ligado con el de legalidad, toda vez que para que una ley sea aplicable tiene que hacerse del conocimiento a los sujetos a quienes va dirigida, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación ó medios masivos de comunicación previamente establecidos en los propios ordenamientos jurídicos hechos de conocimiento público.

“En el procedimiento administrativo la publicidad debe ser satisfecha en todas sus fases o etapas en que se desarrolla, pues ello constituye un aspecto fundamental de la actuación administrativa, para dar a conocer a los interesados toda su actuación, puesto que ésta no se debe realizar de una manera clandestina u oculta a los ojos de los particulares.”<sup>5</sup>

En este sentido, una vez que los ordenamientos jurídicos son hechos del conocimiento público, los procedimientos que de ellos emanen de igual forma deberán de señalar el medio por el cual se dará a conocer al contribuyente interesado cada etapa de su desarrollo hasta su conclusión, de esta forma se garantizan sus derechos a efecto de no dejarlo en estado de indefensión y pueda alegar lo que a su derecho convenga.

---

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2001, p. 277.

### **1.3. Principio de Buena Fe.**

Consiste en la convicción de honradez, de preservar la verdad respecto de algún hecho, acto o situación, de conducirse con rectitud frente a la sociedad.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que los derechos y obligaciones deben de ejercitarse y cumplirse respectivamente de buena fe, de esa manera se evitarían conductas ilícitas tales como el contrabando, la defraudación, las falsas declaraciones en las operaciones de comercio exterior entre otras.

Por una parte “el principio de la buena fe estriba en que, en la actuación administrativa, los órganos de la Administración Pública no deben actuar con artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven a engaño o error al gobernado”.<sup>6</sup>

Esto es, tanto la autoridad como el contribuyente deben de actuar de buena fe en su relación de Estado y gobernado para preservar el buen funcionamiento de la maquinaria fiscal y aduanera.

### **1.4. Principio de Facilitación del Comercio.**

Este principio consiste fundamentalmente en la eliminación de trabas, barreras arancelarias, así como restricciones ó prohibiciones ya sean administrativas ó burocráticas en las operaciones de comercio exterior, que detengan el desarrollo nacional, sin dejar a un lado el control aduanero que mantenga el orden público e interés social.

---

<sup>6</sup> Gordillo, Agustín A. Teoría General del Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1984, p.305.

En la actualidad las aduanas se ven en la necesidad de modernizarse para estar a la altura de las que se encuentran en los países de primer nivel, y que permitan tener un comercio internacional que cumpla con los tratados ó convenios suscritos por los diferentes Estados miembros.

Otro aspecto de la facilitación del comercio es el de eliminar el uso del papel para sustituirlo por documentos electrónicos, dando paso a una aduana virtual apoyada en el uso de la tecnología.

Este principio promueve la integración económica de las naciones de manera fluida en armonía con diferentes ordenamientos jurídicos de cada Estado, a efecto éstos coadyuven en su área de competencia al crecimiento de su economía nacional.

### **1.5. Principio de Reserva de Ley.**

“Puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.”<sup>7</sup>

Las normas que contienen reserva de ley no regulan de forma directa la conducta humana sino que tienen por objeto la creación de otras normas, por lo que van destinadas a los órganos encargados de la producción de disposiciones jurídicas en las diferentes materias del derecho (llámese poder legislativo) y no así a los encargados de su aplicación (este es el caso del poder judicial).

---

<sup>7</sup> Carbonell, Miguel. Sobre la reserva de ley y su problemática actual, Vinculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, No. 42, Abril – Junio 2000, p.33.

Por otro lado las excepciones a este principio las encontramos en el artículo 29 y 131 constitucionales.

El artículo 29 de la Constitución Política faculta al Ejecutivo para realizar prevenciones generales tendientes a suspender en todo el país o lugar determinado las garantías consagradas en la Carta Magna, que fueren obstáculo para hacer frente de manera fácil y rápida la situación, sea de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, siempre y cuando sea por tiempo limitado y no se contraiga a un individuo determinado.

Esta facultad del Ejecutivo que le concede la propia Constitución Federal se denomina decreto ley que es “cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo, ante situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, para asumir la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias para hacer frente a tal situación...”<sup>8</sup>

Ahora bien, la siguiente excepción se encuentra en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional el cual contempla que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Aun cuando las contribuciones para ser exigibles y apegadas a derecho deben de ser plasmadas en una ley formal expedida por el Congreso y deben cumplir con los elementos de las contribuciones, la Constitución Política faculta al Congreso

---

<sup>8</sup> Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria. Editorial Porrúa. México, 2001, p. 31.

para delegar esta función de su competencia al Ejecutivo, el cual en ejercicio de dicha facultad emitirá en su caso lo que se denomina decreto delegado, que opera “cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo para emitir normas con fuerza de ley por un tiempo limitado y para objetos definidos.”<sup>9</sup>

Estas excepciones también son aplicables al principio de legalidad antes tratado.

### **1.6. Principio de Fiscalización.**

Consiste en la facultad que le otorga la ley a la autoridad para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes a fin de contribuir al gasto público y evitar sanciones administrativas ó delitos fiscales.

Esta facultad otorgada a la autoridad es un medio por el cual el Estado comprueba la correcta aplicación de las leyes en materia fiscal y de comercio exterior, a efecto de evitar lesionar a la economía nacional.

Los principales objetivos de la fiscalización entre otros son:

- Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
- Verificar la correcta recaudación de las contribuciones.
- Reprimir el contrabando y la defraudación fiscal.
- Combatir la competencia desleal.

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Paredes Montiel, Marat y Rodriguez Lobato, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria, p. 33.

## **2.- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.**

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables para 2008, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2007, cuyas reglas 2.2.4. y 2.2.5. fueron tratadas en la contradicción de tesis 410/2011 y que se transcriben para mayor apreciación:

**2.2.4.** Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:

1. El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.
2. El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.
3. El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la Administración Local de Servicios al Contribuyente conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.
4. El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.
5. El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.
6. El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores conforme a la regla 2.2.3. de la presente Resolución.
7. El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las enumeradas en el numeral 8, por más de \$100,000.00.
8. Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión

represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

**9.** El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales a los que se encuentre obligado.

**10.** Se deroga.

**11.** Se deroga.

**12.** El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

**13.** El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

**14.** El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

**15.** El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

**16.** El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

**17.** Se deroga.

**18.** Se deroga.

**19.** Cuando la SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 2.2.1. de la presente Resolución.

**20.** Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan

su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

**21.** El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

**22.** Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

**23.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte armas o sustancias psicotrópicas, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o mercancía prohibida.

**24.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

**25.** El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación, conforme a los artículos 74, fracción II y 151, fracción VII de la Ley.

**26.** Se deroga.

**27.** El contribuyente presente documentación falsa o que contenga datos falsos.

**28.** Se deroga.

**29.** El contribuyente no cuente con Firma Electrónica Avanzada expedida por el SAT, vigente.

**30.** Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional o sujeta a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

**31.** Cuando con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública o la omisión del pago de cuotas compensatorias, siempre que en este último caso, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

**32.** A solicitud de las autoridades competentes cuando derivado del ejercicio de sus facultades, detecten mercancía que ostente falsificaciones de marcas protegidas por las Leyes de la Propiedad Industrial y Federal del Derecho de Autor.

**33.** Se deroga.

**33.** El contribuyente tenga como representante legal o como socio a un miembro de alguna empresa o a una persona física que haya sido suspendida por alguna causal a que se refiere esta regla y no la hubiera desvirtuado.

**34.** El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

**35.** El contribuyente durante el mes de marzo no cumpla con lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 3 del rubro B de la regla 2.2.1. de la presente Resolución.

**36.** El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados”, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a diez días hábiles analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales de suspensión señaladas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 23 excepto en operaciones de exportación, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34 o 35, por lo que en estos casos, la suspensión procederá de forma inmediata.

Se consideran causales de suspensión definitiva:

- a) Lo dispuesto en los numerales 1, 3, 12, 14, 20, 21 o 22 de la presente regla.
- b) Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión, por alguna causal de suspensión a que se refiere la presente regla, distinta a las señaladas en el inciso anterior.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos del inciso b) del párrafo anterior.

**2.2.5.** Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 79 del Reglamento, los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, mediante la presentación del formato denominado “Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos”, que forma parte del apartado A del Anexo 1 de la presente Resolución, debiendo anexar la documentación a que se refiere el apartado B, numeral 1 de la regla 2.2.1. de la presente Resolución, así como copia simple y legible de la documentación con la que se subsane la causal por la cual fue suspendido.

En los casos en que el representante legal del contribuyente sea extranjero, se deberá anexar a dicha solicitud, copia del documento con el cual compruebe su calidad migratoria en el país y copia del instrumento público a través del cual acredite su representación legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Ley General de Población.

Tratándose de personas físicas extranjeras residentes en territorio nacional, deberán adjuntar además, copia del documento mediante el cual comprueben su calidad migratoria en el país.

La solicitud podrá presentarse personalmente ante la ventanilla de control de Gestión de la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, sita en Av. Hidalgo 77, módulo IV, primer piso, Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F. o utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio señalado.

En el caso de las solicitudes para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, efectuará el análisis de las mismas y en caso de ser procedentes, dejará sin efectos dicha suspensión en un plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

Para el caso del Padrón de Importadores, el resultado de la solicitud se dará a conocer en la página de internet [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), en un término no mayor a 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. Trascurrido el plazo sin que se publique el resultado del dictamen en la página señalada, se entenderá que el mismo es favorable.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa informará al contribuyente el resultado del dictamen en la página de internet [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), sin embargo, el contribuyente podrá solicitar que el mismo se envíe por mensajería, siempre que anexe la guía prepagada a su solicitud.

No se podrá solicitar que se deje sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando la suspensión hubiera derivado de alguna causal de suspensión definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la regla 2.2.4. de la presente Resolución.

Los importadores que hayan sido suspendidos en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, conforme a la regla 2.2.4. de la presente Resolución y se les haya iniciado o determinado un procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la presente regla, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal, siempre que no se trate de reincidencia.

Asimismo, los importadores que hayan sido suspendidos en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en términos de la regla 2.2.4. de la presente Resolución, por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos padrones, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.

Concluido el trámite, el contribuyente deberá registrar en la página de Internet [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), el documento mediante el cual confiere el encargo a que se refiere la regla 2.6.17. de la presente Resolución, al o los agentes aduanales que actuarán como consignatarios o mandatarios de sus operaciones.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables para 2010, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, cuyas reglas 1.3.4. y 1.3.5. fueron tratadas en la contradicción de tesis 410/2011 y que se transcriben para mayor apreciación:

**1.3.4.** Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:

- I.** El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.
- II.** El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.
- III.** El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.
- IV.** El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.
- V.** El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.
- VI.** El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.
- VII.** El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.
- VIII.** Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.
- IX.** El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

- X.** El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el “Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados”, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Decreto.
- XI.** Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.
- XII.** El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.
- XIII.** El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.
- XIV.** El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.
- XV.** El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.
- XVI.** El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.
- XVII.** El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.
- XVIII.** Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.
- XIX.** La SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

**XX.** Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

**XXI.** El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

**XXII.** Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

**XXIII.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

**XXIV.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

**XXV.** El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

**XXVI.** Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

**XXVII.** El contribuyente presente documentación falsa.

**XXVIII.** Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

**XXIX.** El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

**XXX.** Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, notifique a la ACCG, que la Licencia o Autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique

a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del Código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX o XXX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será aplicable a la causal prevista en la fracción XXIII de la presente regla, excepto tratándose de operaciones de exportación.

Se consideran causales de suspensión definitiva lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX o XXII del primer párrafo de la presente regla.

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos de la fracción II del párrafo anterior.

**1.3.5.** Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 79 del Reglamento, los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, ingresando

a la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), sección “Servicio al Contribuyente”, apartado “Padrón de Importadores”, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, acreditando dicha circunstancia a través de la opinión sobre el cumplimiento de las mismas conforme a lo dispuesto en la regla II.2.1.13. de la RMF.

Tratándose de causales de suspensión en las que el contribuyente requiera enviar documentación para subsanar la irregularidad por la cual fue suspendido, podrá presentarla ante la ventanilla de control de gestión de la ACCG o utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio de la ACCG, adjuntando el acuse electrónico de su promoción, en un plazo máximo de dos días contados a partir del envío de la solicitud.

En el caso de las solicitudes para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, la ACCG efectuará el análisis de las mismas y en caso de ser procedentes, dejará sin efectos dicha suspensión en un plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

La ACCG dará a conocer al contribuyente el resultado de la solicitud a que se refiere el primer párrafo de la presente regla, en la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), sección “Servicio al Contribuyente”, apartado “Padrón de Importadores”, en un término no mayor a 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. Transcurrido el plazo sin que se publique el resultado del dictamen en la página señalada, se entenderá que el mismo es favorable.

En el caso de que la solicitud haya sido rechazada, el importador podrá generar de forma electrónica nuevamente su solicitud, subsanando las inconsistencias observadas.

No se podrá solicitar que se deje sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando la suspensión hubiera derivado de alguna causal de suspensión definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la regla 1.3.4.

Los importadores que hayan sido suspendidos en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, conforme a la regla 1.3.4. y se les haya iniciado o determinado un procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la presente regla, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal.

Asimismo, los importadores que hayan sido suspendidos en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos en términos de la regla 1.3.4., por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos padrones, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.

Como se puede apreciar de las transcripciones realizadas de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables para 2008 y 2010, no hubo modificación alguna entre un año y otro que alterará el contenido, naturaleza o el sentido de las mismas.

## II.I. JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIA QUE DIO ORIGEN.

En este apartado se plasma la jurisprudencia y la ejecutoria que le dio origen, de 9 de diciembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales son objeto del presente trabajo.

Tesis	Rubro	Localización	Instancia	Tipo tesis	Reg. Digital
2a./J. 6/2012 (10a.)	SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.	[J] ; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012; Tomo 2; Pág. 1590	Segunda Sala	CONTRADICCIÓN DE TESIS	2000292
Décima Época	Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta			23442	1 de 1
Segunda Sala	Libro V, Febrero de 2012 , Tomo 2, página 1521.				

**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.-** La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren

la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ejecutoria de 9 de diciembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 410/2011. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE DICIEMBRE DE 2011. MAYORÍA DE TRES VOTOS. DISIDENTES: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALBERTO RODRÍGUEZ GARCÍA.

## **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la posible contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y cuarto del Acuerdo Plenario 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

No pasa inadvertido que a partir del cuatro de octubre de dos mil once, entró en vigor el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio pasado, mediante el cual se reformó, entre otras disposiciones, la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido dispone:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

De donde deriva que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen facultades para resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización.

Sin embargo, esta Segunda Sala considera que mientras no se promulgue la ley reglamentaria respectiva y no queden debidamente habilitados y en funcionamiento los Plenos de Circuito, debe asumir el conocimiento de la presente

contradicción de tesis, a efecto de resolver de manera pronta y expedita la cuestión planteada, porque de esa forma se otorga certeza jurídica para la solución de los asuntos competencia de los tribunales contendientes; de lo contrario, se prolongaría la solución del presente asunto en claro perjuicio del orden público y del interés social.

**SEGUNDO.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 197-A de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, es decir, uno de los Tribunales Colegiados presuntamente discrepantes.

**TERCERO.** En primer lugar, es conveniente tener en cuenta, en la parte que interesa, lo que los Tribunales Colegiados que intervienen en esta contradicción expusieron en las ejecutorias y los criterios que los denunciantes estiman divergentes.

**I. El Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver la revisión administrativa 233/2011 y número interno 466/2011, sostuvo, en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:**

"QUINTO. Son infundados los anteriores agravios, de conformidad con las siguientes consideraciones. En principio, cabe establecer que los motivos de agravio formulados por la autoridad recurrente únicamente se encuentran encaminados a controvertir lo resuelto en el considerando sexto de la sentencia recurrida, en donde el Juez de Distrito concedió la protección constitucional solicitada por la empresa quejosa, en contra de la resolución a través de la cual se había decretado su suspensión del padrón de importadores a cargo del Servicio de Administración Tributaria, al considerar que dicha determinación era violatoria

de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tal motivo, el sobreseimiento decretado en el considerando tercero de la sentencia recurrida, así como lo resuelto en el considerando quinto en cuanto a las causas de improcedencia invocadas por la autoridad responsable, debe quedar incólume para continuar rigiendo el sentido de la sentencia recurrida, en esa parte, ante su falta de impugnación.

Bajo ese contexto, el primero de los agravios que formula la autoridad recurrente resulta infundado, porque contrario a lo que sostiene en el mismo, el a quo actuó de manera correcta en la sentencia reclamada al haber determinado que la resolución a través de la cual se decretó la suspensión de la empresa denominada \*\*\*\*\* , del padrón de importadores a cargo del Servicio de Administración Tributaria, constituye un acto privativo y, por ende, previamente a su emisión debió haberse otorgado la garantía de audiencia a la parte quejosa, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, porque del análisis de la resolución a través de la cual se decretó la citada suspensión, cuya copia certificada obra glosada en las fojas 237 a 241 de los autos del juicio de amparo subyacente, se aprecia que el veinte de agosto de dos mil diez, la empresa denominada \*\*\*\*\* , fue suspendida del padrón de importadores del Servicio de Administración Tributaria, bajo el argumento de que había incurrido en la causa de suspensión contenida en el número 27 del apartado A de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de abril de dos mil siete, las cuales fueron reformadas mediante la primera, segunda, tercera, cuarta y quinta resolución de modificaciones publicadas en el mismo medio oficial informativo el veintisiete de junio, veintinueve de junio, diez de julio, veintinueve de noviembre y treinta y uno de diciembre, todos del dos mil siete, respectivamente, la cual establece lo siguiente: (se transcribe). Además, la citada regla 2.2.4., luego de enumerar los

distintos casos en los que procede decretar la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos establece lo siguiente: (se transcribe).

De las anteriores transcripciones es posible establecer que en los casos a que se refiere el supuesto contemplado por el numeral 27 del apartado A de la regla número 2.2.4., como sucedió en el oficio reclamado en el juicio de amparo subyacente, no se otorga la garantía de audiencia previa al importador que incurra en la citada causa de suspensión en el padrón respectivo, pues en dicho caso la suspensión procederá de manera inmediata, según lo establece expresamente la parte final del segundo párrafo antes transcrito. Bajo ese contexto, en el caso particular, el Juez de Distrito recurrido actuó de manera correcta al determinar que la naturaleza jurídica de la suspensión decretada en forma inmediata en el caso contemplado en el numeral 27 del apartado A de la regla número 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, se trata de un acto privativo, porque evidentemente se traduce en la imposibilidad para la empresa quejosa de seguir importando mercancías, ya que en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el padrón de importadores o, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Por tanto, la citada medida de suspensión inmediata del padrón de importadores y/o del padrón de importadores de sectores específicos, contenida en la regla aludida en párrafos anteriores, se traduce en una supresión del derecho con que antes contaba la empresa contribuyente para importar mercancías, cuando se encontraba vigente en su registro ante el citado padrón, pues es evidente que la finalidad connatural de la citada medida de suspensión es impedir al contribuyente respectivo continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero; motivo por el cual, constituye un acto privativo para los efectos de la garantía de audiencia que se debe otorgar previamente a la emisión del mismo, en términos

de lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior, el contenido de la jurisprudencia número 40/96, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aparece publicada en la página 5 del Tomo IV, julio de 1996 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, la cual es del tenor siguiente: 'ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.' (se transcribe). Además, el caso de suspensión en estudio no puede considerarse como un 'acto de molestia', de acuerdo con la jurisprudencia transcrita con anterioridad, porque no se trata de un acto que restrinja de manera provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, toda vez que la restricción provisional o preventiva a que se refiere la invocada jurisprudencia es aquella que se traduce en una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento y, por ende, se encuentra a las resultas de lo que se resuelva de manera definitiva dentro del procedimiento en el cual se hubiese decretado; sin embargo, tal supuesto no sucede en el caso particular, pues la suspensión en el padrón de importadores contenida en el oficio reclamado en el juicio de amparo subyacente no se dictó dentro de algún procedimiento administrativo como medida cautelar y, por ende, no se encuentra a las resultas de algún procedimiento, sino que se trata de un acto aislado e independiente de algún procedimiento que, como se dijo, por sí mismo, impidió a la empresa quejosa importar mercancías, sin habersele otorgado la garantía de audiencia para defenderse en cuanto a la legalidad de dicha medida de suspensión en el padrón respectivo. Sin que sea obstáculo para lo anterior, el hecho de que la regla 2.2.5. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete disponga, en lo que aquí interesa, lo siguiente: (se transcribe).

Del análisis del contenido de los citados párrafos es posible establecer que los mismos contemplan la posibilidad para el contribuyente, cuya inscripción hubiese

quedado suspendida en el padrón de importadores y/o padrón de importadores de sectores específicos, de solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión a través de subsanar la causa por la que fue suspendido por la autoridad o allanarse a la irregularidad atribuida, asumiendo las consecuencias jurídicas que de ello deriven.

Pues bien, dichas posibilidades de subsanar la causa de suspensión o de allanarse a la misma no pueden ser consideradas como aspectos que sirvan para poner de manifiesto que el acto de suspensión se trate de un simple acto de molestia y no de un acto privativo, pues son aspectos que dependen del contribuyente y no de la autoridad, de tal suerte que la suspensión puede subsistir de manera indefinida mientras el contribuyente no realice alguna de las citadas acciones (subsanar la causal por la que fue suspendido o allanarse a la misma); motivo por el cual, no es jurídicamente posible considerar el acto de suspensión en estudio como un simple acto de molestia, sino privativo, pues no permite ejercer el derecho a seguir importando mercancías sin la garantía previa de audiencia; además, no se trata de una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio y, por ende, no se encuentra a las resultas de alguna diversa resolución de carácter definitivo, sino que surte sus efectos por sí mismo y subsiste como tal.

Además, no debe perderse de vista que la posibilidad que consagran los párrafos transcritos para subsanar la causa de suspensión o allanarse a la misma, ninguna de ellas permite al contribuyente oponerse a la causa respectiva; esto es, si en el caso particular, a través del oficio reclamado se determinó que la empresa quejosa había incurrido en la causa de suspensión consagrada en el numeral 27, apartado A, de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, relativa a haber presentado documentación falsa en el pedimento de importación respectivo, la posibilidad de subsanar la misma o allanarse de ninguna manera le permiten oponerse a la causa de suspensión atribuida, pues la acción de subsanar únicamente implica corregir un defecto o una falta, pero de ninguna manera permite oponerse a la comisión de dicha falta que,

en el caso particular, se traduciría en alegar y demostrar que los documentos acompañados al pedimento respectivo no resultaban falsos; mientras que el allanamiento significa el reconocimiento o aceptación de la causa atribuida, lo cual evidentemente tampoco permite oponerse o alegar en torno a no haber incurrido en la falta respectiva o demostrar que los documentos respectivos no eran falsos.

Por tanto, es evidente que la posibilidad que concede la regla 2.2.5. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, para subsanar la causa por la cual se decretó la suspensión de la empresa quejosa en el padrón de importadores y/o padrón de importadores de sectores específicos o, en su caso, de allanarse a la misma, en forma alguna pueden servir para considerar que la suspensión respectiva se trate de un acto de molestia y no de un acto privativo pues, como se dijo, tal circunstancia no resta al acto respectivo la calidad de un acto prohibitivo hacía la empresa perjudicada de poder seguir importando mercancías mientras subsista la suspensión en cuestión; es decir, ejercer el derecho respectivo; además, a través de subsanar o allanarse no es jurídicamente posible inconformarse o controvertir la declaratoria sobre la falsedad de los documentos acompañados al pedimento de importación respectivo; esto es, alegar y acreditar que los documentos en cuestión no eran falsos; de ahí que la suspensión en estudio sí resulte ser un acto privativo para los efectos de la procedencia del otorgamiento previo de la garantía de audiencia antes de su emisión, por así establecerlo el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como acertadamente lo determinó el Juez recurrido en la sentencia sujeta a revisión. De esa manera, son infundados los argumentos que vierte la autoridad recurrente, en su primer agravio, en torno a que la regla 2.2.5. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, actualmente establecida en la regla 1.3.5. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez establece la posibilidad de que la contribuyente suspendida pueda defenderse y demostrar que no incurrió en la conducta imputada, toda vez que, como se dijo en párrafos anteriores, dicha regla solamente se refiere a la posibilidad de subsanar o allanarse a la causa de

suspensión respectiva, pero a través de esas vías no es jurídicamente posible controvertir la causa atribuida, que en el caso particular se traduce en alegar y acreditar que la documentación acompañada al pedimento de importación no era falsa, pues subsanar solamente implica corregir un error, pero no alegar que no existe tal error o falta; mientras que el allanamiento es reconocer y aceptar la falta atribuida; de ahí que entonces a través de la regla invocada con anterioridad no sea jurídicamente posible que la empresa quejosa hubiese podido defenderse y demostrar que no había incurrido (sic) en la causa de suspensión que le fue imputada a través de la resolución reclamada.

De igual forma, es infundado lo que sostiene la autoridad recurrente al manifestar que la suspensión del padrón de importadores solamente constituye una medida cautelar dictada por la autoridad con la finalidad de evitar que los contribuyentes que no cumplan con los requisitos y obligaciones de ley, efectúen operaciones en materia de comercio exterior y, por ende, se trata de un acto de molestia y no de un acto privativo.

Se dice que lo anterior resulta infundado porque, como se dijo en párrafos anteriores, para que una medida cautelar pueda considerarse como un simple acto de molestia y no privativo, es indispensable que dicha medida se decrete dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, de tal suerte que la medida en cuestión estará a las resultas de lo que se resuelva en dicho procedimiento; de ahí que en la especie no se actualiza la hipótesis a que se refiere la jurisprudencia número 21/98, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aparece publicada en la página 18, Tomo VII, marzo de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Novena Época, la cual contiene el rubro y texto siguientes: 'MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.' (se transcribe).

Además, no debe perderse de vista que los procedimientos seguidos en forma de juicio, dentro de los cuales se decreta una medida cautelar, se encuentran sujetos a una temporalidad para su resolución, de ahí que la medida respectiva tenga la naturaleza de provisional, pues al momento de resolverse el procedimiento respectivo dentro del plazo legalmente establecido, se resolverá lo que en derecho corresponda de manera definitiva en cuanto a la medida cautelar, lo cual le da la naturaleza de un acto de molestia, pues se encuentra a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el cual se dicta; lo cual no se actualiza en el caso particular pues, como se dijo, la suspensión reclamada en el juicio de garantías subyacente no fue emitida dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino de manera aislada y, por lo mismo, su duración no se encuentra sujeta a un determinado plazo de subsistencia sino que puede prevalecer de manera indefinida, lo cual le otorga la calidad de un acto privativo y no de molestia, como indebidamente se alega en el agravio en estudio, lo que se traduce en lo infundado de lo alegado sobre el particular.

Es también infundado lo que sostiene la autoridad recurrente en torno a que, al momento de haberse determinado la naturaleza de la suspensión reclamada, se debió tomar en consideración la finalidad perseguida con la citada suspensión; esto es, evitar que los contribuyentes que no cumplan con los requisitos y obligaciones de ley efectúen operaciones en materia de comercio exterior; toda vez que el objetivo que se persigue con la suspensión en el padrón de importadores de los contribuyentes que no reúnan los requisitos y las obligaciones legalmente establecidos, no constituye un factor que sirva para determinar la naturaleza jurídica del acto suspensivo para establecer si se trata de un acto privativo o de un acto de molestia pues, para tal efecto, solamente deben tomarse en consideración los efectos que produce en la esfera jurídica del contribuyente el acto de suspensión que, en el caso particular, se tradujo en la imposibilidad a que fue sometida la empresa contribuyente quejosa para seguir ejerciendo el derecho de importar productos del extranjero, sin que previamente para ello se le hubiese otorgado la garantía de audiencia, lo cual se traduce en un acto de naturaleza

prohibitiva, pues el hecho de que los contribuyentes deban reunir los requisitos legales para importar mercancías y las obligaciones que de ello deriven, no significa que arbitrariamente la autoridad pueda restringir el derecho respectivo sin otorgar la garantía de audiencia previamente a la suspensión respectiva. En cuanto a la jurisprudencia número 17/2007, que invoca la autoridad recurrente, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE MAYO DE 2004, NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE NO SE RIGEN POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.', el criterio contenido en la misma no resulta aplicable al caso particular, pues se trata de una medida precautoria emitida dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, lo cual, como se dijo en párrafos anteriores, no sucede en la especie, ya que la suspensión en el padrón de importadores reclamada por la empresa quejosa no se dictó dentro de un procedimiento administrativo, sino que se hizo de manera aislada. Lo mismo sucede en cuanto a la diversa tesis aislada número LXXVIII/2001, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'AGENTE ADUANAL. LA SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN IV DE LA LEY ADUANERA NO REQUIERE EL OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.', así como a la diversa tesis aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro es: 'AGENTE ADUANAL. SUSPENSIÓN DE FUNCIONES. ES UN ACTO PRIVATIVO DE CARÁCTER PROVISIONAL.', toda vez 'que los criterios contenidos en las mismas tampoco resultan aplicables al caso particular, toda vez que parten del supuesto de que el acto respectivo se emitió dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, lo cual, como se dijo, en el caso particular no acontece'. A su vez, es también infundado lo que sostiene la autoridad recurrente en torno a que la propia regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, establece

diversas hipótesis en las cuales la suspensión en el padrón de importadores y/o de importadores de sectores específicos se decreta de manera definitiva; pues dicha circunstancia no constituye un factor para considerar que el caso de suspensión en estudio no se trate de un acto privativo, pues esa calidad deriva de tratarse de un acto que impide el ejercicio del derecho para ejercer la actividad de importar mercancías del extranjero, con independencia de que de acuerdo con la legislación aplicable se trate o no de una llamada simplemente suspensión (sic) en el padrón respectivo o suspensión definitiva pues, como se dijo, esa denominación no le da el carácter de acto privativo o de molestia, sino los efectos de su naturaleza jurídica. Por otra parte, es infundado lo que sostiene la autoridad recurrente en torno a que el Juez de Distrito no debió realizar un análisis en la sentencia recurrida de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, para con ello arribar a la conclusión de que el acto reclamado constituía un acto privativo y, por ende, frente al mismo debió operar la garantía de audiencia previa a su emisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se dice que lo anterior resulta infundado, porque es evidente que para que el a quo pudiera motivar su resolución en torno a declarar fundado el concepto de violación expuesto por la empresa quejosa en su demanda de amparo relativo a la violación a su garantía de audiencia con motivo del acto reclamado, era necesario que hiciera un análisis jurídico del contenido de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil siete, para de esa manera desentrañar su naturaleza jurídica y así poder establecer si se trataba de un acto privativo o de un acto de molestia, pues de ello dependería determinar si a tal acto le debía ser aplicable la garantía previa de audiencia o no, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal; esto es, el estudio respectivo se trata del quehacer jurídico, es decir, el ejercicio de la función propia del juzgador de amparo al momento de emitir la sentencia respectiva para, de esa manera, cumplir con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente su resolución, tal como sucedió en el caso particular. En cuanto a los diversos criterios invocados por la autoridad recurrente en los motivos de agravio en

estudio, consistentes en la sentencia dictada en el amparo en revisión registrado con el número 434/2009, del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la sentencia dictada en el amparo en revisión número 111/2009, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, sentencia dictada en el amparo en revisión número 337/2008, del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la sentencia dictada en el amparo en revisión número 181/2011, del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, este Tribunal Colegiado no comparte el criterio contenido en dichas ejecutorias, pues a través de las mismas se sostiene el criterio de que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables, al establecer la posibilidad de subsanar la irregularidad que hubiese dado motivo a decretar la suspensión en el padrón de importadores, provoca que el acto de suspensión se trate de un acto de molestia y no privativo y, por ende, no le es aplicable la garantía de audiencia previa a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Federal; sin embargo, como se dijo en párrafos anteriores, a criterio de los suscritos Magistrados, la citada posibilidad no permite controvertir o alegar sobre la inexistencia de la causa de suspensión atribuida ni demostrar tal circunstancia, pues la posibilidad de subsanar solamente implica corregir un error o falta, pero no desvirtuar dicho error o falta, es decir, que no hay error o falta. Tal situación pone de manifiesto la existencia de una posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados antes invocados, con el criterio sostenido por este Tribunal Colegiado Auxiliar en esta ejecutoria; motivo por el cual, con fundamento en el artículo 197-A de Ley de Amparo se ordena hacer del conocimiento de la anterior situación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos legales a que haya lugar. En esas condiciones, al haber resultado infundados los agravios formulados por la autoridad recurrente, lo que procede es, en la materia de la revisión, confirmar en sus términos la sentencia impugnada, a través de la cual se concedió la protección constitucional solicitada por la empresa denominada \*\*\*\*\*."

**II. El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la ejecutoria dictada en la revisión administrativa 434/2009, sostuvo lo siguiente:**

"QUINTO. ... Por otra parte, en el cuarto y sexto agravios la recurrente expresó, sustancialmente, lo siguiente:

1) Que le causa agravio el considerando sexto de la sentencia que se recurre en el que el Juez a quo dijo que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior no es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que la suspensión en el padrón de importadores no tiene la naturaleza de ser un acto privativo definitivo y que existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión decretada contra la ahora quejosa \*\*\*\*\* , ello mediante la presentación del formato denominado 'solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos', de ahí que la medida impuesta por la autoridad responsable, no implica una privación definitiva y, por tanto, no vulnera la garantía de audiencia, pues constituye una medida de carácter preventiva, respecto de la cual no rige la citada prerrogativa constitucional.

2) Afirma que, contrario a lo señalado por el Juez, dicho numeral es inconstitucional por violar los derechos sustantivos de seguridad jurídica, al permitir que se suspenda a una sociedad, por la única razón de que a consideración de un verificador no pueda localizar en su domicilio fiscal a su representada, sin respetarle su garantía de audiencia, ya que contrario a lo señalado por el Juez de Distrito, dicha causal no prevé ningún procedimiento de suspensión en el padrón, si no que se da de manera automática, ya que si bien dicho acto proviene del ejercicio de facultades discrecionales, tal facultad se encuentra limitada por lo que al efecto establece el artículo 16 constitucional.

3) Agrega que, como se desprende de la regla de carácter general antes invocada, la autoridad responsable al expedir la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior está emitiendo un acto de privación, como lo es el reclamado en la presente instancia, debiendo precisar el procedimiento que debía seguir la autoridad administrativa y, con base a ello, sustentar constitucionalmente la aplicación de la regla antes mencionada, a efecto de salvaguardar las garantías de audiencia y seguridad jurídica en los términos preceptuados por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

4) Que lo determinado por el Juez a quo en la parte de la sentencia que se controvierte, pasa por alto que con el contenido de la regla tachada de inconstitucional, se afectan de manera directa e inmediata derechos sustantivos de la quejosa al haberla suspendido del padrón de importadores y, por ende, impedirle el ejercicio de su objeto social y, por ende, de su actividad, con lo cual dicho acto de privación le está causando daños de imposible reparación.

5) Que el Pleno de nuestro Más Alto Tribunal ha sostenido que son actos privativos aquellos cuya finalidad connatural perseguida es la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en su artículo 14; mientras que los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado no producen los mismos efectos que los privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, son autorizados en su numeral 16, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que éste dispone.

6) Que el perjuicio que se le ocasionó implica la violación de un derecho legítimamente tutelado, que es transgredido por la actuación de las autoridades responsables, ya que es claro que al haberla suspendido del padrón de

importadores, constituye un acto que le causó una ejecución de imposible reparación, dado que le está impidiendo ejercer su objeto social.

7) Que el Juez a quo varió la litis al analizar el único agravio que se hizo valer al dar cumplimiento al requerimiento que le fue formulado a la quejosa, en virtud de que pasó por alto que en dicho agravio se hizo valer que la regla de carácter general en materia de comercio exterior 2.2.4. publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil ocho, a través de la cual las autoridades ejecutoras la suspendieron del padrón de importadores, pues consideraron que se encuentra dentro del supuesto a que se refiere el punto 5 de la regla antes mencionada, ya que en la especie a través de la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , emitida por el jefe de Departamento de la Aduana de Colombia en suplencia del administrador de esa misma aduana, en la foja 5, punto III, transcribe el informe del verificador que fue comisionado para verificar el domicilio de la quejosa y en el que expresó esencialmente que no se localizó a la contribuyente quejosa y determinó una clasificación arancelaria diferente a la declarada en el pedimento, con lo que se actualizó la causal de suspensión prevista en la regla de carácter general en materia de comercio exterior 2.2.4 antes mencionada, la cual resulta inconstitucional, ya que viola las garantías de audiencia y seguridad jurídica establecidas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

8) Afirma lo anterior, pues considera que dicho numeral al permitir que se suspenda a una sociedad, por la única razón de que a consideración de un verificador no pueda localizar en su domicilio fiscal a la contribuyente, y al determinar la autoridad administrativa una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, sin respetarle su garantía de audiencia, ya que dicha causal no prevé ningún procedimiento de suspensión en el padrón, suspensión que se da de manera automática, ya que si bien dicho acto proviene del ejercicio de facultades

discrecionales, tal facultad se encuentra limitada por lo que al efecto establecen los artículos 14 y 16 constitucionales.

9) Insiste, que las autoridades responsables en el juicio de garantías actúan en forma inconstitucional, porque la amparista no ha sido notificada de algún procedimiento que cumpla con las formalidades que en atención a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal establece la propia regla 2.2.4., en sus párrafos finales.

10) Que para poder suspender del padrón de importadores a la quejosa, era necesario primero seguir el procedimiento establecido por el cuarto párrafo de la regla 2.2.4., y no en forma arbitraria y sin respetar la garantía de audiencia, proceder a dicha suspensión. Los aludidos agravios son infundados. Ciertamente, tal como lo apreció el juzgador federal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia 40/96, estableció que la Constitución Federal regula de manera diferente los 'actos privativos' y los 'actos de molestia', que se distinguen en que '... únicamente respecto de los primeros, es obligatorio para las autoridades respetar la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional.'

Asimismo, en dicha jurisprudencia el Más Alto Tribunal del País definió como 'acto privativo' aquél regido por el artículo 14 constitucional (que establece la garantía de previa audiencia), que constituye un fin en sí mismo, con existencia independiente y cuyo objeto es producir como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Y, como 'acto de molestia', el que tiene lugar cuando la privación no es la razón de ser del acto, sino que constituye una medida accesoria o preventiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos respecto del cual sólo es indispensable el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional; esto es, que se encuentre fundado y motivado.

La jurisprudencia a que se alude y en la que se contienen las premisas antes especificadas, se encuentra publicada en la página 5, Tomo IV, julio de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes: ‘ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.’ (se transcribe). Para dilucidar la constitucionalidad o no de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es, con el objeto de determinar si las autoridades deben o no respetar la garantía de previa audiencia, para lo cual es necesario atender a los lineamientos puntualizados en la jurisprudencia transcrita con antelación, es decir, atender a la finalidad que con el acto se persigue, esto es: ‘si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.’.

El artículo 59 de la Ley Aduanera establece: (se transcribe). Con base en esta disposición, se expidieron las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, dentro de las cuales se encuentra la regla 2.2.4. (reclamada en el juicio de amparo indirecto), cuyo texto se transcribe a continuación: (se transcribe). De esta transcripción se advierte que la regla que se tilda de inconstitucional, en todo momento se refiere al concepto ‘suspensión’, pero no al de ‘cancelación’ o ‘revocación’, por tanto, tal como lo estimó el juzgador federal, la regla de mérito no puede estimarse como privativa de derecho, sino constitutiva de molestias, el cual sólo dura hasta en tanto subsista tal suspensión, pero, en modo alguno, se trata de una supresión del derecho adquirido (permiso para importar).

Además, no debe perderse de vista que la suspensión de la recurrente en el registro del padrón de importadores, se debió a que la contribuyente no fue localizada en su domicilio fiscal, actualizándose así el numeral 5 de la regla antes señalada, que dice: (se transcribe). De lo aquí transcrito, se advierte que existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión, mediante la

presentación del formato denominado 'solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos'. Luego, si la suspensión fue con motivo de que la contribuyente no fue localizada en su domicilio fiscal y una vez que se aclare o se regularice tal situación, conforme al artículo 59 de la Ley Aduanera, se podrá levantar la medida cautelar decretada y la recurrente seguirá inscrita en el padrón de importadores; así, al desaparecer esa anomalía o irregularidad, desaparecerá dicha causa que motivó la suspensión, por lo que, se reitera, no se trata de un acto que de manera definitiva prive al importador de su derecho adquirido, sino de una medida suspensiva provisional que únicamente pretende garantizar que los importadores de mercancías estén localizables en su domicilio fiscal, entre otros requisitos. Incluso, tal como lo apreció el a quo, la medida de suspensión impuesta no se encuentra en los supuestos de suspensión definitiva a que alude la última parte de la regla que se tilda de inconstitucional, lo que permite concluir que constituye una medida provisional, para la cual no rige la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 de la Constitución Federal, cuya aplicación es para procedimientos que cuentan con plazos breves y cuyo fin es prevenir el peligro de la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, aunado a que la suspensión decretada en el caso particular, constituye un instrumento de interés público al garantizar el desarrollo normal del procedimiento en materia de comercio exterior, y busca restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa ilegal. En esas condiciones, se reitera, no asiste razón a la recurrente cuando alega que sin que previamente hubiera sido oída y vencida en juicio o que hubiera tenido la oportunidad de ofrecer las pruebas, se decretó la suspensión en su contra; ello es así pues, como ya se estableció en párrafos precedentes, la suspensión que prevé la regla que tildó de inconstitucional, no constituye un acto privativo sino uno de molestia y, por ende, no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 constitucional, pues aun cuando se afectan sus derechos de importar mercancías, ello no es definitivo; es decir, la regla 2.2.4. aun y cuando establece la suspensión de forma

inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno, no es inconstitucional, precisamente porque esta regla que regula la suspensión, al ser un acto de molestia, no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 de la Constitución Federal, además, la suspensión de que se trata, al ser de carácter provisional, en la regla 2.2.5. se le otorga la oportunidad de que solicite se deje sin efectos tal medida y así aclarar o subsanar la irregularidad en que hubiese incurrido. Sirve de ilustración a lo anotado, la jurisprudencia P./J. 21/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18, Tomo VII, marzo de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que se lee: 'MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.'."

**III. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 337/2008, en la parte que aquí interesa, adujo lo siguiente:**

"SÉPTIMO. En síntesis, se formularon los agravios siguientes:

1. La autoridad recurrente señala que es incorrecto que el Juez de Distrito haya estimado que la regla 2.2.4., punto 8, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil cuatro, al establecer los supuestos en los cuales procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, resulta violatoria del principio de reserva de ley consagrado en el artículo 14 constitucional, porque la regla reclamada no establece una pena ni una sanción administrativa y, por ello, no transgrede el principio de reserva de ley.

2. La autoridad recurrente señala que la regla 2.2.4., punto 8, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil cuatro, al establecer los supuestos en los cuales procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, se apega al contexto legal que rige su emisión, es decir, al establecido en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera. El agravio sintetizado en el punto 1, en el que la autoridad recurrente señala que es incorrecto que el Juez de Distrito haya estimado que la regla 2.2.4., punto 8, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil cuatro, al establecer los supuestos en los cuales procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, resulta violatoria del principio de reserva de ley consagrado en el artículo 14 constitucional, porque la regla reclamada no establece una pena ni una sanción administrativa y, por ello, no transgrede el principio de reserva de ley, resulta esencialmente fundado. El artículo 21, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal establece: (se transcribe). De acuerdo con el artículo constitucional transcrito, corresponde exclusivamente a la autoridad judicial la imposición, modificación y duración de las penas y a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Por 'pena' debe entenderse la sanción que se impone a quien comete un acto delictuoso, o sea, un acto u omisión que se encuentra tipificado como delito; en cambio, la infracción administrativa es el acto u omisión que sancionan las leyes administrativas, razón por la cual se estima que las autoridades administrativas carecen de competencia para imponer penas a los particulares, dado que es una atribución exclusiva de la autoridad judicial. Los artículos 14, 16, 18, 19 y 20 de la Constitución Federal, en lo conducente, disponen: (se transcriben). Los artículos constitucionales transcritos evidencian que el concepto de pena debe ser interpretado en sentido estricto, no como una sanción en general, porque para identificar si tiene esa calidad es menester ponderar la infracción, el procedimiento y el órgano que fue facultado legalmente para imponerla, dado que estos matices se desprenden expresamente de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, siendo tales características las

que enseguida se precisan: a) La pena deriva de una conducta delictiva o criminal de la persona y la infracción cometida se prevé exactamente como delito en una ley. b) La pena dimana de un proceso penal o criminal. c) La pena se impone exclusivamente por autoridad judicial y puede traer como normal consecuencia la privación coactiva de la libertad del individuo por un plazo que puede exceder de las treinta y seis horas. En tal virtud, la propia Constitución Federal distingue entre las penas en sentido estricto y las sanciones administrativas, porque estas últimas tienen relación con la infracción al cumplimiento de las normas administrativas, y son impuestas por una autoridad que es distinta de la judicial, la que desarrolla un procedimiento, no así un juicio, para calificar la conducta ilícita del individuo, en tanto que lo relevante para determinar constitucionalmente si se trata de una pena o una sanción en general, no es atendiendo al tipo de la conducta, a la gravedad de la infracción, al bien jurídicamente tutelado o al fin de carácter represivo, preventivo o retributivo, sino la infracción, el juicio o procedimiento y el órgano que fue facultado legalmente para imponerla. Una vez que se ha hecho la distinción entre pena y sanción administrativa, debe tenerse presente la regla reclamada: Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil cuatro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de marzo de dos mil cuatro: (se transcribe). La regla reclamada establece que para los efectos del artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, procede la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos cuando el contribuyente presente documentación falsa o que contenga datos falsos o inexactos, entre otros supuestos. Una vez precisado el contenido de la regla reclamada, es pertinente señalar que la persona moral quejosa la reclama con motivo del oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de enero de dos mil ocho, del administrador central de Contabilidad y Glosa, mediante el cual se ordena la suspensión de la persona moral quejosa en el padrón de importadores, por haber presentado un documento falso. La interpretación literal de la regla reclamada evidencia, por sí misma, al establecer que serán suspendidos los contribuyentes que presenten documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos,

no establece una sanción, sino una consecuencia que recae por presentar documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos, lo que implica que aquélla no reviste la naturaleza de sanción administrativa. Se considera que la suspensión de que se trata constituye la pérdida de un atributo necesario para poder ejercer la actividad de importador, consistente en 'que presenten documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos', porque si la regla cuestionada establece que será suspendido del padrón de importadores y/o del padrón de importadores (sic) el contribuyente que presente documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos, no puede entonces decirse que a tal determinación le revista la naturaleza de sanción administrativa, sino que, como se dijo, constituye la pérdida de un atributo necesario para ejercer la función de importador o, en otras palabras, se trata de un requisito esencial que el legislador tomó en cuenta para el inicio y para la continuación de la actividad; pues en caso de que el contribuyente importador que presente documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos, trae como consecuencia la inaptitud de la quejosa para obtener el registro en el padrón de importadores, o bien, como ocurrió, para suspender a la quejosa en el padrón de importadores y/o del padrón de importadores de sectores específicos. Es aplicable, por analogía, la tesis aislada 2a. LXXIII/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 437, que indica: 'AGENTE ADUANAL. EL ARTÍCULO 165, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE LA CANCELACIÓN DE LA PATENTE DEL MISMO AL HABER SIDO CONDENADO EN SENTENCIA DEFINITIVA POR LA COMISIÓN DE DELITOS FISCALES, NO PREVÉ UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, POR LO QUE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (se transcribe). En resumen, debido a que la suspensión en el padrón de importadores y/o del padrón de importadores por haber presentado documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos no constituye una sanción administrativa, sino la pérdida de un atributo necesario para seguir ejerciendo la función respectiva, la regla reclamada no resulta violatoria del

principio de ley consagrado en el artículo 14 constitucional y, por ende, que resulte fundado el agravio analizado. Debe precisarse que resulta innecesario analizar el agravio sintetizado en el punto 2, que hizo valer la autoridad recurrente, en virtud de que su estudio en nada variaría el sentido de la presente ejecutoria. Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Informe de 1982, Séptima Época, Parte II, página 8, que indica: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.' (se transcribe). En razón de que el agravio analizado resultó fundado, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, deben analizarse los restantes conceptos de violación expresados por la persona moral quejosa."

**IV. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 181/2011, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:**

"SÉPTIMO. En su tercer agravio la autoridad manifiesta en esencia, que la Juez de Distrito determinó indebidamente que el acto reclamado constituye un acto privativo que no respetó la garantía de seguridad jurídica establecida en el precepto 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero pasó por alto que constituye un acto de molestia, pues la suspensión de la quejosa en el padrón de importadores no tiene como finalidad la de menoscabar o suprimir algún derecho existente en la esfera jurídica, respecto del cual no es indispensable que, previamente, se brinde al sujeto la referida garantía. Agrega, que la Juez de amparo perdió de vista que la suspensión de la quejosa en el padrón de importadores, constituye una medida cautelar dictada por la autoridad con la finalidad de evitar que la contribuyente, ahora quejosa, continúe efectuando operaciones de comercio exterior, pese haber incumplido con las obligaciones fiscales y aduaneras a las que se encuentra sujeta a efecto de poder importar. Añade, que la a quo soslayó el hecho de que la suspensión de la quejosa en el

padrón de importadores tiene el carácter de temporal y no definitiva, pues se adopta como medida provisional ante ciertos riesgos o perturbaciones a las operaciones de comercio exterior por importadores que no han cumplido con los requisitos establecidos por la Ley Aduanera para realizar actividades de importación, la cual dejará de surtir efectos en el momento en que la quejosa acredite el debido cumplimiento de dichos requisitos. Sostiene que la juzgadora no observó que el acto reclamado no tiene por objeto la privación definitiva de algún derecho de la quejosa, sino sólo el evitar que se sigan efectuando operaciones de comercio exterior cuando un contribuyente ha incumplido con la normatividad que para el efecto de continuar importando se encuentra obligado a acatar; máxime, si la referida suspensión no constituye una resolución definitiva, en tanto que podrá dejar de surtir sus efectos en el momento en que la quejosa demuestre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Que, por tanto, la suspensión de la quejosa en el padrón de importadores no contraviene lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, toda vez que con base en la naturaleza de los actos de molestia, la autoridad responsable no se encuentra obligada a notificar dicho acto a la parte quejosa. Este Tribunal Colegiado considera esencialmente fundados tales argumentos pues, contrario a lo sostenido por la Juez de Distrito, el acto reclamado no reviste el carácter de privativo, por lo que la autoridad responsable no estaba obligada a otorgar a la quejosa previamente a su emisión la garantía de audiencia. Para demostrar la anterior afirmación, se estima necesario reproducir el texto del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone: (se transcribe). Dicho precepto constitucional instituye una de las garantías de seguridad jurídica hacia los gobernados, que constituye una limitante para el ejercicio de las facultades de las autoridades en sus diversas funciones, denominada garantía de audiencia. Al respecto, debe precisarse que la garantía de audiencia atiende a dos aspectos: uno de forma y otro de fondo. El primero comprende la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento; y el segundo constituye el fin último que persigue la garantía: evitar que se deje en estado de indefensión a las partes con el acto privativo, procurando un adecuado

equilibrio procesal entre ellas, en aras de una sentencia justa y apegada a derecho. Así, los medios para ejercer debidamente el derecho fundamental de defensa son proporcionados al gobernado a través de las formalidades esenciales del procedimiento, las que le otorgan la oportunidad de probar su dicho y de acreditar el derecho que le asiste, y que consisten en: a) Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirían en caso de que prospere la acción intentada; b) Que se le dé la oportunidad de presentar sus defensas, organizándose un sistema de comprobación, de tal forma que quien sostenga una cosa, pruebe su veracidad, y que quien tenga la postura opuesta, pueda también demostrarlo; c) Que una vez agotada la etapa anterior, se brinde a los interesados la oportunidad de presentar alegatos; y, d) Que el procedimiento concluya con una resolución completa, congruente e imparcial. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 47/95, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página ciento treinta y tres, cuyos rubro y texto son los siguientes: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.' (se transcribe). Conforme al precepto constitucional y criterio jurisprudencial citados, para que una persona pueda ser válidamente privada de un derecho debe mediar un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Establecido lo anterior, resulta conveniente precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia 40/96, estableció que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula de manera distinta los actos privativos y los actos de molestia que se distinguen en que 'únicamente respecto de los primeros, es obligatorio para las autoridades respetar la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional'. De igual forma, en esa jurisprudencia el Más Alto Tribunal del País definió como acto privativo aquél regido por el artículo 14 constitucional (que

establece la garantía de previa audiencia), que constituye un fin en sí mismo, con existencia independiente y cuyo objeto es producir como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Por otro lado, señaló que el acto de molestia, es el que tiene lugar cuando la privación no es la razón de ser del acto, sino que constituye una medida accesoria o preventiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, respecto del cual sólo es indispensable el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional; esto es, que se encuentre fundado y motivado. La jurisprudencia a que se alude y en la que se contienen las premisas antes especificadas, se encuentra publicada en la página 5, Tomo IV, julio de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece: 'ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.' (se transcribe). Así, para dilucidar la constitucionalidad o no de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es, con el objeto de determinar si las autoridades deben o no respetar la garantía de previa audiencia, para lo cual es necesario atender a los lineamientos puntualizados en la jurisprudencia transcrita, es decir, atender a la finalidad que con el acto se persigue, esto es, 'si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional'. Para ello, resulta conveniente traer a cuenta que el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera establece: (se transcribe). Con base en esta disposición, se expidieron las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez, dentro de las cuales se encuentra la regla 1.3.4., cuyo texto se transcribe a continuación: (se transcribe). De la reproducción que antecede se desprende que la suspensión decretada en contra de la empresa quejosa (fracción V) no es definitiva, ni puede considerarse como una cancelación o revocación, por tanto, tal como lo sostiene la autoridad recurrente la suspensión de la empresa quejosa en el padrón de importadores no puede estimarse como privativa de derechos, pues no disminuye, menoscaba ni suprime en forma definitiva algún derecho de la quejosa, sino que sólo dura hasta en tanto subsista tal suspensión, esto es, restringe de manera

provisional o preventiva el derecho del importador con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, pero en modo alguno se trata de una supresión definitiva del derecho a importar. En efecto, para corroborar que la suspensión del padrón de importadores decretada en contra de la inconforme es de carácter provisional y temporal, basta con reproducir el contenido de la regla 1.3.5., que establece: (se transcribe). De la transcripción que antecede, se advierte que existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión decretada, mediante la presentación del formato denominado 'solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos'. Por tanto, si la suspensión de la empresa quejosa en el padrón de importadores fue con motivo de que no fue localizada en su domicilio fiscal, y una vez que se aclare o se regularice tal situación, se podrá levantar la medida cautelar decretada y la recurrente seguirá inscrita en el padrón de importadores, al desaparecer esa anomalía o irregularidad, desaparecerá dicha causa que motivó la suspensión y por consiguiente la propia suspensión, por lo que, se reitera, no se trata de un acto que de manera definitiva prive al importador de su derecho adquirido, sino de una medida suspensiva provisional que únicamente pretende garantizar que los importadores de mercancías estén localizables en su domicilio fiscal, entre otros requisitos. Máxime que la medida de suspensión impuesta no se encuentra en los supuestos de suspensión definitiva a que alude la última parte de la regla 1.3.4., lo que permite concluir que constituye una medida provisional para la cual no rige la garantía de audiencia previa que prevé el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya aplicación es para procedimientos que cuentan con plazos breves y cuyo fin es prevenir el peligro de la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, aunado a que la suspensión decretada en el caso particular, constituye un instrumento de interés público al garantizar el desarrollo normal del procedimiento en materia de comercio exterior, y busca restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa ilegal. En esas condiciones, contrario a lo sostenido por la Juez del conocimiento, no era necesario otorgar a la quejosa la garantía de audiencia

previamente a decretar la suspensión en el padrón de importadores pues, como ya se estableció en párrafos anteriores, la suspensión establecida en la fracción V de la regla 1.3.4., no constituye un acto privativo sino uno de molestia y, por ende, no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 constitucional, pues aun cuando se afectan sus derechos de importar mercancías, ello no es definitivo sino provisional; es decir, aun y cuando esa suspensión proceda de forma inmediata y sin mediar notificación ni procedimiento alguno, no es inconstitucional, precisamente porque al ser un acto de molestia no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 de la Constitución Federal. Además, la suspensión de que se trata es provisional precisamente porque en la regla 1.3.5. se otorga la oportunidad de que solicite se deje sin efectos tal medida y aclarar o subsanar la irregularidad en que se haya incurrido. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 21/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18, Tomo VII, marzo de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que se lee: 'MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.' (se transcribe). Resulta ilustrativa al respecto, la jurisprudencia número P./J. 6/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 5, Tomo V, febrero de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece: 'AGENTE ADUANAL, SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES. EL ARTÍCULO 147, FRACCIÓN X, DE LA LEY ADUANERA QUE LA PREVÉ, RESPETA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, EN TANTO QUE DICHA MEDIDA ES DE CARÁCTER PROVISIONAL Y, POR ENDE, NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES).' (se transcribe)."

**V. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver la revisión administrativa 111/2009, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:**

"SEXTO. Los motivos de inconformidad hechos valer por la empresa quejosa, aquí recurrente, resultan ineficaces. En ellos se alega que la Jueza de Distrito consideró de manera ilegal que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes para dos mil ocho, encontraba su soporte legal en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, ya que únicamente delimitaba lo dispuesto por este último precepto legal; sin embargo -aduce la recurrente-, tal numeral sólo impone como requisito para que los particulares importen mercancía que se encuentren inscritos en el padrón de importadores o, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos, pero en ningún momento establece la posibilidad de que los mismos sean suspendidos de dicho registro en caso de no cumplir con ciertos requisitos, ni menos prevé otros supuestos en que pueda ser suspendido el registro de los contribuyentes en el referido padrón; es decir, únicamente señala los extremos que se deben cumplir a fin de que proceda la inscripción de un contribuyente en el padrón de importadores (estar al corriente de sus obligaciones fiscales, estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos del Reglamento de la Ley Aduanera y las reglas que para tales efectos expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), mas no señala la posibilidad de que pueda suspender a los importadores inscritos, ni menos los supuestos bajo los cuales pueda llevarse a cabo tal suspensión. Por tanto, expone la recurrente, la a quo interpreta y aplica incorrectamente lo dispuesto por el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, puesto que de su contenido no se desprende la posibilidad de suspender o cancelar a los importadores de su registro en el padrón de importadores o, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos, por lo que si la regla de que se trata prevé la posibilidad de decretar la suspensión de dicho padrón, además de establecer diversos supuestos por virtud de los cuales proceda tal suspensión, es evidente que la citada disposición miscelánea va más allá de lo

dispuesto por la ley de la materia. Agrega, que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes para dos mil ocho, establece una diversidad de supuestos en los que las autoridades aduaneras procederán a suspender el padrón de importadores, pero sin soportar tales hipótesis en alguna disposición legal en el sentido formal y material pues, insiste, en ningún momento la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera prevé la posibilidad de que sea suspendida la inscripción de los particulares en el padrón de importadores. Así, indica la recurrente que contrario a lo determinado por la juzgadora federal la regla de referencia de ninguna forma puede estar delimitando o regulando los extremos del artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, pues la aludida regla define supuestos de suspensión y cancelación del padrón de importadores; mientras que el artículo de mérito prevé únicamente la obligación y requisitos para la inscripción de los particulares en dicho registro. Los referidos agravios resultan inoperantes, por insuficientes, porque la inconforme no controvierte todas las consideraciones torales del fallo recurrido, en las que la juzgadora federal desestimó tal argumento, a saber: a) Se procedía al estudio del cuarto concepto de violación relacionado con la inconstitucionalidad de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, en el que se alegó que era violatoria de lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación y 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, debido a que la regla en mención preveía la suspensión del padrón de importadores a los particulares sin que mediara orden o resolución previa, sin que existiera algún precepto legal emitido por el Congreso de la Unión que previera tal situación, por lo que dicha regla iba más allá de lo previsto por las leyes federales. b) En respuesta a dicho concepto de violación, la Jueza de Distrito expuso que el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera establecía que quienes importaran mercancía deberían estar inscritos en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos, y que además deberían encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encontraban inscritos en el

Registro Federal de Contribuyentes, así como también cumplir con los demás requisitos que estableciera el reglamento y los que estableciera el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas; luego, que al establecerse en la regla tildada de inconstitucional diversas hipótesis en las que sería procedente la suspensión en el padrón de importadores, no implicaba que dicha regla fuera más allá de la norma que complementaba, pues en el mismo se determinó que para importar mercancías, no sólo se necesitaba estar inscrito en el referido padrón, encontrarse al corriente con sus obligaciones fiscales y acreditar que se está inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, sino además, el propio precepto señalaba que tenía que atenderse a los demás requisitos que estableciera el reglamento y el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, en el caso la 2.2.4., por tanto, resultaba inconcuso que dicha regla únicamente delimitaba el contenido del artículo 59 de la Ley Aduanera, pues el mismo imponía como requisito para los que importaran mercancía, el que se encontraran inscritos en el padrón de importadores o, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos, lo que desde luego implicaba que no se haya suspendido esa inscripción, derivado de la actualización de alguna de las hipótesis que prevé la regla de mérito, de ahí la precitada regla no iba más allá de lo que ordenaba la Ley Aduanera. c) Y que en cuanto a lo que se alegaba a que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, violaba el artículo 89, fracción I, constitucional; al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida a una secretaría de Estado o a un órgano desconcentrado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, correspondía a la categoría de ordenamientos que no eran legislativos ni de índole reglamentaria, sino que se referían a aspectos técnicos y operativos en materias específicas cuya existencia obedecía a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, que lo sostenido por la referida Segunda Sala se reflejó en la jurisprudencia de rubro: 'COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES

MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTA PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.’; por lo que partiendo de esa premisa, la facultad otorgada en el artículo 59 de la Ley Aduanera, específicamente en donde se prevé que los importadores deberán ‘cumplir con los demás requisitos que establezca el reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas’, no pugnaba con la facultad reglamentaria del presidente de la República, prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la mencionada atribución no entrañaba una delegación de facultades, ni constituía una expansión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino que se trataba de la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico. d) Que con las razones expresadas, procedía declarar infundado el concepto de violación de referencia. Luego, se pone de manifiesto que la recurrente pretende rebatir lo aquí expuesto en el inciso b), en cuanto a que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, únicamente delimitaba el contenido del artículo 59 de la Ley Aduanera, por lo que dicha regla no iba más allá de lo que ordenaba la indicada Ley Aduanera. Sin embargo, el argumento de disenso en comento es ayuno en combatir lo aquí expuesto en el inciso c) de la sentencia recurrida, en la que se sostuvo que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, no violaba el artículo 89, fracción I, constitucional, porque la facultad otorgada en el artículo 59 de la Ley Aduanera, específicamente en donde se prevé que los importadores deberán ‘... cumplir con los demás requisitos que establezca el reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas’, no pugnaba con la facultad reglamentaria del presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la mencionada atribución no entrañaba una delegación de facultades, ni constituía una expansión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino que se trataba de la asignación directa de una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa

de la ley dentro de su ámbito específico. Por tanto, este último argumento de la juzgadora federal, por sí solo, es suficiente para sustentar el sentido del fallo reclamado. De ahí que el agravio en estudio sea inoperante por insuficiente, pues aun cuando resultara fundado no podría conducir a revocar la sentencia recurrida. Sirve de apoyo a lo anotado, la jurisprudencia II.2o.C. J/9, que se comparte, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, visible en la página 931, Tomo IX, mayo de 1999, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que expresa: 'AGRAVIOS INSUFICIENTES. ES INNECESARIO SU ESTUDIO SI LO ALEGADO NO COMBATE UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA SENTENCIA RECURRIDA, QUE POR SÍ ES SUFICIENTE PARA SUSTENTARLA.' (se transcribe). A mayor abundamiento, independientemente de la conclusión aquí arribada, cabe agregar que en la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 107/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 109, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: 'COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN.', se precisó que las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior son una especie de 'reglas generales administrativas', actos materialmente legislativos cuyo dictado tiene fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento, al tenor de la cual una autoridad administrativa, diferente del presidente de la República, es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales con la finalidad de particularizar lo previsto en una ley o en un reglamento. En esa ejecutoria también se dijo que en el orden jurídico federal, las reglas generales administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos del presidente de la República, son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general, formalmente legislativa o

formalmente reglamentaria, que contiene una cláusula habilitante que, a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXX, 89, fracción I y 90 de la Constitución General de la República. Así, en la ejecutoria se precisó que atendiendo al origen de la facultad para emitir reglas generales administrativas, así como a su jerarquía, podían señalarse como notas que las distinguen de otras disposiciones de observancia general, las siguientes: (se transcriben). Además, se indicó que en las reglas generales en materia de comercio exterior emitidas por el presidente del Servicio de Administración Tributaria es posible, válidamente, regular obligaciones de los gobernados, siempre y cuando con ello no se vaya más allá o se rebase lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante y que en un juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los gobernados pueden válidamente plantear vicios de legalidad a las indicadas disposiciones de observancia general, inferiores a los actos formalmente legislativos y a los formalmente reglamentarios, siempre y cuando aquéllas se hayan aplicado en perjuicio de los gobernados en la resolución administrativa expresamente impugnable o en el procedimiento que haya precedido a ésta. En el caso concreto, el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera regula que los importadores de mercancías deberán cumplir ciertos requisitos, entre ellos, estar inscritos en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria. Empero, el citado precepto no regula condiciones relacionadas con ese padrón de importadores, como son los requisitos de ingreso, permanencia, exclusión, separación, cancelación e incluso, suspensión, excepto tres requisitos indicados en el propio numeral para pertenecer a sus padrones, los cuales son, que los importadores se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que acrediten ante las autoridades aduaneras que están inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes. De manera que el desarrollo de esos elementos autoriza a la autoridad administrativa, a precisar en reglamentos y disposiciones administrativas, dada la regla habilitante que se establece en ese precepto al referir: 'y cumplir con los demás requisitos que establezca el

reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.’. Por tanto, los requisitos relativos a la permanencia, suspensión o registro del padrón pueden ser previstos en disposiciones administrativas o reglamentarias, pues el legislador se limitó a prever la figura jurídica general que es la inscripción o creación de un padrón de importadores o padrón de importadores de sectores específicos, a declarar que ese padrón estaría a cargo del Servicio de Administración Tributaria, y todo lo concerniente a su estructura, vigencia, funcionamiento, ingreso, permanencia, exclusión, cancelación o suspensión del registro, expresamente lo remitió a las disposiciones generales que mediante el reglamento o las reglas establecidas por el Servicio de Administración Tributaria fueran determinados mediante esa regla habilitante. De modo que es jurídicamente correcto que en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera se contemple la figura de la suspensión del registro del padrón de importadores y, por consiguiente, se detallen las causas por las que se origina esa suspensión en la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho. Consecuentemente, se arriba a la conclusión de que, como atinadamente lo apreció la juzgadora federal en el fallo recurrido, la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, se encuentra formalmente habilitada en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, por lo que dicha regla no va más allá de lo que ordena la precitada Ley Aduanera. Por otra parte, la inconforme alega que también resulta ilegal la consideración de la jugadora (sic) federal al estimar que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes para el dos mil ocho, no era violatoria de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, bajo el argumento de que la suspensión prevista por la referida regla constituía un acto de molestia, que no requería ser previamente notificado al particular y respetar su garantía de audiencia, dado que no se trataba de un acto privativo de los derechos de la quejosa, es decir, la suspensión del padrón de importadores de un contribuyente constituía simplemente un acto de molestia y no un acto privativo de derechos, por lo que no existía ninguna obligación de cumplir con la audiencia previa; además, la regla de que se trata preveía un procedimiento

para que los importadores solicitaran la suspensión decretada para que se dejara sin efectos y se reactivaran en el padrón de importadores. Sin embargo -dice la recurrente-, la suspensión prevista en la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes para el dos mil ocho, sí constituye un acto privativo de derechos y, por ende, resulta violatorio de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, dado que éste exige que previo a que un particular sea privado de sus derechos o posesiones, se siga un proceso legal en el que se apliquen de manera correcta las formalidades esenciales del procedimiento, entre las cuales se encuentra la emisión de una resolución en la que se especifiquen los fundamentos y motivos en que se base el acto privativo de derechos de un particular. Que un acto privativo es aquel por medio del cual una autoridad limita o restringe a un gobernado de los derechos constituidos en su favor (como puede ser una inscripción en un registro o el mismo derecho a importar bienes); es decir, aquellos actos por medio de los cuales las personas pueden ser privadas de la vida, posesiones, propiedades o derechos, son considerados actos privativos sin importar el nombre que se les otorgue a los mismos. Agrega, que si la autoridad emite un acto privativo en contra de un particular, esto es, se lleva a cabo un acto por el cual se le limita o restringe el goce sus derechos, de sus propiedades o posesiones, dicho acto debe emitirse después de darse la oportunidad a los gobernados de comparecer en todas y cada una de las actuaciones y defenderse; en esos términos, todo acto que vaya encaminado a limitar o restringir el goce de los derechos de un gobernado, constituye un acto privativo, mismo que debe ser emitido previo juicio que debe seguirse ante tribunales, en el que se contemplan las formalidades esenciales del procedimiento. Para tal efecto, invoca el criterio de rubro: 'ALBACEA, REMOCIÓN DE PLANO DE ESE CARGO. EL ARTÍCULO 812 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN EL ESTADO DE OAXACA, QUE LO ESTABLECE, VIOLA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.'. Asimismo, destaca la recurrente que la regla de que se habla no contempla un límite temporal durante el cual tendrá efectos la supuesta 'suspensión', lo cual convierte a la suspensión en el padrón de importadores, en un auténtico acto privativo de derechos para el

governado; pues un acto de autoridad que tenga carácter de 'medida cautelar' o 'simple acto de molestia', es un requisito sine qua non que dicha medida prevea una acotación temporal respecto de sus efectos pues, de lo contrario, dicho acto tendrá el carácter de privativo, ya que la afectación en los derechos del particular se prolongaría de manera indefinida; incluso, no se prevé notificación previa que garantice la garantía de audiencia, por lo que el particular nunca conocerá el supuesto de infracción o irregularidad que se le impute. Por tanto, señala la inconforme, la suspensión en el padrón de importadores de ninguna manera tiene el carácter de un acto meramente de molestia, sino que es a todas luces privativo de los derechos del gobernado, en virtud de que sus efectos se prolongan durante el tiempo de manera indefinida, sin que las citadas reglas 2.2.4. y 2.2.5. establezca una aportación temporal para ello; de ahí que dicha suspensión sea un acto que debe respetar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, pues su inconstitucionalidad no deriva del hecho de que no se permita los contribuyentes subsanar las supuestas irregularidades detectadas por las autoridades correspondientes para dejar sin efectos la suspensión del padrón de importadores y/o el padrón de importadores de sectores específicos, sino que la inconstitucionalidad de la regla en cuestión deriva de que la misma no da el debido cumplimiento a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Por tanto, alega la recurrente, que si de acuerdo con la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el dos mil ocho, las responsables suspendieron de su registro en el padrón de importadores, es inconcuso que está imposibilitada para llevar a cabo importaciones a nuestro país, derecho con que ya contaba por estar inscrita en el padrón de importadores en términos del artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, y sin que previamente hubiera sido oída y vencida en juicio, o hubiera tenido la oportunidad de ofrecer las pruebas. Así, añade, resulta ilegal lo estimado por la Jueza de Distrito en el sentido de que la regla de referencia no viola la garantía de audiencia prevista en artículo 14 constitucional, ya que existe la posibilidad de desahogar un procedimiento para que los particulares soliciten se deje sin efecto la suspensión decretada en su contra y ser reactivados en el

padrón de importadores; pero, en su opinión, dicho procedimiento es posterior al que tuvo lugar el acto privativo de suspensión, mismo que resulta violatorio de la garantía de audiencia al no permitir al importador que manifieste lo que a su derecho convenga previo a ser suspendido. Lo anterior es así, concluye, pues el procedimiento para solicitar a las autoridades aduaneras correspondientes dejen sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, se encuentra previsto en la regla 2.2.5., empero, de ninguna forma subsana la inconstitucionalidad de la regla 2.2.4., que señala que la suspensión es de forma inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno, esto es, sin dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional. Los aludidos agravios son infundados. Ciertamente, tal como lo apreció la juzgadora federal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia 40/96, estableció que la Constitución Federal regula de manera diferente los ‘actos privativos’ y los ‘actos de molestia’, que se distinguen en que: ‘... únicamente respecto de los primeros, es obligatorio para las autoridades respetar la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional.’. Asimismo, en dicha jurisprudencia el Más Alto Tribunal del País definió como ‘acto privativo’ aquél regido por el artículo 14 constitucional (que establece la garantía de previa audiencia), que constituye un fin en sí mismo, con existencia independiente y cuyo objeto es producir como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Y, como ‘acto de molestia’, el que tiene lugar cuando la privación no es la razón de ser del acto, sino que constituye una medida accesoria o preventiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, respecto del cual sólo es indispensable el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional; esto es, que se encuentre fundado y motivado. La jurisprudencia a que se alude y en la que se contienen las premisas antes especificadas, se encuentra publicada en la página 5, Tomo IV, julio de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes: ‘ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.’ (se transcribe). Para dilucidar la constitucionalidad o no de un acto de autoridad

impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es, con el objeto de determinar si las autoridades deben o no respetar la garantía de previa audiencia, para lo cual es necesario atender a los lineamientos puntualizados en la jurisprudencia transcrita con antelación, es decir, atender a la finalidad que con el acto se persigue, esto es: 'si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.'. El artículo 59 de la Ley Aduanera establece: (se transcribe). Con base en esta disposición, como ya se dijo en párrafos precedentes, se expidieron las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, dentro de las cuales se encuentra la regla 2.2.4. (reclamada en el juicio de amparo indirecto), cuyo texto se transcribe a continuación: (se transcribe). De esta transcripción se advierte que la regla que se tilda de inconstitucional, en todo momento se refiere al concepto 'suspensión', pero no al de 'cancelación' o 'revocación', por tanto, tal como lo estimó la juzgadora federal, la regla de mérito no puede estimarse como privativa de derecho, sino constitutiva de molestias, el cual sólo dura hasta en tanto subsista tal suspensión, pero en modo alguno se trata de una supresión del derecho adquirido (permiso para importar). Además, no debe perderse de vista que la suspensión de la recurrente en el registro del padrón de importadores, se debió a que presentó documentos con datos falsos, actualizándose así el numeral 27 de la regla antes señalada, que dice: (se transcribe). De lo aquí transcrito, se advierte que existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión, mediante la presentación del formato denominado 'solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos'. Luego, si la suspensión fue con motivo de haberse presentado documentos falsos y una vez que se aclare o se regularice tal situación, conforme al artículo 59 de la Ley Aduanera, se podrá levantar la medida cautelar decretada y la recurrente seguirá inscrita en el padrón de importadores; así, al desaparecer esa anomalía o irregularidad, desaparecerá dicha causa que motivó la suspensión, por lo que, se reitera, no se trata de un acto que de manera definitiva prive al importador de su derecho adquirido, sino de una medida

suspensiva provisional que únicamente pretende garantizar que los importadores de mercancías presenten documentos válidos. Incluso, tal como lo apreció la a quo, la medida de suspensión impuesta no se encuentra en los supuestos de suspensión definitiva a que alude la última parte de la regla que se tilda de inconstitucional, lo que permite concluir que constituye una medida provisional, para la cual no rige la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 de la Constitución Federal, cuya aplicación es para procedimientos que cuentan con plazos breves y cuyo fin es prevenir el peligro de la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, aunado a que la suspensión decretada en el caso particular, constituye un instrumento de interés público al garantizar el desarrollo normal del procedimiento en materia de comercio exterior y busca restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa ilegal. En esas condiciones, se reitera, no asiste razón a la recurrente cuando alega que sin que previamente hubiera sido oída y vencida en juicio o que hubiera tenido la oportunidad de ofrecer las pruebas, se decretó la suspensión en su contra; ello es así, pues como ya se estableció en párrafos precedentes, la suspensión que prevé la regla que tildó de inconstitucional, no constituye un acto privativo sino uno de molestia y, por ende, no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 constitucional, pues aun cuando se afectan sus derechos de importar mercancías, ello no es definitivo; por tanto, tampoco es atinado lo que señala que aun cuando la regla 2.2.5. prevé que se podrá solicitar ante las autoridades aduaneras dejen sin efecto la suspensión en el padrón de importadores, pero de ninguna forma subsanaba la inconstitucionalidad de la regla 2.2.4., que establece la suspensión de forma inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno; precisamente, porque esta regla que regula la suspensión, al ser un acto de molestia no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 de la Carta Magna, además, la suspensión de que se trata, al ser de carácter provisional, en la regla 2.2.5. se le otorga la oportunidad de que solicite se deje sin efectos tal medida, y así aclarar o subsanar la irregularidad en que hubiese incurrido. Sirve de ilustración a lo anotado, la jurisprudencia P./J. 21/98,

sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18, Tomo VII, marzo de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que se lee: 'MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.' (se transcribe). En otro contexto, la recurrente expone que es ilegal la determinación de la a quo al estimar que la regla impugnada no era violatoria del artículo 5o. constitucional, ya que no prohíbe a los importadores suspendidos llevar a cabo una actividad lícita o dedicarse a su profesión habitual, consistente en la importación de bienes a México; pues en su demanda de amparo manifestó que la suspensión en el padrón de importadores decretada en su contra limitaba su libre ejercicio de las actividades que realiza, es decir, que la suspensión de su registro en el padrón de importadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implicaba un perjuicio en su actividad lícita en su patrimonio, ya que representa un impedimento directo y una constante para llevar a cabo la importación de bienes, lo cual formaba parte de su objeto social. En ese sentido, destaca que la transgresión al principio tutelado por el artículo 5o. constitucional, es una violación que no cesa y se agota con su primera aplicación, pues día con día se actualiza una violación a la libertad del comercio para libre concurrencia a los procesos económicos, así como a la sana competencia, si bien la suspensión no se trata de una prohibición total a la realización de una actividad comercial o profesión en su contra, es evidente que en lo particular sí se ve afectada en su patrimonio al no permitirse que realice su objeto social, consistente, entre otras, en la importación y comercialización de mercancías y, por ende, no pueda percibir ingresos para su subsistencia y para hacer frente a sus obligaciones frente a terceros. Los aludidos agravios son inoperantes por insuficientes, dado que la recurrente no combate en su totalidad los argumentos expuestos en la sentencia recurrida, en el sentido de que: '... deben declararse inoperantes los argumentos que realiza la quejosa en su tercer concepto de violación, en el sentido de que la suspensión del registro en el padrón de importadores viola la garantía que consagra el artículo 5o. de la Constitución Federal, en virtud de que le prohíbe dedicarse a una actividad lícita, que limita su

libre ejercicio de comercio, ya que en virtud de la suspensión de que se trata no puede llevar a cabo la importación y comercialización de mercancías; lo anterior, porque como se precisó en párrafos que preceden, la suspensión en el registro del padrón de importadores que prevé la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en específico el numeral 27, en relación con los párrafos segundo y tercero, no constituyen actos privativos, sino de molestia, de ahí que no pueda considerarse que la orden en estudio infrinja la garantía de libertad de comercio prevista en el artículo 5o. de la Norma Fundamental, pues no se le está privando del derecho que tiene para importar mercancías, ni se está cancelando o revocando ese derecho, sino que, por virtud de la suspensión en el registro del padrón de importadores, sólo se está suspendiendo el permiso para importar, hasta en tanto regularice determinada situación en relación con su actividad de importador ...'. Ciertamente, la inconforme soslaya combatir lo relativo a que sus conceptos de violación eran inoperantes, dado que la suspensión en el registro del padrón de importadores que prevé la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en específico el numeral 27 en relación con los párrafos segundo y tercero, no constituían actos privativos, sino de molestia, de ahí que la orden de suspensión no infringía la garantía de libertad de comercio prevista en el artículo 5o. constitucional, porque no se le estaba privando del derecho para importar mercancías, ni se estaba cancelando o revocando ese derecho, sino sólo estaba suspendido el permiso para importar hasta en tanto regularizara su situación en relación con su actividad de importador. Al margen de lo anterior, a mayor abundamiento, debe decirse que la Jueza de Distrito estuvo en lo correcto al estimar que la suspensión decretada en contra de la recurrente para importar mercancías, no infringe la garantía de libertad de comercio prevista en el artículo 5o. de la Carta Magna, precisamente, porque su sustento se encuentra previsto en la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, y que no constituyen actos privativos, sino de molestia, como ya quedó precisado a lo largo de la presente ejecutoria; por tanto, a la recurrente no se le está impidiendo a que se dedique a importar mercancías, ni se está cancelando o

revocando en forma definitiva su inscripción en el padrón de importadores, ni se le está prohibiendo a que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, ni menos se le impida dedicarse a un objeto social lícito, pues la regla de que se trata exclusivamente regula que para la importación de mercancías debe documentarse con documentos válidos; de ahí que al descubrirse que presentó documentos falsos trajo consecuencia que se decretara la suspensión de su registro en el padrón de importadores, pero esa suspensión es temporal, hasta en tanto aclare o regularice su situación en relación con su actividad de importador. De ahí, como ya se dijo, el agravio en estudio es ineficaz. Finalmente, la recurrente destaca que la Jueza de Distrito indebidamente sostuvo que la suspensión en el padrón de importadores se encontraba fundada y motivada, situación que resulta a todas luces contraria a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, pues la a quo basó su determinación en un simple comunicado interno que a ella nunca le fue notificada, sino con posterioridad al acto arbitrario consistente en la suspensión de su registro en el padrón de importadores. Por ello, alega que en la sentencia recurrida se pretende en forma ilegal determinar que la suspensión en el padrón de importadores se encuentra fundada y motivada, con un documento cuyo contenido era totalmente desconocido para ella al momento en que se llevó a cabo la citada suspensión, por lo que aduce que se dejó en un total estado de indefensión e inseguridad jurídica, en contravención al propio artículo 16 constitucional; documento éste que le fue dado a conocer con posterioridad a la arbitraria suspensión decretada en su contra en el padrón de importadores, esto es, se le dio a conocer la supuesta atenta nota número \*\*\*\*\* , de nueve de octubre de dos mil ocho, posterior al acto de suspensión; además, indica que la Jueza de Distrito pasó por alto que para considerar que la suspensión de la quejosa del padrón de importadores se llevó a cabo atendiendo las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 constitucional, se debió notificar la nota de referencia, previo a llevar a cabo la suspensión reclamada; máxime que supuestamente tal comunicado interno constituía el soporte legal para la suspensión decretada en su contra. Añade, no basta que la juzgadora federal señale que la suspensión del padrón de

importadores supuestamente determinado en la atenta nota número \*\*\*\*\*, se decretó al actualizarse los supuestos previstos en el numeral 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes para dos mil ocho, derivado de la aparente presentación de documentación falsa por parte de la recurrente, pues, en todo caso, dicha nota debió haber sido notificada previo a suspenderse su registro en el padrón de importadores. Los agravios de mérito también son inoperantes por insuficientes, ya que la recurrente no controvierte todas las consideraciones torales del fallo recurrido, en las que la a quo sostuvo que: a) Era infundado lo que alega la parte quejosa en el sentido de que la suspensión en el registro del padrón de importadores no estaba debidamente fundada ni motivada, ya que no se hizo de su conocimiento la suspensión en dicho registro, por lo que no se le dieron a conocer los fundamentos y motivos que sirvieron de base a las responsables para emitir tal acto, pues ni siquiera fue emitida resolución al respecto. b) Lo anterior se sostenía así, pues debía partirse de la base de que la autoridad responsable administrador central de Contabilidad y Glosa dependiente del Servicio de Administración Tributaria, no estaba constreñida a seguir el procedimiento establecido en el segundo párrafo de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho pues, en la especie, se había dictado la suspensión inmediata de la quejosa en el padrón de importadores, por actualizarse el supuesto previsto en el numeral 27 y, por ello, no existía la obligación de la autoridad de notificar previamente el acto controvertido, ya que tratándose de un acto de molestia, no era obligatoria la formalidad a que se encuentran obligados los actos privativos, situación que quedó dilucidada al momento de estudiar la constitucionalidad de la regla en comento. c) Que el hecho de que el ordenamiento de mérito no obligaba a la autoridad a notificar previamente el acto controvertido, por tratarse de un acto de molestia, ello no implicaba que no debía cumplir con el imperativo constitucional previsto en el artículo 16, esto es, que el acto de molestia haya sido emitido por escrito por autoridad competente, en el que funde y motive la causa legal de su proceder. d) Que después de haber analizado las constancias allegadas al juicio, contrario a lo que aducía la parte quejosa, la orden de

suspensión en el registro del padrón importadores, si se encontraba fundada y motivada, ya que constaba por escrito en el que se expresaron con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto, existiendo una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuró la hipótesis normativa. e) Que lo anterior se sostenía así, dado que de las referidas constancias se advertía la existencia de la ficha de información sobre la suspensión en el padrón de importadores, con número de folio \*\*\*\*\* , en la que previa fundamentación de la competencia del administrador central de Contabilidad y Glosa, en diversas disposiciones de la Ley Aduanera, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, determinó que era procedente suspender de manera inmediata en el padrón de importadores a la quejosa, derivado de la solicitud contenida en el oficio denominado 'Atenta nota Núm. \*\*\*\*\*', de nueve de octubre de dos mil ocho, y las documentales relacionadas con éste; además, se puntualizó expresamente que tal suspensión se determinaba por la regla 2.2.4., numeral 27, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, en virtud de que el contribuyente presentó documentación que contenía datos falsos, pues derivado de la revisión para verificar la validez de los certificados de origen y facturas emitidos por la compañía \*\*\*\*\* (que exhibió la quejosa para amparar bienes que importó en el periodo comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro), se determinó que eran certificados de origen no válidos, dado que tales certificados hacían referencia a bienes que no calificaban como originarios y, por tanto, no podían amparar la aplicación del trato arancelario preferencial en la importación de bienes a México, por lo que se concluyó que la inconforme presentó documentación falsa o que contenía datos falsos, de ahí que se actualizaba la hipótesis prevista en el numeral 27 de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho. Como se pone de manifiesto, la recurrente pretende atacar lo aquí expuesto en el inciso d), en cuanto a que la orden de suspensión en el registro del padrón

importadores, sí se encontraba fundada y motivada; pero el agravio de disenso omite rebatir lo aquí establecido como inciso b) de la sentencia recurrida, en la que se sostuvo que el administrador central de Contabilidad y Glosa dependiente del Servicio de Administración Tributaria no estaba obligado a seguir el procedimiento establecido en el segundo párrafo de la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho pues, en la especie, se había dictado la suspensión inmediata de la quejosa en el padrón de importadores, por actualizarse el supuesto previsto en el numeral 27 y, por ello, no existía la obligación de la autoridad de notificar previamente el acto controvertido, ya que tratándose de un acto de molestia, no era obligatoria la formalidad a que se encuentran obligados los actos privativos. Entonces, este último argumento de la juzgadora federal, por sí solo, es suficiente para apoyar el sentido del fallo reclamado en esta parte impugnada, por ende, el agravio en análisis deviene inoperante por insuficiente, pues aun cuando resultara fundado no podría conducir a revocar la sentencia recurrida. En mérito de las anteriores consideraciones, si no se advierte suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 76 Bis, fracciones I y IV, de la Ley de Amparo, lo que procede, en la materia de la revisión, es confirmar la sentencia recurrida."

**CUARTO.** En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, de acuerdo a las tesis siguientes:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"Tesis: P./J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

"Tomo: XXX, julio de 2009

"Tesis: P. XLVII/2009

"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Hechas las precisiones anteriores, conviene precisar los argumentos en que se basaron los tribunales contendientes en sus respectivas resoluciones.

**I. Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver la revisión administrativa auxiliar 466/2011, sostuvo:**

- Que el a quo actuó de manera correcta en la sentencia reclamada al haber determinado que la resolución a través de la cual se decretó la suspensión de la empresa correspondiente, del padrón de importadores, constituye un acto privativo y, por ende, previamente a su emisión debió otorgarse la garantía de audiencia a la parte quejosa, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Que se trata de un acto privativo, porque evidentemente se traduce en la imposibilidad para la empresa quejosa de seguir importando mercancías, ya que en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 59 de la Ley Aduanera, para importar mercancías es necesario encontrarse inscrito en el padrón de importadores.

- Que la finalidad connatural de la citada medida de suspensión, es impedir al contribuyente respectivo continuar ejerciendo la actividad de importar mercancías del extranjero; motivo por el cual, constituye un acto privativo para los efectos de la garantía de audiencia, que se debe otorgar previamente a la emisión del mismo.

- Que no puede considerarse como un acto de molestia, porque no se trata de un acto que restrinja de manera provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, toda vez que la restricción provisional o preventiva es aquella que se traduce en una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento, sino que se trata de un acto aislado e independiente, sin haberse otorgado la garantía de audiencia para defenderse en cuanto a la legalidad de dicha medida de suspensión en el padrón respectivo.

- Que las posibilidades de subsanar la causa de suspensión no pueden ser consideradas como aspectos que sirvan para poner de manifiesto que el acto de

suspensión se trate de un simple acto de molestia y no de un acto privativo, pues son aspectos que dependen del contribuyente y no de la autoridad; además de que a través de esas vías no es jurídicamente posible controvertir la causa atribuida.

- Que no se trata de una simple medida cautelar dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio y, por ende, no se encuentra a las resultas de alguna diversa resolución de carácter definitivo, sino que surte sus efectos por sí mismo y subsiste como tal.

- Que para que una medida cautelar pueda considerarse como un simple acto de molestia y no privativo, es indispensable que dicha medida se decrete dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio; de ahí que en la especie no se actualiza la hipótesis a que se refiere la jurisprudencia de rubro siguiente: "MEDIDAS CAUTELARES, NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

- Que los procedimientos seguidos en forma de juicio, dentro de los cuales se decreta una medida cautelar, se encuentran sujetos a una temporalidad para su resolución, de ahí que la medida respectiva tenga la naturaleza de provisional, lo cual no se actualiza en el caso en particular y, por lo mismo, su duración no se encuentra sujeta a un determinado plazo de subsistencia sino que puede prevalecer de manera indefinida, lo cual le otorga la calidad de un acto privativo y no de molestia.

- Que las diversas hipótesis establecidas en la regla 2.2.4., en las cuales la suspensión en el padrón de importadores se decreta de manera definitiva, no constituyen un factor para considerar que en el caso de suspensión en estudio no se trate de un acto privativo, pues esa calidad deriva de tratarse de un acto que impide el seguir ejerciendo el derecho de importar productos al extranjero.

- Que no se comparte el criterio contenido en las ejecutorias 434/2009, 337/2008, 181/2011 y 111/2009, pues a través de las mismas se sostiene el criterio de que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior aplicables, al establecer la posibilidad de subsanar la irregularidad que hubiese dado motivo a decretar la suspensión en el padrón de importadores, provoca que el acto de suspensión se trate de un acto de molestia y no privativo y, por ende, no le es aplicable la garantía de audiencia previa a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Federal.

**II. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la ejecutoria dictada en la revisión administrativa 434/2009, sostuvo:**

- Que ciertamente, tal como lo apreció el juzgador federal, el Pleno de este Alto Tribunal estableció que la Constitución Federal regula de manera diferente los "actos privativos" y los "actos de molestia", que se distinguen en que: "... únicamente respecto de los primeros, es obligatorio para las autoridades respetar la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional".

- Que este Alto Tribunal definió como "acto privativo", aquél regido por el artículo 14 constitucional (que establece la garantía de previa audiencia), que constituye un fin en sí mismo, con existencia independiente y cuyo objeto es producir como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado; y como "acto de molestia", el que tiene lugar cuando la privación no es la razón de ser el acto, sino que constituye una medida accesorio o preventiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, respecto del cual sólo es indispensable el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional, esto es, que se encuentre fundado y motivado.

- Que es necesario atender a la finalidad que con el acto se persigue, es decir: "si la privación de un bien material es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional".

- Que la regla que se tilda de inconstitucional, en todo momento se refiere al concepto "suspensión", pero no al de "cancelación" o "revocación", por tanto, tal como lo estimó el juzgador federal, la regla de mérito no puede estimarse como privativa de derechos, sino constitutiva de molestias, la cual sólo dura hasta en tanto subsista tal suspensión, pero en modo alguno se trata de una supresión del derecho adquirido (permiso para importar).

- Que conforme al artículo 59 de la Ley Aduanera, se advierte, existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión, mediante la presentación del formato denominado "Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos".

- Que si la suspensión fue con motivo de que la contribuyente no fue localizada en su domicilio fiscal, una vez que se aclare o se regularice tal situación, se podrá levantar la medida cautelar decretada y seguirá inscrita en el padrón correspondiente; así, al desaparecer esa anomalía o irregularidad, desaparecerá dicha causa que motivó la suspensión; por lo que se reitera, no se trata de un acto que de manera definitiva prive al importador de su derecho adquirido, sino de una medida suspensiva provisional que únicamente pretende garantizar que los importadores de mercancías estén localizados en su domicilio fiscal, entre otros requisitos.

- Que la medida de suspensión aplicada no se encuentra en los supuestos de suspensión definitiva a que alude la última parte de la regla que se tilda de inconstitucional, lo que permite concluir que, constituye una medida provisional,

para la cual no rige la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 de la Constitución Federal.

- Que no asiste razón a la recurrente, cuando alega que sin que previamente hubiera sido oída y vencida en juicio o que hubiera tenido la oportunidad de ofrecer pruebas, se decretó la suspensión en su contra; ello es así pues, como ya se estableció, la suspensión que prevé la regla que tildó de inconstitucional, no constituye un acto privativo sino uno de molestia y, por ende, no se rige por la garantía de previa audiencia, pues aun cuando se afectan sus derechos de importar mercancías, ello no es definitivo.

- Que no obstante que la regla 2.2.4. establece la suspensión de forma inmediata y sin que medie notificación ni procedimiento alguno, no es inconstitucional, precisamente porque esta regla que regula la suspensión, al ser un acto de molestia no se rige por la garantía de previa audiencia.

- Que aunado a lo anterior, en la regla 2.2.5. se le otorga la oportunidad de que solicite se deje sin efectos tal medida, y así aclarar o subsanar la irregularidad en que hubiese incurrido, con base en la jurisprudencia de rubro siguiente: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

### **III. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 337/2008, sostuvo:**

- Que la regla reclamada, al no establecer una pena ni una sanción administrativa, no transgrede el principio de reserva de ley.

- Que por pena, debe entenderse la sanción que se impone a quien comete un acto delictuoso, o sea, un acto u omisión que se encuentra tipificado como delito;

en cambio, la infracción administrativa es el acto u omisión que sancionan las leyes administrativas, razón por la cual se estima que las autoridades administrativas carecen de competencia para imponer penas a los particulares, dado que es una atribución exclusiva de la autoridad judicial.

- Que el concepto de pena, debe ser interpretado en sentido estricto, no como una sanción en general, porque para identificar si tiene esa calidad es menester ponderar la infracción, el procedimiento y el órgano que fue facultado legalmente para imponerla, dado que estos matices se desprenden expresamente de la Constitución Federal.

- Que la propia Constitución Federal distingue entre las penas en sentido estricto y las sanciones administrativas, porque estas últimas tienen relación con la infracción al cumplimiento de las normas administrativas, y son impuestas por una autoridad que es distinta de la judicial, la que desarrolla un procedimiento, no así un juicio.

- Que si se trata de una pena o una sanción en general, no es atendiendo al tipo de la conducta, a la gravedad de la infracción, al bien jurídicamente tutelado o al fin de carácter represivo, preventivo o retributivo, sino a la infracción, el juicio o procedimiento y el órgano que fue facultado legalmente para imponerla.

- Que la regla reclamada establece que para los efectos del artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, procede la suspensión en el padrón de importadores y/o padrón de importadores de sectores específicos cuando el contribuyente presente documentación falsa o que contenga datos falsos o inexactos, entre otros supuestos.

- Que la suspensión de que se trata constituye la pérdida de un atributo necesario para poder ejercer la actividad de importador, por lo que no puede decirse que a tal determinación le revista la naturaleza de sanción administrativa, sino que se

trata de un requisito esencial que el legislador tomó en cuenta para el inicio y para la continuación de la actividad.

- Que la suspensión en el padrón de importadores, por haber presentado documentos falsos o que contengan datos falsos o inexactos, no constituye una sanción administrativa, sino la pérdida de un atributo necesario para seguir ejerciendo la función respectiva, por lo que la regla reclamada no resulta violatoria del principio de ley consagrado en el artículo 14 constitucional.

- Que los supuestos en los cuales puede perderse dicho registro, establecidos en la regla reclamada, se estima que forman parte del contexto legal que rige su emisión.

#### **IV. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 181/2011, sostuvo:**

- Que el acto reclamado no reviste el carácter de privativo, por lo que la autoridad responsable no estaba obligada a otorgar a la quejosa previamente a su emisión la garantía de audiencia.

- Que debe precisarse que la garantía de audiencia atiende a dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento; y el segundo constituye el fin último que persigue la garantía.

- Que los medios para ejercer debidamente el derecho fundamental de defensa proporcionados a través de las formalidades esenciales del procedimiento, son las que le otorgan la oportunidad de probar su dicho y de acreditar el derecho que le asiste.

- Que para que una persona pueda ser válidamente privada de un derecho debe mediar un juicio, seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

- Que la Constitución Federal regula de manera distinta los "actos privativos" y los "actos de molestia", que se distinguen en que "únicamente respecto de los primeros, es obligatorio para las autoridades respetar la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional".

- Que este Alto Tribunal definió como "acto privativo", aquél regido por el artículo 14 constitucional (que establece la garantía de previa audiencia), que constituye un fin en sí mismo, con existencia independiente y cuyo objeto es producir como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado; y como "acto de molestia", el que tiene lugar cuando la privación no es la razón de ser del acto, sino que constituye una medida accesoria o preventiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, respecto del cual sólo es indispensable el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional, esto es, que se encuentre fundado y motivado.

- Que para dilucidar la constitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es, con el objeto de determinar si las autoridades deben o no respetar la garantía de previa audiencia.

- Que se debe atender a la finalidad que con el acto se persigue, esto es: "si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional".

- Que la suspensión decretada no es definitiva, ni puede considerarse como una cancelación o revocación, por tanto, tal como lo sostiene la autoridad recurrente, la

suspensión de la empresa quejosa en el padrón de importadores no puede estimarse como privativa de derechos, pues no disminuye, menoscaba ni suprime en forma definitiva algún derecho de la quejosa, sino que sólo dura hasta en tanto tal suspensión, esto es, restringe de manera provisional o preventiva el derecho del importador con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, pero en modo alguno se trata de una suspensión definitiva del derecho de importar.

- Que además existe un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión decretada, mediante la presentación del formato denominado: "Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos".

- Que si la suspensión de la empresa quejosa en el padrón de importadores se dio con motivo de que no fue localizada en su domicilio fiscal, una vez que se aclare o se regularice tal situación, se podrá levantar la medida cautelar decretada y la recurrente seguirá inscrita en el padrón correspondiente; así, al desaparecer esa anomalía o irregularidad, desaparecerá dicha causa que motivó la suspensión; por lo que no se trata de un acto que de manera definitiva prive al importador de su derecho adquirido, sino de una medida provisional que únicamente pretende garantizar que los importadores de mercancías estén localizados en su domicilio fiscal, entre otros requisitos.

- Que la medida de suspensión impuesta no se encuentra en los supuestos de suspensión definitiva a que alude la última parte de la regla que se tilda de inconstitucional, lo que permite concluir que constituye una medida provisional para la cual no rige la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 de la Constitución Federal.

- Que, contrario a lo sostenido por la Juez del conocimiento, no era necesario otorgar a la quejosa la garantía de audiencia previamente a decretar la suspensión en el padrón de importadores pues, como ya se dijo, no constituye un acto

privativo sino uno de molestia y, por ende, no se rige por la garantía de previa audiencia tutelada por el referido artículo 14 constitucional.

- Que aun cuando esa suspensión proceda de forma inmediata y sin mediar notificación ni procedimiento alguno, no es inconstitucional, precisamente porque al ser un acto de molestia no se rige por la garantía de previa audiencia.

- Que la suspensión de que se trata es provisional, precisamente porque en la regla 1.3.5. se otorga la oportunidad de que solicite se deje sin efectos tal medida y aclarar o subsanar la irregularidad en que se haya incurrido, sirviendo de apoyo la jurisprudencia de rubro siguiente: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

**V. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver la revisión administrativa 111/2009, sostuvo:**

- Que los agravios hechos valer por la recurrente quejosa resultaban ineficaces, en razón de que con ellos no se controvirtieron la totalidad de los argumentos en los que se basó la a quo al negar el amparo solicitado.

- Que ello era así, dado que la recurrente pretendía rebatir lo expuesto en el inciso b), en cuanto a que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, únicamente delimitaba el contenido del artículo 59 de la Ley Aduanera.

- Que sin embargo, con esos argumentos no combatía lo expuesto en el inciso c) de la sentencia recurrida, en la que sostuvo que la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, no viola el artículo 89, fracción I, constitucional, porque la facultad otorgada en el artículo 59

de la Ley Aduanera, en la parte que interesa, no pugna con la facultad reglamentaria del presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no constituye una delegación de facultades, ni constituía una expresión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino una atribución para allanar la aplicación técnico-operativa de la ley dentro de su ámbito específico.

- Asimismo, el órgano colegiado precisó que, no obstante la conclusión alcanzada, abundando en razones sostuvo que debía tenerse en cuenta la jurisprudencia 2a./J. 107/2004, en la que se determinó que las reglas generales administrativas en materia de comercio exterior, pueden regular obligaciones de los gobernados, siempre que respeten los principios de reserva de ley y reserva reglamentaria y se apeguen al contexto reglamentario que los rige.

- En ese contexto, señaló que resultaban infundados los argumentos de la recurrente en los que adujo que la suspensión del registro del padrón de importadores con fundamento en la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior era ilegal, pues tal como había sostenido la Juez Federal y con base en la jurisprudencia 40/96, del Pleno de la Suprema Corte, dicha suspensión no constituía un acto privativo, sino un acto de molestia.

- Que ello era así, pues del análisis del artículo 59 de la Ley Aduanera, así como de las reglas impugnadas se desprendía que se hace referencia al concepto de suspensión y no al de cancelación o revocación que, por tanto, la sanción contenida en la citada regla, no podía estimarse como privativa de derechos, sino constitutiva de molestias, la cual únicamente durará en tanto subsista la suspensión y que, en la especie, dicha sanción se había impuesto por la presentación de datos falsos.

- Que además, no debía perderse de vista que la propia norma impugnada prevé un procedimiento para solicitar que se deje sin efectos la suspensión, una vez que se regularice, acredite o subsane el error o inconsistencia de que se trate.

Ahora, conforme a los datos enunciados habrá que determinar los aspectos jurídicos en que los Tribunales Colegiados adoptaron posturas contradictorias, si es que existen; y en su caso, delimitar el punto jurídico que esta Segunda Sala debe resolver.

Con esa finalidad, deben precisarse, primero, los elementos que son comunes en los amparos en materia administrativa que dieron origen a la presente contradicción:

- Se trata de asuntos en los que se reclamó la inconstitucionalidad de las Reglas en Materia de Comercio Exterior, así como el artículo 59 de la Ley Aduanera, al haberles aplicado la sanción consistente en la suspensión temporal del padrón de importadores.
- Se analizó el tema relativo a si dicha suspensión se trata de un acto privativo o un acto de molestia y, si en su caso, operaba la garantía de audiencia previa.

Así, mientras que el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región sostuvo que efectivamente la resolución a través de la cual se decretó la suspensión de la quejosa, del padrón de importadores, constituye un acto privativo y, por consecuencia, previo a su emisión, se debió otorgar la garantía de audiencia a la parte quejosa, en términos de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional; el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región sostuvieron que los actos consistentes en la suspensión del padrón de importadores no constituyen un acto privativo, por lo que la autoridad no estaba

obligada a otorgar a la quejosa previamente a su emisión, la garantía de audiencia, dado que la suspensión decretada no es definitiva ni puede considerarse como una cancelación o revocación.

En tanto, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la resolución consistente en la suspensión del padrón de importadores, al no establecer una pena ni una sanción administrativa, no viola el principio de reserva de ley; que ello es así, ya que por pena, debe entenderse la sanción que se impone a quien cometa un acto delictuoso, ya sea por acción u omisión, además de que la propia Constitución Federal distingue entre las penas en sentido estricto y las sanciones administrativas y que, en la especie, la suspensión constituye la pérdida de un atributo necesario para ejercer la actividad de importador, por lo que no puede tener la naturaleza de sanción administrativa.

Conforme a lo anteriormente expuesto, el punto de contradicción se centra en determinar si la resolución a través de la cual se decreta la suspensión temporal del padrón de importadores de una persona física o moral dedicada a la importación de mercancías, constituye un acto privativo o un acto de molestia y, con base en ello, si debe otorgarse la garantía de audiencia previa al acto.

Derivado de lo anterior, esta Segunda Sala estima que no participa en la presente contradicción, el criterio emitido por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito porque, en el punto específico, analizó y resolvió un argumento diverso al expuesto ante los otros Tribunales Colegiados, como lo es el tema relativo a si se trataba de una pena o una sanción administrativa y si, en su caso, transgredía el principio de reserva de ley, el cual no fue hecho valer ni analizado por los demás tribunales contendientes.

No demerita la existencia del punto de contradicción, que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya analizado las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez 1.3.4., en

tanto que los otros tribunales analizaron la regla 2.2.4. de Carácter General de Comercio Exterior para dos mil ocho, porque en ambos casos se analizó el tema relativo a si la suspensión del padrón de importadores, por no haber sido localizado en el domicilio señalado para ese efecto, constituye un acto privativo o un acto de molestia.

**QUINTO.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, atento a las consideraciones siguientes:

Como se precisó con antelación, el punto de contradicción radica en determinar, en principio, si la resolución consistente en la suspensión del padrón de importadores constituye un acto privativo o de molestia y si en la especie opera la garantía de audiencia previa.

A ese respecto, cabe señalar que el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 576/95, en sesión de treinta de octubre de mil novecientos noventa y cinco, hizo la distinción entre actos privativos y actos de molestia en el que, sustancialmente, sostuvo:

"Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Esto es, para los efectos de dicho artículo, por acto de privación debe entenderse aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, sin embargo, no todo acto de autoridad provoca esos efectos, no obstante que exista una afectación a la esfera jurídica del gobernado. En efecto, existen actos que restringen el ejercicio de un derecho en forma provisional o preventiva pero no tiene la finalidad de privar en forma

definitiva de dicho derecho a su titular, sino que se trata de medidas provisionales establecidas por el legislador para proteger determinados bienes jurídicos, en tanto se decide si procede o no la privación definitiva. Por lo que, no basta que un acto de autoridad produzca una afectación en el ámbito jurídico para que se repute 'acto de privación' en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo tengan el carácter de definitivos. En conclusión, si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario por su propia índole, no tiende a dicho objetivo sino que la restricción provisional es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia. En tal virtud, el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo exige el respeto a la garantía de audiencia antes de que produzcan aquellos actos que en definitiva priven de sus bienes o derechos, en tanto que, los actos que no produzcan esos efectos estarán regulados sólo por el artículo 16 de la propia Constitución. De lo antes expuesto se puede concluir que son conformes a la Constitución y al sentido esencial de su artículo 14, no obstante que no exijan la observancia de la garantía de previa audiencia, todas aquellas disposiciones legales que autorizan decretar la práctica de diversas medidas provisionales o cautelares, como sucede por ejemplo con: el aseguramiento de alimentos en donde la naturaleza de las cosas no puede admitir la espera de la tramitación integral del juicio; igual ocurre cuando existe peligro de que desaparezcan o se oculten los bienes del demandado, por lo que se justifican los embargos precautorios; las necesidades de crédito justifican la tramitación de juicios de carácter ejecutivo, que se inician precisamente mediante procedimiento de ejecución. Es decir, son las características inherentes a tales providencias las que justifican su existencia, pero en su carácter de provisionales es donde radica su constitucionalidad, por no tratarse de actos privativos sino de medidas provisionales o cautelares. Resulta aplicable al caso concreto, por analogía, la tesis visible en la página 337 de la Primera Parte del Informe de Labores correspondiente al año de 1984 que textualmente establece: 'CÓDIGO

ADUANERO, LOS ARTÍCULOS 6o., 561 Y 588 DEL, QUE PREVIENEN EL SECUESTRO DE MERCANCÍAS NO SON VIOLATORIOS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. La garantía de audiencia consagrada por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido de que lo que dicho precepto prohíbe es que se prive en forma definitiva a los gobernados de sus propiedades, posesiones o derechos, sin haberlos oído en defensa de sus intereses.'. Por tanto los artículos 6o., 651 y 588 del Código Aduanero, que previene el secuestro de mercancías, no son violatorios de la garantía de audiencia, en virtud de que el aludido provisional de bienes que se encuentran en poder de la persona investigada, además de que dicha privación, en todo caso, será materia de la resolución que se pronuncie en el procedimiento de investigación administrativa correspondiente, en el que la afectada está en posibilidad legal de hacer valer sus defensas con la amplitud que exige el citado artículo 14 constitucional."

De la citada ejecutoria derivó la tesis cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

"Novena Época

"No. Registro: 200080

"Jurisprudencia

"Materia(s): Común

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

"Tomo: IV, julio de 1996

"Tesis: P./J. 40/96

"Página: 5

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones

o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive de la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional."

De la ejecutoria y tesis transcritas se desprende que existe una distinción entre los actos privativos, que tendrán por objeto producir una disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho, en los que necesariamente deberá cumplirse con la garantía de previa audiencia y los actos de molestia, cuyo objetivo no es la privación en sí misma, sino que se trata de una medida preventiva, tendente a proteger algún derecho o bien jurídico, para los cuales bastará que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, con el objeto de definir si, en la especie, la suspensión provisional en el registro de importadores constituye un acto privativo en el que deba respetarse la garantía de audiencia previa, o si se trata de un acto de molestia, es necesario tener en cuenta lo que al efecto dispone tanto la Ley Aduanera, como las reglas aplicables.

El artículo 59 de la Ley Aduanera señala:

"Artículo 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta ley, con las siguientes:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de diciembre de 2002)

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 31 de diciembre de 2000)

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 31 de diciembre de 2000)

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

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

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 1 de enero de 2002)

"Tratándose de despachos en los que intervenga un agente aduanal, igualmente deberá hacer entrega a la Administración General de Aduanas, junto a la documentación que se requiera para cumplir lo dispuesto por la fracción IV del presente artículo, el documento que compruebe el encargo conferido al o los agentes aduanales para realizar sus operaciones. Dicho documento deberá ser enviado en copia al o los agentes aduanales para su correspondiente archivo,

pudiendo ser expedido para una o más operaciones o por periodos determinados. En este caso, únicamente los agentes aduanales que hayan sido encomendados, podrán tener acceso electrónico al sistema de automatización aduanera integral a cargo de la autoridad, a fin de utilizar los datos dados a conocer en el padrón por los importadores, según lo establece el artículo 40 de la presente ley. En caso de que el agente aduanal no haya sido encomendado por un importador, pero actué como consignatario en una operación, no se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, para lo cual se faculta al administrador de la aduana, por la que se pretenda despachar dicha mercancía, para que bajo su estricta responsabilidad directa autorice la operación.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 1 de enero de 2002)

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de diciembre de 2002)

"IV. Estar inscritos en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

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

De la lectura del artículo transcrito, se desprende que aquellas personas físicas o morales que importen mercancías, deberán cumplir con ciertos requisitos, como son: el contar con sistemas de control de inventarios, los cuales deberán estar a disposición de las autoridades aduaneras, contar con la documentación necesaria con la que se acredite el origen y procedencia de las mercancías, con las que se acredite su legal obtención, presentar los documentos en los que consigne el valor en aduana de las mercancías de que se trate, así como encontrarse inscritos en el padrón de importadores, además de contar con Registro Federal de Contribuyentes vigente, y con los diversos requisitos que al efecto disponga el Servicio de Administración Tributaria.

Por otra parte, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil ocho, dentro de las cuales se encuentra la regla 2.2.4., que fue precisamente una de las analizadas por los tribunales contendientes dispone:

"2.2.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la ley, procederá la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, cuando:

"1. El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.

"2. El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.

"3. El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal y no dé los avisos que correspondan a la administración local de Servicios al Contribuyente conforme a lo establecido en el artículo 27 del código.

"4. El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.

"5. El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.

"6. El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores conforme a la regla 2.2.3. de la presente resolución.

"7. El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las enumeradas en el numeral 8, por más de \$100,000.00.

"8. Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

"9. El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales a los que se encuentre obligado.

"10. El contribuyente no efectúe importaciones durante más de 12 meses contados a partir de la fecha de inscripción en el padrón de importadores o de su última operación, a menos que presente un aviso en escrito libre a la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, en el que se justifique dicha situación, antes del vencimiento del mencionado plazo.

"11. La forma migratoria que presente el representante legal o persona física de nacionalidad extranjera que solicite la inscripción al padrón de importadores, no sea renovada al término de su vigencia por el titular de dicho documento y no se dé aviso de dicha renovación a la Administración Central de Contabilidad y Glosa

de la AGA, presentando copia del citado documento o, en su caso, no se dé aviso del cambio de representante legal.

"12. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

"13. El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

"14. El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

"15. El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

"16. El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

"17. El contribuyente presente por dos años consecutivos sus declaraciones fiscales sin ingresos, sin considerar el periodo preoperativo.

"18. El contribuyente no cumpla o no haya cumplido con las obligaciones previstas en los programas IMMEX o ECEX o cuando la SE haya iniciado un procedimiento de cancelación de dichos programas.

"19. Cuando la SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 2.2.1. de la presente resolución.

"20. Un contribuyente inscrito en el padrón de importadores, permita a otro dado de baja por irregularidades, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; o se compruebe que el contribuyente utilice su registro en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, para ser utilizado por contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones, o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción.

"21. El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior; o en su contabilidad o registros presenten irregularidades que imposibiliten el control de sus operaciones de comercio exterior.

"22. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

"23. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte armas o sustancias psicotrópicas, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o mercancía prohibida.

"24. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de

ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

"25. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación, conforme a los artículos 74, fracción II y 151, fracción VII de la ley.

"26. El contribuyente que no cumpla o no haya cumplido con las obligaciones previstas en el programa autorizado en los términos del Prosec otorgado por la SE o se haya iniciado un procedimiento de cancelación de dicho programa por parte de la citada secretaría.

"27. El contribuyente presente documentación falsa o que contenga datos falsos.

"28. El contribuyente desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal sin presentar el aviso de cambio de domicilio, después de la notificación de una orden de visita, o bien después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos.

"29. El contribuyente no cuente con firma electrónica avanzada expedida por el SAT, vigente.

"30. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

"31. Cuando con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública o la omisión del pago de cuotas compensatorias, siempre que en este último caso, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

"32. Las autoridades competentes en el ejercicio de sus facultades, detecten mercancía que ostente falsificaciones de marcas protegidas por las Leyes de la Propiedad Industrial y Federal del Derecho de Autor.

"33. El contribuyente tenga como representante legal o como socio a un miembro de alguna empresa o a una persona física que haya sido suspendida por alguna causal a que se refiere esta regla y no la hubiera desvirtuado.

"34. El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

"35. El contribuyente durante el mes de marzo no cumpla con lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 3 del rubro B de la regla 2.2.1. de la presente resolución.

"La Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de diez días hábiles contados a

partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, remitirá dichas pruebas o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a diez días hábiles analice las citadas pruebas o alegatos y comuniquen a la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, o en ambos, en caso de que la autoridad mencionada no responda dentro del plazo señalado, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA considerará como procedente la suspensión. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del código.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del código o se trate de las causales de suspensión señaladas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 o 35, por lo que en estos casos, la suspensión procederá de forma inmediata.

"Se consideran causales de suspensión definitiva:

"a) Lo dispuesto en los numerales 1, 12, 14, 20, 21, 22 o 28 de la presente regla.

"b) Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del padrón de importadores o del padrón de importadores de sectores específicos, dentro de

un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión, por alguna causal de suspensión a que se refiere la presente regla, distinta a las señaladas en el inciso anterior.

"Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del padrón de importadores o del padrón de importadores de sectores específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos del inciso b) del párrafo anterior."

De la regla transcrita, en su primer párrafo, se advierte que hace referencia a que procederá la suspensión en el padrón de importadores, cuando concurran algunos de los supuestos ahí previstos, de tal suerte que no se refiere a una sanción de carácter definitivo, es decir, no hace alusión a una cancelación o revocación.

Por su parte, en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez, se establece:

"1.3.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la ley, procederá la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, cuando:

"I. El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.

"II. El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.

"III. El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del código.

"IV. El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.

"V. El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.

"VI. El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, conforme a la regla 1.3.3.

"VII. El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.

"VIII. Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

"IX. El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.

"X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el 'Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados', publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado decreto.

"XI. Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.

"XII. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

"XIII. El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.

"XIV. El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

"XV. El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.

"XVI. El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero.

"XVII. El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.

"XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad

industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

"XIX. La SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

"XX. Un contribuyente inscrito en el padrón de importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.

"XXI. El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.

"XXII. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera.

"XXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

"XXIV. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

"XXV. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.

"XXVI. Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.

"XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.

"XXVIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

"XXIX. El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.

"La ACCG notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, o en ambos, concediéndole un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga. En caso de que el contribuyente presente pruebas dentro del plazo señalado, la ACCG, remitirá dichas pruebas y/o alegatos a la autoridad que haya realizado la investigación que generó el inicio del procedimiento de suspensión, con el fin de que esta última, en un plazo no mayor a 10 días analice las citadas pruebas y/o alegatos y comunique a la ACCG, si la causal de suspensión fue desvirtuada o indique de manera expresa si debe proceder la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos. En el caso de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del código.

"Cuando la causal de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II y III del código o se trate de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII o XXIX de la presente regla, la suspensión procederá de forma inmediata.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior, será aplicable a la causal prevista en la fracción XXIII de la presente regla, excepto tratándose de operaciones de exportación.

"Se consideran causales de suspensión definitiva:

"I. Lo dispuesto en las fracciones I, III, XII, XIV, XX, XXI o XXII del primer párrafo de la presente regla.

"II. Cuando el contribuyente sea suspendido en más de tres ocasiones del padrón de importadores o del padrón de importadores de sectores específicos, dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión, por alguna causal de suspensión a que se refiere la presente regla, distinta a las señaladas en la fracción anterior.

"Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del padrón de importadores o del padrón de importadores de sectores específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata y no se contabilizará dicha suspensión para los efectos de la fracción II del párrafo anterior."

De igual forma, en la citada regla, se hace referencia de manera específica que para los efectos del artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, procederá la suspensión en el padrón de importadores cuando incumplan con algunos de los supuestos ahí previstos.

Ahora, de acuerdo con lo definido en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término "suspender", se refiere a: "Detener o diferir por algún tiempo alguna acción u obra";(1) así como el término suspensión que se refiere a: "Acción y efecto de suspender o suspenderse".(2)

Asimismo, Ignacio Burgoa, en su libro "El Juicio de Amparo", en torno al tema que nos interesa, precisa que: "La suspensión in genere puede presentarse bajo dos aspectos, no independientes ni autónomos entre sí, sino bajo una relación de causa a efecto. Evidentemente, la suspensión desde el punto de vista de su estructura externa, puede consistir, bien en un fenómeno (acto o hecho), o bien en

una situación o estado. La suspensión in genere, como fenómeno o acontecimiento, es de realización momentánea; en cambio, bajo el aspecto o carácter de situación, implica un estado o posición de desarrollo prolongado, pero limitado, desde el punto de vista temporal.

"Entre el acto o hecho suspensivo (como llamaremos a la suspensión bajo la nota de acontecimiento) y la situación de suspensión, existe una relación o vínculo de causalidad. En efecto, dicha situación, temporalmente limitada, tiene necesariamente un comienzo, un principio. Pues bien, este comienzo o principio está constituido precisamente por un acontecimiento que genera la situación suspensiva. Consiguientemente, la suspensión como acto es la causa de la suspensión como situación.

"En resumen, la suspensión siempre se presenta bajo los dos aspectos apuntados, o sea, como un acontecimiento temporal momentáneo, y hasta pudiéramos decir instantáneo, y como situación o estado temporalmente prolongado, pero limitado."(3)

Así, resulta claro que en las reglas analizadas, únicamente se hace referencia a la sanción consistente en la suspensión en el padrón de importadores, es decir, a una medida de carácter temporal que tendrá vigencia únicamente durante el tiempo que subsista la irregularidad, mas no una cancelación o revocación que, en su caso, implique una sanción de carácter definitivo.

Por ello, es preciso distinguir el acto temporal como el que nos ocupa, consistente en la suspensión del padrón de importadores, cuya naturaleza es condicional; en tanto que, el acto definitivo es incondicional y con efectos permanentes.

Es decir, que la suspensión en sí misma como acto de autoridad está sujeto o condicionado a la aclaración o a que se subsane el vicio o irregularidad; mientras que el acto definitivo seguirá causando efectos de forma permanente y sólo

cesarán cuando el acto haya sido declarado inválido o ilegal, destruyendo en forma total sus efectos.

Por tanto, la sanción prevista en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, consistente en la suspensión en el padrón de importadores, no constituye una resolución de carácter definitivo pues, como se ha dicho, no implica ni la cancelación ni la revocación del registro.

Además, no debe perderse de vista que en las citadas reglas se prevé la existencia de un procedimiento a través del cual se podrá solicitar que se deje sin efectos la suspensión decretada, tal como se desprende de las reglas 2.2.5. vigente en el dos mil ocho y 1.3.5., vigente en el dos mil diez, respectivamente, cuyo texto es el siguiente:

"2.2.5. Para los efectos de los artículos 78 y 79 del reglamento, los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, mediante la presentación del formato denominado 'Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos', que forma parte del apartado A del anexo 1 de la presente resolución, ante la Administración Central de Contabilidad y Glosa adscrita a la AGA, debiendo anexar la documentación a que se refiere el rubro B, numeral 1 de la regla 2.2.1. de la presente resolución y, en su caso, el documento original que compruebe el encargo conferido al o los agentes aduanales para realizar las operaciones a que se refiere el artículo 59, fracción III de la ley, en los términos de la regla 2.6.17. de la presente resolución, así como copia simple y legible de la documentación con la que se subsane la causal por la que fue suspendido por la autoridad.

"Dicha solicitud podrá presentarse personalmente ante la ventanilla de Control de Gestión de la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, sita en

Av. Hidalgo 77, módulo IV, primer piso, Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F. o bien, en el caso del padrón de importadores, utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio señalado en el segundo párrafo de la regla 2.2.3. de la presente resolución, sin adjuntar la guía prepagada.

"En el caso de las solicitudes para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores de sectores específicos, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, procederá a analizar la solicitud y en caso de que la misma sea procedente deberá dejar sin efectos dicha suspensión, en un plazo máximo de 30 días naturales y para el caso de padrón de importadores de 60 días naturales.

"Para los efectos de la presente regla, los contribuyentes no podrán solicitar que se deje sin efectos la suspensión del padrón de importadores o del padrón de importadores de sectores específicos, cuando se haya incurrido en una causal de suspensión definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la regla 2.2.4. de la presente resolución.

"Cuando los importadores que hayan sido suspendidos del padrón de importadores y del padrón de importadores de sectores específicos, de conformidad con la regla 2.2.4. de la presente resolución y se les haya iniciado o determinado un procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, así como, créditos fiscales, podrán ser reincorporados al padrón de importadores y al padrón de importadores de sectores específicos previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la presente regla, o bien, cuando se allanen a la irregularidad y paguen la totalidad del monto determinado en el procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y créditos fiscales, siempre y cuando no haya reincidencia.

"Asimismo, los importadores que hayan sido suspendidos del padrón de importadores y del padrón de importadores de sectores específicos en términos de la regla 2.2.4. de la presente resolución, por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en los padrones si se allanan a la irregularidad, paguen el monto determinado mediante el procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y créditos fiscales, siempre y cuando no haya reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que se manifieste su conformidad en la reincorporación a dicho padrón."

De las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez:

"1.3.5. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la ley y 79 del reglamento, los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, mediante la presentación del formato denominado 'Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos', que forma parte del apartado A del anexo 1, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y anexen la documentación a que se refiere la regla 1.3.2., fracción II, inciso a), numerales 1 y 2, así como copia simple y legible de la documentación con la que se subsane la causal por la cual fue suspendido.

"En el caso de las solicitudes para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores de sectores específicos, la ACCG efectuará el análisis de las mismas y en caso de ser procedentes, dejará sin efectos dicha suspensión en un

plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

"Para el caso del padrón de importadores, el resultado de la solicitud se dará a conocer en la página electrónica [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), en un término no mayor a 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. Transcurrido el plazo sin que se publique el resultado del dictamen en la página señalada, se entenderá que el mismo es favorable.

"La ACCG informará al contribuyente el resultado del dictamen en la página electrónica [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), sin embargo, el contribuyente podrá solicitar que el mismo se envíe por mensajería, siempre que anexe la guía prepagada a su solicitud. En el caso de que la solicitud haya sido rechazada, el importador podrá presentar nuevamente su solicitud, subsanando las inconsistencias observadas.

"No se podrá solicitar que se deje sin efectos la suspensión en el padrón de importadores o en el padrón de importadores de sectores específicos, cuando la suspensión hubiera derivado de alguna causal de suspensión definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la regla 1.3.4.

"Los importadores que hayan sido suspendidos en el padrón de importadores y en el padrón de importadores de sectores específicos, conforme a la regla 1.3.4. y se les haya iniciado o determinado un procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al padrón de importadores y al padrón de importadores de sectores específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en la presente regla, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal, siempre que no se trate de reincidencia.

"Asimismo, los importadores que hayan sido suspendidos en el padrón de importadores y en el padrón de importadores de sectores específicos en términos de la regla 1.3.4., por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos padrones, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.

"Concluido el trámite, el contribuyente podrá registrar en la página electrónica [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx), el documento mediante el cual confiere el encargo a que se refiere la regla 3.1.26., al o los agentes aduanales que actuarán como consignatarios o mandatarios de sus operaciones."

De la lectura de las transcripciones anteriores, se desprende que en ambos casos se prevé la existencia de un procedimiento a través del cual se solicita que se deje sin efectos la suspensión, esto es, con base en el formato: "Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos"; lo que denota que la suspensión del registro de importadores, es sólo una determinación de carácter temporal y no un acto que en forma definitiva restrinja o extinga algún derecho previamente adquirido, de tal suerte que si la parte afectada acredita o cumple con el requisito por el cual había sido sancionado con dicha medida, ésta dejará de surtir efectos de forma inmediata.

Así, al no tratarse de una medida de carácter definitivo, sino de carácter provisional, cuyo objeto es garantizar que los importadores de mercancías cumplan con las reglas previamente establecidas, para que la autoridad hacendaria esté en aptitud de tener un control de los importadores, no puede

considerarse como un acto definitivo que pudiera ocasionar un menoscabo, disminución o supresión de algún derecho en forma definitiva.

En tales circunstancias, es de concluir que la suspensión de carácter provisional del padrón de importadores, no constituye un acto privativo de derechos, sino que se trata de un acto de molestia, el cual únicamente tendrá efectos temporales hasta en tanto se regularice la situación por la que fue suspendido el importador, de tal suerte que al quedar subsanada la irregularidad, el acto dejará de tener vigencia pues, como ya se dijo, se trata de una medida suspensiva de carácter provisional.

Precisado lo anterior, debe concluirse que al tratarse de un acto de molestia y no de un acto privativo, no procede otorgar la garantía de audiencia previa a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Federal, pues no estamos en presencia de un procedimiento en el que resulte necesario otorgar a la parte afectada la posibilidad de hacer valer en forma inmediata lo que a su derecho corresponda pues, como ha quedado apuntado, es factible subsanar o acreditar la irregularidad en que se hubiera incurrido, sin que al efecto resulte necesario cumplir con la citada garantía.

No obsta a lo anterior que la medida suspensiva pueda ser decretada en forma directa e inmediata por parte de la autoridad sin que al efecto se lleve un procedimiento o se dé aviso a la importadora pues, precisamente, dicha irregularidad se podrá subsanar a través de la solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión, y porque además, como ya se dijo, se trata de una medida de carácter provisional que tiene por objeto garantizar que los importadores de mercancías cumplan con los requisitos previstos en la ley, por lo cual podrán suspender en forma temporal dicho registro a fin de que se regularicen las anomalías o situaciones que se estime están efectuadas en forma ilegal, las cuales son susceptibles de ser reparadas por los propios importadores.

Es decir, se trata de una medida cautelar con el objeto de prevenir que no se incumpla con el desarrollo de los procedimientos en materia de comercio exterior, los cuales son considerados como de orden público y, por tanto, la autoridad hacendaria en forma preventiva, emite un acto para cerciorarse que la actividad de los importadores inscritos en el padrón, sean llevadas a cabo conforme a lo dispuesto por los ordenamientos legales aplicables.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

"No. Registro 196727

"Jurisprudencia

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

"Tomo: VII, marzo de 1998

"Tesis: P./J. 21/98

"Página: 18

"MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.- Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al

encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia."

Ahora, si bien es cierto al momento en que se dicta la medida cautelar consistente en una suspensión de carácter provisional, no se brinda la oportunidad a los importadores de hacer valer lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estime pertinentes, lo cierto es que podrá hacerlo al momento en que solicite la modificación de la suspensión, con lo cual quedaría reparada la posible violación; por tanto, no constituye un acto privativo sino de molestia, razón por la que en la especie no resulta indispensable que se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En atención a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia en términos del artículo 197-A de la Ley de Amparo, es el siguiente:

**SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**-La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye

una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Por lo expuesto y fundado, se resuelve:**

**PRIMERO.**-Sí existe la contradicción de tesis.

**SEGUNDO.**-Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

**TERCERO.**-Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Sergio A. Valls Hernández (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

### III. ANÁLISIS DOCTRINAL.

#### 1.- Principios Generales de Derecho.

Los principios generales de derecho se encuentran inmersos de forma no escrita en los ordenamientos jurídicos que forman parte de los diferentes sistemas jurídicos de cada Estado, por ello es importante en su estudio y análisis contemplar las diversas disciplinas jurídicas con las que se relacionan en un tiempo y lugar determinados, para poder comprenderlos y aterrizarlos a una materia en específico.

##### 1.1. Historia.

Los primeros antecedentes de los principios generales de derecho se originan en Grecia con el filósofo pensador Aristóteles Estagira (382 – 322 A.C.), quien paso gran parte de su tiempo en el concepto de justicia, plasmó un conjunto de reflexiones sobre el tema, tales como el problema de delimitar la existencia de una justicia de orden natural y otra de índole legal voluntaria; el sentido final de la justicia para encontrar la igualdad; el hecho de que la justicia se cumple cuando hay igualdad y por ende la injusticia se asocia con la desigualdad; entre otros conceptos que por su naturaleza se pueden presumir como los primeros principios legales de que se tienen conocimiento.

Asimismo, se cuentan con antecedentes de los principios en el derecho romano, al respecto Giorgio Del Vecchio menciona que “los juristas romanos reconocían abiertamente los principios generales como fundados sobre el derecho natural o sobre la “naturalis ratio”.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Del Vecchio, Giorgio. Los principios generales del derecho. Editorial Librería Bosch. Barcelona, 1993, p. 56.

Adicional a los antecedentes históricos de los principios en estudio, Mans Puiganaou considera como fuentes directas las obras de los pensadores moralistas, retóricos, poetas y juristas antiguos y modernos, entre las que encontramos a Cicerón, Séneca, los textos bíblicos, los padres y doctores de la Iglesia, San Isidoro de Sevilla, Ramón Llull, san Raymundo de Peñafort, Vico, Suárez, Vitoria, Grocio, Leibniz, Spinoza, Feuerbach, etc. y de un modo especial Francis Bacon, por sus aforismos jurídicos en el capítulo *III De justitia universali sive de Fontibus iuris*.<sup>11</sup>

“La idea de los principios generales del derecho como elementos integradores del orden jurídico, toman fuerza a raíz de la Revolución liberal-burguesa; en efecto, así podemos ver cómo anteriormente tenía más bien la función de dar la *ratio iuris*, o como dijo san Isidoro *norman recte vivinde prebeat, vel quod distortum pravuumque est corrigat*,<sup>12</sup> en relación con tales principios generales, de tal suerte que cuando los países de la cuenca atlántica, de tradición romano-canónica, transitan del antiguo régimen al Estado liberal-democrático, a final del siglo XVIII y principios del XIX, se replantean el modo de actuar de los jueces, de tal forma que dejarán de ser “creadores del derecho” para convertirse en “aplicadores de la ley”, según el apotegma de Montesquieu; con lo cual se suscitó el problema siguiente: si la ley fuere omisa, confusa o contradictoria, respecto a un litigio planteado: ¿qué hacer? Lo anterior se resolvió estableciendo un orden de prelación de fuentes jurídicas, para ir las aplicando sucesivamente en la solución del conflicto, al final de las cuales se situaban los principios generales de derecho.”<sup>13</sup>

En síntesis, para José Luis Soberanes, existen “cuatro fuentes histórico jurídicas de las reglas del derecho (que como dijimos antes son el camino más seguro y rápido para llegar a los principios generales de derecho) son el *Corpus Iuris Civilis* (títulos 16 y 17 del Libro L y demás reglas recogidas a lo largo de la compilación

---

<sup>11</sup> Mans Puiganaou, citado por Soberanes Fernández, José Luis. Los principios generales del derecho en México. Un ensayo histórico. Editorial Porrúa. México, 2001, p. 17.

<sup>12</sup> Mans Puiganaou, Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos. Editorial Librería Bosch. Barcelona, 1979, p.426.

<sup>13</sup> Soberanes Fernández, José Luis. op. cit., pp. 8-9.

justiniana), el *Corpus Juris Canonici* (títulos 40 y 41, libro 5, de las Decretales de Gregorio IX y el título 12 de libro 5 del Sextus Bonifacio VIII); las *Siete Partidas de Alfonso X el Sabio* (título 34 de la Partida VII) y *los brocados de las obras de glosadores y posglosadores.*" <sup>14</sup>

En este contexto, es factible señalar que los principios generales de derecho tienen su origen en el ius naturalismo, que constituye las bases necesarias para definir toda relación humana dentro de la sociedad y que el ius positivismo recoge, pero no como un listado o reglas que esa es labor de la doctrina o en su caso de la jurisprudencia, <sup>15</sup> sino que inserta la naturaleza de los principios dentro de los ordenamientos legales que son el fundamento de todo sistema jurídico.

Es decir, estos principios son inherentes a la naturaleza humana, por ello en la medida en que ésta se modifique y evolucione, los principios irán cambiando a la par creándose nuevos que cubran las necesidades de la sociedad en ese tiempo y lugar determinados.

En virtud de lo anterior, tenemos una variedad de principios aplicables a todas las ramas del derecho, otros solo a una o unas determinadas materias, también encontramos algunos que se aplican a ciertas sociedades dependiendo de sus características y otros tantos a un determinado periodo de tiempo en la historia de la humanidad.

Sin embargo, existen dos principios generales de derecho esenciales en la naturaleza humana que son los más representativos y que el ius positivismo toma como base para la creación de todos los sistemas jurídicos: la libertad y la igualdad.

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>15</sup> Ibídem, p. 14.

Ahora bien es de destacar que, en nuestros ordenamientos jurídicos no se encuentran plasmados como tales, sino que se encuentran inmersos dentro de las disposiciones aplicables, siendo considerados como último recurso en que se basara el juzgador para hacer frente a la omisión de la ley o laguna jurídica y estar en posibilidad de emitir una sentencia apegada a derecho.

## **1.2. Concepto.**

La palabra principio proviene del griego “arxe” que se relaciona con la palabra “stouikeikin” que refieren al elemento constitutivo y, “atia” que significa causa, por consiguiente la unión de estas palabras se define como el inicio, elemento constitutivo, causa primera.

Por su parte Rafael de Pina, define al principio como “razón, fundamento, origen. Máxima o norma.”<sup>16</sup>

Se consideran como máximas universales que “condensan los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substractum del ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica.”<sup>17</sup>

Esto es, los principios recogen las conductas generales y reiterativas de la sociedad las que dan origen a normas particulares, tal es el caso de las Constituciones Federales, normas procesales así como las normas que protegen los derechos humanos y garantías individuales de cada país.

Para Ovalle Fabela, los principios generales de derecho son “aquellas normas fundamentales o esenciales que inspiran y orientan al conjunto del ordenamiento jurídico, las cuales se encuentran explícita o implícitamente dentro de éste, y tiene

---

<sup>16</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 2006, p.418.

<sup>17</sup> García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. 3ra edición. Editorial Civitas. Madrid, 1981, p.400.

la función primordial de integrar el propio ordenamiento jurídico supliendo las omisiones de la ley.”<sup>18</sup>

Constituyen una fuente principal de derecho no escrita, sin embargo son representados al plasmarse en los ordenamientos jurídicos adquiriendo el carácter de apoyo jurídico en última instancia y cuya existencia es afirmada jurisprudencialmente por el juzgador, tal como los considera la Suprema Corte de Justicia de la Nación como “verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosóficos jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos “principios”, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir “principios generales de derecho”, las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.”<sup>19</sup>

### **1.3. Naturaleza Jurídica.**

Los principios generales del derecho carecen de naturaleza normativa, es decir, no se encuentran plasmados en el texto legal, sino que están inmersos como inspiración para la creación del mismo.

---

<sup>18</sup> Ovalle Fabela, José. Comentarios al artículo 14, en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Cuarta edición. Cámara de Diputados – Porrúa. Tomo III. México, 1994, pp. 105-106.

<sup>19</sup> Tercera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LV, p. 2642.

Bajo este esquema, varios autores ius naturalistas coinciden en considerarlos como axiomas y como verdades jurídicas universales, es decir son leyes naturales que existen con independencia de la función legislativa.

En tal virtud, podemos decir que la naturaleza jurídica de los principios generales del derecho es que son leyes naturales, toda vez que derivan de la propia naturaleza humana.

Ahora bien, las obligaciones y derechos naturales que los ius naturalistas consideran que integran los principios en estudio, deben de ser recopilados para que sirvan de inspiración de una forma más amplia y estructurada, en la creación de ordenamientos jurídicos que regulen las relaciones humanas en una determinada sociedad e incluso en sus relaciones con las demás Estados a nivel internacional.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) es un ejemplo de normatividad a nivel internacional, que recopila la esencia de los principios multicitados, siendo los fundamentales la libertad y la igualdad.

Sin embargo, para una adecuada armonía entre las relaciones humanas el punto 2 del artículo 32 del citado ordenamiento, limita los derechos de cada persona por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

De lo anterior se desprenden dos puntos importantes:

- 1.- El derecho de una persona llega hasta donde empieza el de otra persona.
- 2.- El Estado democrático velará por los intereses comunes de la sociedad sobre los particulares.

#### 1.4. Funciones.

Como se ha venido mencionando, los principios generales del derecho van cambiando de acuerdo al tiempo y lugar, por tal motivo tanto las disposiciones legales como la jurisprudencia se reforman atendiendo a las necesidades de la sociedad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de Nación se pronuncia de la siguiente manera:

#### **PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión –para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación mas general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho. **Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de**

**los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.** <sup>20</sup>

De conformidad con el anterior precedente judicial y citando a Norberto Bobbio se desprenden algunas funciones principales que, en la actualidad en nuestro país, pueden cumplir los principios generales del derecho, siendo estos los siguientes:

Interpretativas. - consiste en desentrañar el sentido y alcance de la norma jurídica. Ejemplo de ello se encuentra en el artículo 14 primera parte del cuarto párrafo constitucional, al establecer que “En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación de la ley...”. El juez en primera instancia tiene la obligación de aplicar los textos legales.

Integradoras. – Implica crear una regla o norma inexistente pero necesaria para resolver una controversia. Tal es el caso que establece el artículo 14 constitucional en su cuarto párrafo que remite en última instancia a la aplicación de los principios generales del derecho, en este sentido se encuentran integrados en nuestra Ley Suprema y en algunos ordenamientos legales.

Directivas. - Ofrecen prescripciones o modelos de conducta a los creadores de las disposiciones jurídicas. Esta función está orientada para el propio legislador al momento de realizar su tarea legislativa.

Limitativas. - Las resoluciones que emanen del poder judicial deben fundamentarse en la legislación aplicable al caso en particular y únicamente apoyarse en los principios generales del derecho, pero no fundamentar sus sentencias en estos. <sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LV, p. 2641.

<sup>21</sup> Cfr. Bobbio, Norberto: citado por Eduardo García Máynez; Filosofía del Derecho. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1986, pp.312 -313.

## 1.5. Objetivos.

Retomando lo plasmado en líneas precedentes, se puede inferir que los objetivos principales entre otros, son los que a continuación se mencionan:

- 1.- Ser la inspiración ius naturalista que los ius positivistas toman para la creación de las normas legales.
- 2.- Orientan la labor del juzgador de interpretación jurídica para la correcta aplicación de las normas de derecho.
- 3.- Apoyan la labor del juzgador al enfrentar lagunas y omisiones de la ley para la emisión de sus sentencias.

De lo anterior se infiere que los principios generales del derecho únicamente constituyen un apoyo jurídico en la labor del juzgador, el cual no podrá fundar sus resoluciones solamente en estos, aun cuando existan omisiones o ambigüedades en los textos legales, tiene la obligación de observar y aplicar la ley de la materia que se trate.

Al respecto, se citan las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para soportar lo mencionado:

Tesis: 2a. LXIII/2001	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	189723      3 de 3
Segunda Sala	Tomo XIII, Mayo de 2001	Pag. 448	Tesis Aislada(Común)

**DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.**

En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente,

las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.

Amparo directo en revisión 1124/2000. Abel Hernández Rivera y otros. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán.<sup>22</sup>

Tesis: XIX.1o.9 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	199277 1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo V, Febrero de 1997	Pag. 710	Tesis Aislada(Común)

### **AUSENCIA DE LEGISLACION Y LAGUNAS DE LA LEY. EL ORGANO JURISDICCIONAL NO PUEDE LLENAR ESE VACIO.**

Es cierto que tratándose de lagunas de la ley, los órganos jurisdiccionales no pueden dejar de resolver el asunto sometido a su potestad, lo que deben hacer interpretando armónicamente el ordenamiento jurídico correspondiente en relación con los principios generales del derecho, la lógica y la razón hasta llegar a cubrir la laguna existente; empero, si no existe ley, no puede exigirse que la Justicia Federal llene ese vacío, pues de hacerlo, estaría legislando, lo que en nuestro sistema de derecho está prohibido porque constitucionalmente no se pueden reunir dos poderes en uno.

### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.<sup>23</sup>**

---

<sup>22</sup> Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII. Mayo de 2001, p. 448.

<sup>23</sup> Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Febrero de 1997, p. 710.

Tesis: XXII.16 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	199622 1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo V, Enero de 1997	Pag. 456	Tesis Aislada(Común)

## **DERECHO COMPARADO. LAS AUTORIDADES NO ESTAN OBLIGADAS A RESOLVER CON APOYO EN EL.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, las autoridades encargadas de la administración de justicia están obligadas a resolver conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la legislación sustantiva vigente y, a falta de ésta, en los principios generales del derecho, los que en ninguna forma comprenden el derecho comparado, cuya disciplina está considerada como fuente del derecho mexicano, que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes, a efecto de determinar las semejanzas y diferencias entre éstos y que, en su caso, permitiría una mayor comprensión del derecho nacional, pero de ninguna manera resulta jurídico exigir a los juzgadores que resuelvan con apoyo en esa ciencia, porque no existe sustento legal que los faculte a ello.

### **TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 881/96. Francisco Javier Asturiano Rosales. 5 de diciembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Augusto Benito Hernández Torres. Secretaria: Leticia Morales García.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Enero de 1997, p. 456.

## **1.6. Fundamento legal.**

Los principios generales de derecho tienen su fundamento en el artículo 14 cuarto párrafo de la Carta Magna, es decir, la propia Constitución Federal los reconoce para que el juzgador los pueda aplicar como fuente de derecho al emitir sus fallos, cuando se presente un defecto o ausencia de la interpretación de la ley.

Para apreciar mejor el precepto jurídico invocado, se transcribe a continuación:

**“Artículo 14...**

[...]

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Los principios entran en la escena jurídica cuando existe alguna omisión o laguna en la ley que impida la aplicación de la misma, es cuando el juzgador hace valer lo consagrado en la Constitución Federal en el sentido de hacer uso de la jurisprudencia y como fuente última en la jerarquía normativa los principios generales de derecho.

Es decir, en primera instancia el juzgador al dictar su sentencia deberá observar la ley, en segundo plano se apoyará en la jurisprudencia y como último recurso contará con los principios generales del derecho.

Bajo esta temática, los principios se aplican de manera supletoria al existir alguna omisión o laguna en la ley, los cuales son igualmente validos como otras fuentes de derecho como la jurisprudencia citada en el numeral invocado, asimismo es importante puntualizar que solo constituyen un apoyo jurídico mas no así un

fundamento legal en el cual el juzgador pueda emitir sus resoluciones aplicando únicamente estos principios.

La Ley Aduanera es un ordenamiento jurídico que se encuentra dentro del Derecho Aduanero, el cual es un sistema jurídico y una de las ramas del derecho público que se relaciona y se nutre de otras disciplinas jurídicas y de manera supletoria por los principios generales de derecho.

El artículo 1º del ordenamiento citado señala que se aplicará de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación, a su vez éste refiere en su artículo 5º segundo párrafo que a falta de norma fiscal expresa se aplicarán supletoriamente las disposiciones de derecho federal común, el cual hace mención a la aplicación de los principios generales de derecho en su artículo 19.

Ley Aduanera:

**“Artículo 1.** Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. **El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.”**

Código Fiscal de la Federación:

**“Artículo 5.** ... Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. **A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común** cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”

Código Civil Federal:

**“Artículo 19.** Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. **A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.”**

Asimismo, a manera de ejemplo se cita el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo como ordenamiento jurídico que, al igual que el derecho federal común también contempla la aplicación de los principios generales del derecho:

**“Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esa Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración** sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, **los principios generales del derecho**, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.”

### **1.7. Ámbito Internacional.**

En el ámbito internacional, se cita como ejemplo el TLCAN, Capítulo XIX referente a la Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, artículo 1904, punto 3, como uno de los tratados en materia de comercio exterior suscritos por México que contemplan los principios generales del derecho, mismo que se transcribe a continuación:

**“Artículo 1904.** Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias.

[...]

**3.** El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los Principios Generales del Derecho que de otro modo un tribunal de la Parte

importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.”

Por su parte el artículo 1911 del TLCAN, señala de manera enunciativa algunos de los principios que refiere el artículo 1904 citado, tales como: legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos.

Como se puede apreciar de la transcripción del numeral del TLCAN, los principios generales del derecho son considerados igual de importantes que las demás disposiciones que integran el tratado, esto es, les confiere un valor primordial y no secundario como en la legislación mexicana.

Lo anterior toda vez que el artículo 1911 pretende incluir otros preceptos o principios contenidos en el tratado mencionado que no se hayan contemplado en el mismo artículo, a efecto de evitar apartarse del sentido y términos en que fue redactado el TLCAN y así no incurrir en faltar a la regla de interpretación que establece el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

“Los principios generales del derecho internacional pueden ser comprendidos en tres categorías:

- 1.- Los extraídos de la idea misma del Derecho (porque las normas jurídicas deben ser razonables);
- 2.- Los implícitos en una determinada institución jurídica (porque toda convención supone un consentimiento libre sobre objeto lícito), y
- 3.- Los sustentados en general por el derecho positivo interno de las naciones civilizadas (por ejemplo, la buena fe, la ilicitud del enriquecimiento sin causa, la

autoridad de la cosa juzgada, la prohibición del abuso de derecho, la obligación de indemnizar por incumplimiento de obligaciones legales, entre otros).”<sup>25</sup>

De lo anterior se puede puntualizar que para que sean aplicables los principios generales del derecho en el ámbito internacional, es necesario entre otros, se cumplan tres requisitos básicos:

- 1.- Deberán ser reconocidos por el derecho interno de cada uno de los Estados miembros.
- 2.- Deberán ser aceptados internacionalmente por los diferentes Estados miembros.
- 3.- Deberán de ser comunes entre los Estados miembros independientemente de su sistema jurídico.

Es importante mencionar que los principios en el TLCAN obedecen a una doble función, interpretativa y en su caso de integración de la ley, los cuales aplicara el Panel Binacional de forma directa sin que esto implique el prescindir de las disposiciones jurídicas que contempla el tratado.

## **2.- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.**

### **2.1. Historia.**

“En la década de los años 30’s, cuando el mundo atravesaba un periodo de depresión económica intensa, muchos gobiernos trataron de protegerse con la

---

<sup>25</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Editorial Driskill. Buenos Aires, Argentina, 1995, pp. 156 – 157.

creación de obstáculos al comercio en diversas formas: aranceles elevados, contingentes de importación, control de cambios, etc.”.<sup>26</sup>

En 1940 México sufría una crisis económica originada por la fuga de capital extranjero y la poca inversión en nuestro país, así como la suspensión del otorgamiento de créditos de empresas extranjeras a México.

Ante tal situación México adoptó el régimen de proteccionismo estatal que duró de 1940 a 1982, que redujo el desarrollo del país en materia de comercio exterior.

En este sentido, se pusieron trabas arancelarias y barreras no arancelarias para regular la entrada de mercancías, también se fomentó la exportación a través de programas que facilitaban a los productores mexicanos vender sus productos al extranjero.

A través de la Ley de Acuerdos comerciales de 1979, que establecía la obligación de participar en el GATT (actualmente OMC) con la amenaza de quienes se rehusaran, se harían acreedores a la aplicación de sanciones compensatorias a productos que se consideraban, de acuerdo al congreso, como subsidios en el exterior, México cambia su conducta de proteccionista por una de carácter librecambista.

En consecuencia, en 1983 México se ve presionado por el exterior e inicia un proceso de inmersión al librecambismo mediante políticas que establecían la apertura al comercio exterior a través de negociaciones internacionales, mismas que son las encargadas de regular las medidas fiscales y administrativas que se establezcan para ejercer el libre comercio.

---

<sup>26</sup> Ramos Flores, Alicia. Guía de estudio de la materia de comercio exterior y aduana. Universidad Autónoma de Chihuahua. Facultad de derecho. México, 2016, p. 6.

Bajo este contexto, nuestro país empieza a eliminar barreras no arancelarias y a sustituirlas por bajos aranceles.

De esta manera inicia su intervención obligada a un mundo globalizado, que se ve refrendado en agosto de 1986, tras la integración de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Con la incursión de México al GATT (OMC) y con la entrada en vigor del TLCAN, se inicia una acelerada apertura comercial que ha definido la estructura actual del comercio en México, donde más del 90% de las exportaciones se realizan a Estados Unidos de Norteamérica, siendo de esta manera nuestro principal socio comercial y nosotros el segundo par éste, con 70% de importaciones procedentes del país vecino.

A partir de ese momento inició un proceso de apertura comercial que le permitió participar en la economía mundial, enfocándose a una nueva estrategia cuyos objetivos eran una política arancelaria acorde a las necesidades de la industria, negociaciones de tratados comerciales internacionales y apertura a la inversión extranjera.

## **2.2. Concepto.**

La escasa doctrina respecto de las reglas de carácter general en materia de comercio exterior aunado a su constante modificación, dificultan la labor de encontrar un concepto adecuado que las defina como tales.

Bajo este contexto, se consideraron acertadas las aseveraciones que menciona Pedro Trejo Vargas respecto de las Reglas de Carácter General y de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, de la siguiente forma:

“Las Reglas de Carácter General, constituyen un cuerpo normativo articulado armónicamente sobre aspectos técnicos, operativos y de trámites relacionados con las actividades del comercio exterior, cuya existencia obedece a la dinámica del quehacer fiscal, aduanero y de comercio exterior y a la necesidad inmediata de solucionar prácticas que benefician a los contribuyentes en la logística del intercambio comercial y sus implicaciones operativas.”<sup>27</sup>

Ahora bien dentro de estas Reglas de Carácter General se encuentran las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, las cuales llevan aparejadas la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Al respecto Trejo Vargas señala “Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y sus Anexos (RCGMCE) –denominadas hasta el 31 de mayo de 2002: “Resolución Miscelánea de Comercio Exterior” (RMCE)-, es un ordenamiento administrativo que agrupa las disposiciones de carácter general aplicable a la operación aduanera y comercio exterior, el cual para fines de identificación y por el tipo de leyes y temas que abarca se denomina Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.”<sup>28</sup>

Adicionalmente a lo citado, las reglas en comento señalan de manera más amplia y precisa lo que establece la Ley Aduanera y los ordenamientos de comercio exterior, es decir, derivan de estas disposiciones legales y por tanto son un apoyo muy importante para ésta materia al igual que sus anexos, los cuales sirven para orientar al contribuyente en su actuar al realizar operaciones de comercio exterior.

---

<sup>27</sup> Trejo Vargas, Pedro. Tratado de Derecho Aduanero. Editores Tax. México, 2012, p. 46.

<sup>28</sup> *Ibíd*em, p.47.

### **2.3. Naturaleza Jurídica.**

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior son criterios de la autoridad aduanera y fiscal emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuyas manos se ha encomendado la obligación de hacer cumplir la norma jurídica aplicable para el tema de comercio exterior.

De las consideraciones antes plasmadas, se puede decir que la naturaleza jurídica de estas reglas es el de ser reglas de apoyo jurídico vigentes en su momento de aplicación en las operaciones de comercio exterior.

“...en la práctica se han emitido diversas razones que justifican la emisión de las reglas de carácter general: expedir las reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos y los requerimientos de las operaciones lo requieran; la necesidad de los particulares para que conozcan la diversidad de criterios, trámites y formatos administrativos a través de su publicación den el DOF, éstas puedan ser modificadas rápidamente, y se dan a conocer en el mismo órgano de publicación. De esta manera, vemos que no obstante que las citadas Reglas Generales podrían establecer obligaciones par los particulares, de facto las RCGMCE son más ágiles y prácticas para dar a conocer la normatividad de las autoridades aduaneras, y en buena medida actualmente contienen disposiciones más importantes que el propio Reglamento de la Ley Aduanera, el cual ha pasado a segundo plano en la operación aduanera.”<sup>29</sup>

Ante la dinámica del comercio exterior, nuestro país crea diversos ordenamientos jurídicos en la materia que contempla a su vez la emisión de reglas, criterios, acuerdos y demás disposiciones que emanen de los mismos y que los apoyen en la labor fiscal y aduanera.

---

<sup>29</sup> *Ibíd*em, p. 52.

## **2.4. Objeto.**

Uno de los objetivos principales es hacer frente a la dinámica constante propia de la materia tanto a nivel local como en el ámbito internacional, así como a las situaciones de urgencia que se suscitan en las operaciones de comercio exterior, de manera rápida sin necesidad de activar a maquinaria legislativa que requiere agotar un proceso establecido.

Otro objetivo es no dejar a los importadores, exportadores, agentes aduanales y demás personas físicas y morales que realicen operaciones de comercio exterior, en estado de indefensión al no poder conocer como actuará la autoridad en el momento del despacho.

En este sentido sirven de apoyo para la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación de las obligaciones fiscales y aduaneras a que están sujetas las personas físicas y morales que realicen operaciones de comercio exterior.

## **2.5. Fundamento Legal.**

Como resultado de la entrada y salida de mercancías, bienes o servicios, nuestro país se ve en la necesidad de regular las actividades de comercio exterior mediante diversas disposiciones fiscales y aduaneras que le permitan fomentar el desarrollo económico nacional y ser atractivo para los inversionistas extranjeros, así como hacer frente a situaciones tanto locales como a nivel internacional.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 33, párrafo penúltimo y 35, aplicado de manera supletoria por la Ley Aduanera, establecen obligaciones para las autoridades fiscales, entre ellas la emisión y publicación de criterios internos para el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de los

contribuyentes, preceptos que se transcriben a continuación para mayor apreciación.

**“Artículo 33...**

[...]

Asimismo, las autoridades fiscales darán a conocer a los contribuyentes, a través de los medios de difusión que se señalen en reglas de carácter general, los criterios de carácter interno que emitan para el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquéllos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.”

**“Artículo 35.** Los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.”

Al respecto, se citan los criterios vertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de darle soporte jurídico a las Reglas de Carácter General y por ende a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior:

Tesis: P. LV/2004	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	180485	3 de 5
Pleno	Tomo XX, Septiembre de 2004	Pag. 15	Tesis Aislada(Administrativa)	

**RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL. LAS REGLAS QUE CONTIENE PUEDEN LLEGAR A ESTABLECER OBLIGACIONES A LOS CONTRIBUYENTES, YA QUE NO CONSTITUYEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN SINO DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL.**

De los artículos 33, párrafo penúltimo y 35 del Código Fiscal de la Federación se advierte que la atribución conferida a diversas autoridades fiscales para dar a conocer los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas tributarias, se refiere a las interpretaciones que esas autoridades realicen de cualquier disposición de observancia general que incida en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que, por su propia naturaleza, no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativas sobre el alcance de dichas normas y en caso de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgarán derechos a los contribuyentes. En cambio, las disposiciones de observancia general cuya emisión y publicación se rigen, respectivamente, por lo dispuesto en los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, tienen como finalidad precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos fiscales expedidos por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República con el fin de lograr su eficaz aplicación y están sujetas a principios que tutelan la seguridad jurídica de los gobernados, entre otros, los de reserva y primacía de la ley, por lo que deben ceñirse a lo previsto en el acto formal y materialmente legislativo que habilita su emisión. En tal virtud, al tratarse de actos de diversa naturaleza no existe razón alguna para considerar que las reglas agrupadas en la Resolución Miscelánea Fiscal se rigen por los mencionados artículos 33, párrafo penúltimo y 35, ya que éstos se refieren exclusivamente a criterios interpretativos que sostengan las autoridades fiscales, los que en ningún momento serán obligatorios para los gobernados, a diferencia de las disposiciones de observancia general que emita el Presidente del Servicio de Administración Tributaria, las cuales son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de

ellas, con motivo de una sentencia dictada en algún medio de defensa que prevé el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos, total o parcialmente, al no ceñirse a los referidos principios y, en su caso, a las condiciones que establezca el legislador para su dictado.

Amparo en revisión 1532/2003. Operadora de Aldeas Vacacionales, S.A. de C.V. 11 de mayo de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número LV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.<sup>30</sup>

Tesis: V.2o. J/50	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	190587      1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo XII, Diciembre de 2000	Pag. 1244	Jurisprudencia(Administrativa)Superada por contradicción

### **MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS.**

De conformidad con el artículo 33, fracción I, inciso g) y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, ya que es expedida en uso de las facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en lo que ésta les

<sup>30</sup> Novena Época. Instancia: Tribunal Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004, p. 15.

reserve facultades, la cual constituye un agrupamiento de disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, que por regla general se publica anualmente y regula diversas figuras jurídicas previstas en las leyes fiscales; cuya publicación, además, es indefectible, a fin de que sea del conocimiento de los contribuyentes, pudiendo en ocasiones publicarse aisladamente cuando sus efectos se limiten a periodos inferiores a un año. En cambio, de acuerdo al numeral 35 de la legislación en cita, los criterios que formulan los funcionarios fiscales facultados, constituyen simples juicios de interpretación de las leyes fiscales hacia el interior del Servicio de Administración Tributaria, que deben seguir las diversas dependencias en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales para garantizar su debido cumplimiento, que si bien resultan de aplicación necesaria hacia el interior de las dependencias, su contenido no necesariamente refleja su interpretación exacta, dado que se basa en el análisis de determinado precepto legal, cuyo alcance corresponde dilucidar en definitiva a los órganos jurisdiccionales atendiendo al caso concreto, de ahí que el propio precepto que los regula señale la prohibición de que éstos generen obligaciones para los particulares, los cuales sí pueden generar derechos en su favor, cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 91/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Revisión fiscal 106/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Revisión fiscal 149/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Edna María Navarro García. Secretaria: Martha Lucía Vázquez Mejía.

Revisión fiscal 170/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Encinas Villegas, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

Revisión fiscal 150/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Adolfo Montero Elías.<sup>31</sup>

Bajo este tenor, el artículo 14 primer párrafo, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria expedida por el legislativo y promulgada por el ejecutivo, faculta al presidente del Servicio de Administración Tributaria para expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación aduanera, en este sentido tiene su fundamento las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

**“Artículo 14.** El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

---

<sup>31</sup> Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Diciembre de 2000, p. 1244.

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...”

El 30 de marzo de 1995 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Resolución que establece para 1996 las reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior (resolución miscelánea de comercio exterior para 1996), éste constituye el primer antecedente de la emisión de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, toda vez que anteriormente se encontraban dispersas en la Miscelánea Fiscal ya que no contaban con un ordenamiento propio.

Dichas disposiciones fiscales y aduaneras deben de tener como finalidad el fomento del comercio exterior, el control de mercancías, bienes o servicios que se importen y exporten, el cobro de contribuciones al comercio exterior así como mantener el orden público a través de mecanismos de control, como lo es el otorgar facultades de fiscalización a la autoridad fiscal y aduanera para que verifique el correcto cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de comercio exterior.

Ahora bien, el artículo 131 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la restricción de las importaciones para regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad a la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, en este sentido se introduce el orden público como bien jurídico tutelado por el Estado con el propósito de mantener la estabilidad del país, a través de la regulación del comercio exterior.

Para una mejor apreciación se cita el precepto legal antes invocado:

**“Artículo 131.**

[...]

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

## **2.6. Padrón de Importadores.**

El padrón de importadores es el registro de importadores en México, el cual funciona como medio de control de la autoridad en las operaciones de comercio exterior.

El Servicio de Administración Tributaria como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el encargado de crear el padrón de importadores, el cual va dirigido a las personas físicas y morales que realicen operaciones de comercio exterior.

La finalidad del padrón es evitar la economía informal a través del control de los importadores que ingresan mercancías, bienes o servicios al país, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero que afecten al fisco federal o a los sectores productivos del país incluyendo el contrabando.

Tiene su fundamento en el artículo 59 primer párrafo, fracción IV de la Ley Aduanera y el procedimiento a seguir se encuentra establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, precepto que se transcribe a continuación:

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

[...]

**IV.** Estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.”

La inscripción en el padrón de importadores constituye el requisito principal que la autoridad aduanera exige a las personas físicas y morales que pretendan realizar operaciones de comercio exterior, cuya solicitud deberá tramitar en la página de internet del portal del SAT (<http://www.sat.gob.mx>).

Asimismo, deberá de cumplir con los siguientes requisitos principales:

1. Firma Electrónica Avanzada del contribuyente y no la del representante legal.
2. Clave de Identificación Electrónica Confidencial (CIEC).
3. Domicilio fiscal que se encuentre como “localizado” en el R.F.C.
4. Estar al corriente con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
5. Estar inscrito y activo en el R.F.C. con alguna de las obligaciones del Régimen General del ISR o en alguna de las señaladas en el artículo 71 del Reglamento.

El procedimiento para la inscripción en el padrón de importadores se encuentra previsto en la regla 1.3.2. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y en la regla 2.2.1. para 2008, disposiciones vigentes para el caso que se analiza.

Ahora bien, cuando las personas físicas y morales se hayan inscrito en el padrón de importadores, están obligadas a continuar con el cumplimiento de los requisitos señalados por el Servicio de Administración Tributaria en todo momento.

En este sentido, la regla 1.3.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y la regla 2.2.4. para 2008, señalan cuando procederá la suspensión en el padrón de importadores.

Asimismo las reglas 1.3.5. de las citadas reglas generales para 2010 y 2.2.5. para 2008 establecen la opción de solicitar que se deje sin efecto la suspensión en el padrón de importadores.

Es de destacar que, en aras de fomentar el desarrollo económico se otorguen ciertas facilidades a los contribuyentes que pretendan realizar operaciones de comercio exterior, ejemplo de ello lo encontramos en las reglas 1.3.6. para 2010 del ordenamiento legal multicitado y 2.2.6. para 2008, prevén el procedimiento para que las personas físicas y morales interesadas en importar mercancías sin estar inscritos en el padrón de importadores, puedan hacerlo por única ocasión cumpliendo con lo previsto en las citadas reglas.

#### IV. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA.

Del análisis a la ejecutoria en estudio, se considera que nuestro máximo tribunal debió hacer mención además de los preceptos invocados, el **principio de legalidad** en el sentido de abundar en los fundamentos y argumentos que pretendían desestimar la constitucionalidad de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior.

En virtud de lo anterior, el principio de legalidad establece en esencia la perfecta adecuación del acto o situación en las disposiciones legales a efecto de que la autoridad este en posibilidad de fundamentar su actuación.

Por ejemplo, en materia tributaria el cobro de contribuciones por parte de la autoridad se encuentra fundamentada en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, sin embargo su actuación se encuentra limitada por los artículos 14 y 16 constitucionales, de esta forma se cumple el principio de legalidad.

El principio en estudio las relaciones entre la ley y el acto administrativo, por lo cual la actuación de la autoridad administrativa debe ser jurídica, esto es debe estar apegada a los diversos ordenamientos jurídicos de los cuales emanan sus facultades así como sus limitaciones.

En este sentido, la autoridad basa su actuación en la Regla General en Materia de Comercio Exterior 2.2.4. para 2008 y 1.3.4. para 2010, en relación con el artículo 59 primer párrafo, fracción IV de la Ley Aduanera, al haber caído la actuación del contribuyente en la hipótesis señalada en dichas reglas.

Esto es, la autoridad en ejercicio de sus facultades de revisión se presentó en el domicilio fiscal del contribuyente, previamente proporcionado al Servicio de Administración Tributaria, sin que este se haya localizado, por lo cual se colocó en uno de los supuestos de suspensión en el Padrón de Importadores.

Como consecuencia de lo anterior, la autoridad procedió a realizar la suspensión en el Padrón de Importadores como medida cautelar, en tanto el contribuyente se presente a aclarar su situación fiscal y aduanera.

De lo contrario, si la autoridad no llevara a cabo la medida cautelar a través de la suspensión, estaría permitiendo la importación y exportación de mercancías, bienes o servicios a empresas denominadas “fantasma”, lesionando la economía nacional al no localizar al contribuyente sujeto de impuestos.

“El principio de legalidad, como puede advertirse fácilmente, no sólo es una máxima fundamental del derecho administrativo y del derecho en general, sino de todo Estado de derecho; el artículo 16 constitucional lo incorpora expresamente al orden jurídico mexicano al imponer tres condiciones a todo acto de autoridad que implique molestia al gobernado: a) que se exprese por escrito, b) que provenga de autoridad competente, y c) Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.”<sup>32</sup>

De conformidad con la cita transcrita, la actuación de la autoridad cumple con el principio de legalidad al hacer constar en una resolución debidamente fundada y motivada, las causas que originaron la suspensión en el Padrón de Importadores contempladas en las disposiciones jurídicas aplicables.

Otro de los principios que se considera importante y debió mencionar la Segunda Sala del tribunal supremo es el de **publicidad**, toda vez que para que la autoridad aduanera aplique las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y sean observadas por los contribuyentes que realizan operaciones de comercio exterior, deben de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>32</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2011, pp. 208 – 209.

Al respecto el Dr. Pedro Trejo Vargas menciona que “Las reglas de carácter general en materia de comercio exterior y sus anexos (RCGMCE) – denominadas hasta el 31 de Mayo de 2002: “resolución miscelánea de comercio exterior” (RMCE)- es un ordenamiento administrativo que agrupa las disposiciones de carácter general aplicables a la operación aduanera y comercio exterior, el cual para fines de identificación y por el tipo de leyes y temas que abarca se denomina Reglas de Carácter General en Materia de COMERCIO Exterior. Las RCGMCE, al igual que la Resolución Miscelánea Fiscal y sus Anexos o RMF( para conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, fracción I , inciso g) y 35 del Código Fiscal de la Federación, mismos que establecen la obligación de las autoridades fiscales de publicar anualmente las resoluciones donde se contengan disposiciones de carácter general para el mejor cumplimiento de sus facultades, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes, pudiéndose publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año.

De esta manera, se faculta a los funcionarios fiscales para dar a conocer el criterio que deberán seguir en cuanto a las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares, pero si estableciendo derechos para los mismos cuando se publique en el DOF, además de que la misma es aplicable a las contribuciones, aprovechamientos federales, infracciones y sanciones que se deban pagar con motivo de las operaciones de comercio exterior.

Cabe mencionar que las RCGMCE, cuando se refiera a disposiciones relacionadas con el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las contribuciones, no puede generar cargas adicionales a las ya establecidas en las leyes fiscales respectivas, en virtud del principio de que no existe tributo que este sustentado en una ley emitida por el Congreso de la Unión.” <sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Op. Cit. Trejo Vargas, Pedro, p. 47.

Situación que ocurrió al haber sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones a las Reglas Generales aplicables en 2008 el 27 de abril de 2007, en cuyo contenido se encontraban las reglas 2.2.4 y 2.2.5 materia de litis.

Asimismo, el 30 de junio de 2010 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales aplicables en 2010, en cuyo contenido se encontraban las reglas 1.3.4 y 1.3.5 materia de controversia.

Ahora bien es de destacar que el procedimiento previsto en las reglas 2.2.5 para 2008 y 1.3.5 para 2010, con la finalidad de solicitar se deje sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores fue hecho del conocimiento públicamente a través del Diario Oficial de la Federación.

La solicitud deberá realizarla a través del formato denominado “Solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de Importadores de sectores específicos”, que forma parte del Apartado A del Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior tanto para 2008 como para 2010.

Ahora bien, la regla 2.2.5 para 2008 indica la ubicación y forma en que se presentará dicha solicitud y se llevara a cabo el trámite administrativo.

Asimismo, en el propio texto de la regla 1.3.5 aplicable para 2010, señala el lugar y la forma en que se presentará la solicitud y la página electrónica donde la autoridad aduanera dará a conocer al contribuyente el resultado, indicando el plazo de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente prevé este principio en sus artículos 5, 6 y 7 como obligación de

la autoridad de hacer pública la información que concierne a los contribuyentes a través de medios masivos de comunicación.

Como se puede apreciar claramente, el principio de publicidad se cumple al dar a conocer las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior a través de los medios públicos de comunicación, asimismo al referirse al procedimiento para solicitar se deje sin efectos la suspensión en el padrón de importadores, señala el medio y plazo por el cual se le dará a conocer el resultado al solicitante a efecto de no dejar en estado de indefensión al contribuyente.

Bajo este contexto, se establecen y publican las reglas a través de las cuales las personas físicas y morales pueden realizar operaciones de comercio exterior, sin embargo al no cumplir con alguno de los requisitos es claro y evidente que existan repercusiones, esto es, que se suspenda la actividad hasta en tanto se aclare la situación dando así oportunidad de manifestar lo que en derecho convenga, hecho que no ocurriría si fuera un acto privativo el cual se tiene que ventilar en un juicio y no en una instancia administrativa.

Otro principio que se considera debió observar la Segunda Sala de mérito es el de **buena fe**, toda vez que la autoridad le da el valor de veracidad a los datos, información y declaraciones manifestadas por el contribuyente, asimismo aquella en ejercicio de sus facultades de revisión hace cumplir cada una de las instancias y beneficios que la ley de la materia le confiere al contribuyente para que éste demuestre el cabal cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

Este principio es base para realizar cualquier trámite y procedimiento administrativo aduanero de comercio exterior.

Ejemplo de lo anterior lo tenemos en la propia Ley Aduanera en su artículo 2 primer párrafo, fracción VIII, el cual menciona que las mercancías de comercio exterior deberán de activar el mecanismo de selección automatizado y este

determinara si se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, esto es, lo maneja como posibilidad no como una obligación el reconocimiento de mercancías.

En este sentido, las mercancías que no sean sometidas al reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento la autoridad está aplicando el principio de buena fe.

Esto es, la autoridad considera que el contribuyente cumple con sus obligaciones fiscales y aduaneras hasta en tanto no se emita una resolución aparejada con un crédito fiscal ó multas, resultado de una auditoria ó revisión que demuestre lo contrario.

En este sentido, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente establece en su artículo 21 la presunción de la buena fe en el actuar del contribuyente.

Ahora bien, es importante destacar que la buena fe de la autoridad aduanera al considerar que lo declarado por el contribuyente como cierto, no significa que posteriormente no sea fiscalizado y en su caso sea acreedor de multas o créditos fiscales por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras o en el pago de contribuciones.

En la ejecutoria en estudio, se puede apreciar que la autoridad aduanera como medida precautoria, suspende la inscripción del contribuyente en el padrón de importadores al no haber sido localizado en su domicilio fiscal, esto es, al no haber continuado con el cumplimiento de los requisitos que para el efecto se señala en la regla 2.2.4 para 2008 y 1.3.4 para 2010, siendo que la autoridad confió en la veracidad de los datos proporcionados por aquel hasta en tanto en ejercicio de sus facultades de comprobación verificó que no era así.

Por otro lado “la buena fe constituye una limitante al ejercicio de facultades, en cuanto tiene su apoyo en la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del procedimiento administrativo, será ilegal cuando en su emisión se haya usado la mala fe, que lleven al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría que no se encuentre apegado a derecho”.<sup>34</sup>

Como se puede apreciar, el principio de buena fe tiene una dualidad tanto para la autoridad como para el contribuyente, no es propio de alguno de ellos y está encaminado a conservar el orden público que resguarda el Estado.

El **principio de facilitación del comercio** se debió haber considerado a efecto de hacer notar que el Estado en aras del desarrollo económico del país, crea disposiciones jurídicas de comercio exterior para llevar a cabo tal fin.

Este principio tiene como objetivo el promover el desarrollo económico del país a través de facilitar el comercio exterior, para ello el legislativo y el ejecutivo dentro de sus facultades discrecionales, expiden leyes, acuerdos, decretos, reglas y otras disposiciones de carácter general que regulen la emisión, transferencia, uso y control de documentos e información, soportados por medios electrónicos que gocen de plena validez legal, para hacer más ágil y eficaz el despacho aduanero sin dejar de proteger los bienes jurídicamente tutelados por el Estado.

En este sentido, el 31 de marzo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, cuya finalidad es el apoyar el desarrollo de las empresas mediante el otorgamiento de facilidades administrativas a los usuarios del comercio exterior, que agilicen y simplifiquen sus operaciones.

---

<sup>34</sup> Lucero Espinoza, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1995, pp. 220 – 221.

En virtud de lo anterior, a manera de ejemplo aplicable al presente caso en su ARTICULO SEGUNDO primer párrafo, fracción II. señala lo siguiente:

“**ARTICULO SEGUNDO.** Se exime a los importadores de las obligaciones siguientes:

[...]

II. Inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores específicos a que se refiere el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera excepto que se trate de la importación de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional;”

En este sentido, el principio de facilitación de comercio se aprecia al eliminar el Padrón de Importadores de Sectores específicos uno de los padrones que establece el artículo 59 primer párrafo, fracción IV de la Ley Aduanera, para quedar únicamente el Padrón de Importadores como medio de control de la autoridad en la actividad de comercio exterior.

Por otro lado, en la ejecutoria de estudio como bien precisa el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 337/2008, en la cual sostuvo “que la regla reclamada, al no establecer una pena ni una sanción administrativa, no trasgrede el **principio de reserva de ley.**”

Aseveración totalmente correcta al atender a la naturaleza del principio de reserva de ley, el cual nos da el origen y fundamento constitucional de la Ley Aduanera y de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

En este sentido, el artículo 73 primer párrafo, fracción XXIX, 1º. de la Constitución Política señala las facultades del Congreso, entre ellas para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, de esta forma surge la Ley Aduanera como ordenamiento jurídico encargado entre otros, de regular la entrada al

territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, de conformidad con lo establecido en su artículo 1º.

Ahora bien las reglas 2.2.4 para 2008 y 1.3.4 para 2010 que señalan las causales de suspensión en el padrón de importadores, regulan la obligación de los importadores establecida en el artículo 59 primer párrafo, fracción IV de la Ley Aduanera.

Para ser más precisos hay que destacar la naturaleza de las reglas de referencia como normas técnico – operativas, tal como lo menciona en sus argumentos el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver la revisión administrativa 111/2009.

Asimismo, la Suprema Corte reconoce la función de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de regular obligaciones de los gobernados como es el caso en estudio, siempre que se respeten los principios de reserva de ley y reserva reglamentaria y se apeguen al contexto reglamentario que los rige, condición que es prevista en el propio texto de las reglas de análisis al mencionar el ordenamiento del cual emanan.

Al respecto se cita la siguiente jurisprudencia que emitió en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, si bien algunos numerales de los ordenamientos jurídicos invocados han cambiado, no así el sentido que el tribunal supremo consagro:

Tesis: 2a./J. 107/2004	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	180700 2 de 5
Segunda Sala	Tomo XX, Septiembre de 2004	Pag. 109	Jurisprudencia(Administrativa)

**COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN.**

Las referidas reglas generales las emite el Presidente del Servicio de Administración Tributaria con base en los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, los que a su vez se sustentan en los diversos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no existe impedimento constitucional para que mediante esas reglas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión, aunado a que aquéllas no se rigen por lo previsto en los artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos se refieren a los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas que inciden en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativos sobre el alcance de alguna disposición de observancia general, y de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgar derechos a los contribuyentes, a diferencia de las citadas reglas generales, que son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de ellas, en virtud de sentencia dictada en algún medio de defensa jurisdiccional establecido por el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos total o parcialmente, por no respetar los mencionados principios que rigen su emisión.

Contradicción de tesis 84/2001-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y otros, y el Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito y otros. 6 de

agosto de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 107/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de agosto de dos mil cuatro.<sup>35</sup>

Ahora bien, un principio que soporta la actuación de la autoridad fiscal y aduanera es el **principio de fiscalización**, el cual tiene su fundamento constitucional en el artículo 16, que por una parte establece el derecho de los contribuyentes a no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones y, por otra parte señala la excepción a dicho derecho que refiere precisamente a este principio a través del cual la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, podrá fiscalizar al contribuyente siempre y cuando sea mediante mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Es importante distinguir el acto de molestia que consagra el artículo 16 constitucional que es el caso con la suspensión provisional del padrón de importadores, del acto privativo que refiere el artículo 14 de la Constitución Federal que tiene una naturaleza definitiva.

Al respecto se transcribe la siguiente jurisprudencia emitida por nuestro máximo Tribunal Superior a efecto de apreciar mejor la diferencia entre estos conceptos:

Época: Novena Época

Registro: 200080

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

---

<sup>35</sup> Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004, p. 109.

Tomo IV, Julio de 1996

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 40/96

Página: 5

## **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.**

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación es aplicado de manera supletoria de la Ley Aduanera según se aprecia en el artículo 1º de éste último ordenamiento jurídico citado.

Bajo este contexto, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación para 2011 establece la facultad de la autoridad para comprobar que el contribuyente este cumpliendo con sus obligaciones fiscales y aduaneras, como se plasma a continuación:

**Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

[...]

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

[...]

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar... el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier otro padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de los sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que

amparen la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías,..."

Ahora bien, a efecto de cumplir con lo dispuesto por el numeral 16 constitucional respecto de que el acto de molestia realizado por parte de la autoridad competente obre en mandamiento escrito, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos que deben cumplir los actos administrativos que de deban notificar, siendo éste el puntualizado en su fracción I el que consten por escrito en documento impreso o digital.

En virtud de lo anterior, este principio de fiscalización se encuentra presente en el caso en estudio, toda vez que las reglas 2.2.4 para 2008 y 1.3.4. para 2010 en su parte final precisan que, la Administración Central de Contabilidad y Glosa notificará al contribuyente las causas que motivaron el inicio del procedimiento de suspensión en el padrón de importadores, así como el procedimiento que se llevará a cabo para que la autoridad determine si procede o no la suspensión, en base a la información y documentación aportada por el contribuyente.

Por otra parte, es importante destacar que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente prevé este principio en sus artículos 12 y 13.

Ahora bien, es de puntualizar que la suspensión de que se trata es de carácter provisional, la cual constituye un acto de molestia amparada en el artículo 16 constitucional y depende del propio contribuyente subsanar la falta en que incurrió, para que el Servicio de Administración Tributaria este en posibilidad de realizar la reactivación en el padrón de importadores y continúe con su actividad de comercio exterior.

Si bien es cierto que el contribuyente sufre una lesión en su patrimonio al cesar su actividad derivado de la suspensión en el padrón de importadores determinado por la autoridad, también es importante señalar que el Estado protege un bien superior que es el orden público.

El orden público de manera genérica determina un estado de “coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad.”<sup>36</sup>

Ahora bien en un contexto técnico, el orden público “se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación del derecho extranjero.”<sup>37</sup>

Asimismo, “funciona como un límite que restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico,”<sup>38</sup> como sería el caso la premisa consagrada en el artículo 6 constitucional que limita la manifestación de ideas en caso entre otros, por perturbar el orden público, es decir, el derecho de una persona llega hasta donde empieza el derecho de otra.

En este sentido, “el orden público es un mecanismo a través del cual es Estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad,”<sup>39</sup> tales como: la economía nacional, la seguridad nacional, la salud pública y el medio ambiente entre otros.

Derivado de lo anterior se puede decir que el orden público es el conjunto de normas jurídicas cuya observancia es necesaria y obligatoria para mantener la convivencia armónica entre las personas que integran una sociedad, preservando los intereses sociales sobre los intereses particulares.

Para una mejor apreciación se considera el criterio que emite nuestro Máximo Tribunal al considerar el concepto de orden público y sus alcances.

---

<sup>36</sup> González de Cossío, Francisco. Ensayo. Hacia una definición mexicana de “Orden Público”, p. 3.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> Ídem.

Tesis: I.4o.A.63 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	177560 21 de 30
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo XXII, Agosto de 2005	Pag. 1956	Tesis Aislada(Común)

**ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL.**

El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 312/2004. Alberto Salmerón Pineda. 12 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

Amparo directo 453/2004. Hospital Ángeles del Pedregal, S.A. de C.V. 23 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Bajo esta tesitura, podemos decir que el Estado emite diversos ordenamientos jurídicos tendientes a proteger el orden público, en este sentido la suspensión en el padrón de importadores determinado al contribuyente por la autoridad, en ejercicio de sus facultades de comprobación fiscal y aduaneras, garantiza el orden público al impedir que se lesione a la economía social con importaciones realizadas por empresas denominadas “fantasma”, que omiten el pago de contribuciones, constituyendo un bien mayor sobre un bien particular.

Ahora bien, al estar el contribuyente suspendido en el padrón en comento, no puede realizar operaciones de comercio exterior, por lo cual si pretendiere hacerlas incurriría en delitos como fraude, contrabando entre otras infracciones administrativas, que se traducen en quebrantar el orden público al poner en peligro la seguridad nacional, salud pública incluso el medio ambiente, dependiendo de la mercancía, bienes o servicios que pretenda importar.

En este sentido, al ser la Ley Aduanera quien regula las importaciones y exportaciones de mercancías, bienes o servicios, así como las disposiciones que de ella emanen y se relacionen, constituyen un medio por el cual el Estado garantiza el orden público sobre intereses particulares.

Podemos concluir que, aun cuando el particular se ve afectado con el acto de autoridad, el Estado está protegiendo un bien mayor: el orden público.

## V. CONCLUSIONES.

Si bien es cierto la ley se rige por los principios generales del derecho, y estos son una de las fuentes del derecho, su aplicación se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14 cuarto párrafo, sin embargo, carecen de naturaleza normativa, es decir, no se consagran de forma escrita como tal, por lo cual solo se encuentran inmersos en los diversos ordenamientos jurídicos.

En la labor de interpretación jurídica que realiza el juzgador, al enfrentarse a alguna laguna, ambigüedad u oscurismo en la legislación aplicable a la situación en controversia que se le presente, se apoya en los principios generales del derecho.

Los jueces y magistrados deben fundar sus sentencias en los preceptos establecidos previamente en la ley y en última instancia los principios generales del derecho los cuales no pueden ir más allá de lo que prevén.

Es preciso hacer mención que los jueces y magistrados están obligados a fundar y motivar sus resoluciones para hacer válida su actuación frente al contribuyente y de esta forma se cumpla con el principio de legalidad.

El principio de publicidad el cual esta meramente ligado con el principio de legalidad, toda vez que para que una ley sea aplicable tiene que hacerse del conocimiento a los sujetos a quienes va dirigido para garantizar la actuación administrativa y así dar a conocer a los interesados, el porqué de su actuación.

Respecto del principio de buena fe, se refiere a la claridad en la actuación tanto del contribuyente como de la autoridad, de evitar acciones u omisiones tendenciosas a artificios o artimañas que conllevan al engaño, o error de la parte afectada, en este sentido tanto la autoridad como el contribuyente deberán de

observar este principio para el buen funcionamiento de la maquinaria fiscal y aduanera.

Por otra parte el principio de facilitación del comercio, tiene una connotación fundamental en la eliminación de trabas, barreras arancelarias, así como restricciones o prohibiciones, ya sean administrativas o burocráticas en las operaciones de comercio exterior que detengan el desarrollo nacional, sin dejar a un lado el control aduanero que mantenga el orden público y el interés social.

Este principio promueve la integración económica de las naciones de manera fluida en armonía con diferentes ordenamientos jurídicos de cada Estado y ayuda al crecimiento de la economía nacional.

Ahora bien, en todo momento las autoridades fiscales y aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación conferidas por el propio estado actúan por el bienestar del crecimiento económico para la nación.

Las diferentes normas jurídicas que regulan la administración tributaria están obligadas a proporcionar todas las facilidades para los contribuyentes de comercio exterior y a su vez a controlar en todo momento la economía nacional, la salud pública y medio ambiente.

Para tales efectos la autoridad podrá aplicar la suspensión en el padrón de importadores conforme a lo dispuesto en la regla 2.2.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008 y 1.3.4. para 2010 en relación con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera, aplicables en el caso concreto, mismas que establecen los supuestos por los cuales el contribuyente puede encuadrar su conducta en una suspensión.

En ningún momento la suspensión en el padrón de importadores constituirá un acto privativo consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, sino en un acto de molestia cuyo fundamento es el artículo 16 del citado ordenamiento.

La Ley Aduanera así como las demás disposiciones de comercio exterior constituyen un medio por el cual el Estado garantiza el orden público sobre los intereses particulares.

En este sentido podemos concluir que, aún cuando el particular se ve afectado con el acto de autoridad, el Estado está protegiendo un bien mayor, el orden público.

## VI. BIBLIOGRAFIA.

### Doctrina.

Blanco Fornieles, Víctor José. Los principios Generales de Derecho. Metodología de obtención y formulación. Tesis para lograr el título de licenciado en Derecho Facultad de Derecho de la UNAM. México, D.F., noviembre de 1974.

Bobbio, Norberto: citado por Eduardo García Máynez; Filosofía del Derecho. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1986.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 2006.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

Del Vecchio, Giorgio. Los principios generales del derecho. Editorial Librería Bosch. Barcelona, 1993.

Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2011.

González de Cossío, Francisco. Ensayo. Hacia una definición mexicana de "Orden Público", p. 3.

Gordillo, Agustín A. Teoría General del Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1984.

Lucero Espinoza, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1995.

Mans Puigarnau. Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos. Editorial Librería Bosch. Barcelona, 1979.

Ovalle Fabela, José. Comentarios al artículo 14, en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Cuarta edición. Cámara de Diputados – Porrúa. Tomo III. México, 1994.

Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl. El principio de reserva de ley en materia tributaria. Editorial Porrúa. México, 2001.

Ramos Flores, Alicia. Guía de estudio de la materia de comercio exterior y aduana. Universidad Autónoma de Chihuahua. Facultad de derecho. México, 2016.

Sánchez Vázquez, Rafael. Los Principio Generales de Derecho. México, 2004.

Soberanes Fernández, José Luis. Los principios generales del derecho en México. Un ensayo histórico. Editorial Porrúa. México, 2001,

Trejo Vargas, Pedro. Tratado de Derecho Aduanero. Editores Tax. México, 2012.

### **Enciclopedias y Diccionarios.**

Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XXIII. Editorial Driskill. Buenos Aires, Argentina, 1995.

## **Revistas.**

Nestor del Buen Lozano. Los Principios Generales del Trabajo en el ámbito procesal (Perspectiva Mexicana). Artículo de Revista: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, Núm. 38 Mayo-Agosto de 1980, p. 334.

Carbonell, Miguel. Sobre la reserva de ley y su problemática actual, Vinculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, No. 42, Abril – Junio 2000, p.33.

## **Jurisprudencias.**

Apéndice de jurisprudencia de 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación. Núm.47. Sexta parte, p.108.

Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LV, p. 2642.

Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LV, p. 2641.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII. Mayo de 2001, p. 448.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Febrero de 1997, p. 710.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Enero de 1997, p. 456.

Novena Época. Instancia: Tribunal Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004, p. 15.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Diciembre de 2000, p. 1244.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Septiembre de 2004, p. 109.

Novena Época. Instancia: Tribunal Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV. Julio de 1996, p. 5.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Agosto de 2005, p. 1956.

### **Ordenamientos Jurídicos nacionales.**

Ley Aduanera.

Ley Federal del Trabajo

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil Federal.

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008 y 2010.

## **Ordenamientos jurídicos internacionales.**

Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.