



# 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

---

“Análisis de la contradicción de Tesis 410/2011  
SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN  
ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA  
DE PREVIA AUDIENCIA”

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Fiscal**

Presenta el

**Lic. Francisco Javier Matus Bravo**

Director de Tesis

**Dr. Rafael Estrada Michel**

# ÍNDICE

I.	Introducción .....	2
II.	Principios que rigen la jurisprudencia.....	3
III.	Transcripción de tesis .....	5
IV.	Análisis doctrinal .....	96
V.	Análisis de la jurisprudencia .....	130
VI.	Conclusiones .....	140
VII.	Bibliografía .....	142

## **I. Introducción**

El presente trabajo tiene como propósito analizar los razonamientos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 410/2011 “SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYEN UN ACTO DE MOLESTÍA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.”

El análisis de la resolución que nos ocupa, está dividido en 4 fases. En la primera fase, se determinó el alcance del principio de garantía de audiencia consagrado en el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En una segunda etapa se realizó un análisis doctrinal sobre el principio de garantía de audiencia, a través del cual se desentraña el significado del principio del principio de garantía de audiencia. Asimismo, en esa fase se analizan otros conceptos que están intrínsecamente relacionados con ese derecho y la resolución emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la tercera fase del análisis, se realizó el estudio de la Contradicción de Tesis. Con base en el análisis desarrollado en la fase 2 y 3 del presente estudio, el autor pudo pronunciarse sobre los razonamientos realizados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta fase el autor hace una crítica constructiva a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, adicionalmente, establece las bases sobre las cuales, en su opinión, la Contradicción de tesis debió ser resulta.

Finalmente, la última fase corresponde al capítulo de conclusiones, a través del cual se establece el criterio del autor en relación al contenido de la Contradicción de Tesis objeto del análisis.

## II. Principios que rigen la jurisprudencia

En primer lugar, es necesario señalar que las diversas tesis que dieron origen a la contradicción de tesis objeto del presente estudio, son el resultado de la interpretación y aplicación de un principio o garantía establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este principio o garantía está establecido en el artículo 14.

El principio objeto del presente análisis, es el principio de garantía de audiencia con la que gozan los gobernados.

El artículo 14 de nuestra Constitución Política recoge la garantía de seguridad jurídica al establecer lo siguientes:

**“Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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

De una simple lectura del Artículo 14 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que se consagran 4 principios de derechos distintos para los gobernados, las cuales son las siguientes:

- 1) Irretroactividad de ley;
- 2) Audiencia previa;
- 3) Aplicación estricta de la ley penal; y
- 4) Legalidad de las sentencias definitivas.

El principio de garantía de audiencia previa que se establece en el segundo párrafo del artículo 14 que nos ocupa, señala que “Nadie puede ser privado (libertad, propiedades, posesiones o derechos), sino mediante juicio seguido ante los tribunales...”

La garantía de audiencia o el principio de garantía de audiencia es indispensable en un sistema jurídico como el de México. Esta garantía de audiencia o principio de garantía de audiencia es el derecho de todo gobernado para defenderse del poder público o, porque no, del abuso de poder público.

Ahora bien, un acto privativo tiene como origen o es el resultado de uno o varios actos de autoridad.

Estos actos privativos tienen como resultado una merma o menoscabo de la esfera jurídica de cualquier gobernado. Como es de explorado derecho, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado son el bien jurídico tutelado por la garantía de audiencia o el principio de garantía de audiencia.

### III. Transcripción de tesis

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 410/2011.  
ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS 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.**

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS  
HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALBERTO  
RODRÍGUEZ GARCÍA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de diciembre de dos mil once.**

#### **V I S T O S; y R E S U L T A N D O:**

Cotejó:

**PRIMERO.** Mediante oficio 1062 recibido el veintiséis de septiembre de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán, denunciaron la posible contradicción entre el criterio sustentado por ese Tribunal Colegiado al resolver la revisión

administrativa auxiliar 466/2011, y los emitidos por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la ejecutoria dictada en la revisión administrativa 434/2009; el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región en la revisión administrativa 111/2009; el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la revisión administrativa 337/2008 y la del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la revisión administrativa 181/2011.

**SEGUNDO.** Por auto de veintisiete de septiembre de dos mil once, el Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitió los autos a la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, toda vez que el tema que se aborda deriva de asuntos en materia administrativa, por lo que se considera que la competencia para conocer de dicha denuncia le corresponde.

**TERCERO.** El Ministro Presidente de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis con el número **410/2011**, así como requerir a los Presidentes de los Tribunales Colegiados discrepantes la remisión de diversas constancias.

**CUARTO.** Mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil once, el mencionado Ministro Presidente tuvo por cumplido el requerimiento indicado, declaró que esta Segunda Sala es competente para conocer del asunto, otorgó la intervención que corresponde a la titular de la Procuraduría General de la República, a fin de que, si lo estimaba pertinente, emitiera el pedimento relativo en el plazo de treinta días en atención a lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, y turnó los autos al Ministro Sergio A. Valls Hernández, para efectos de la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO.** El veintitrés de noviembre de dos mil once, el Subsecretario de Acuerdos de esta Segunda Sala de este Máximo Tribunal certificó que el plazo

otorgado a la Procuradora General de la República para que emitiera su opinión transcurriría del veinticuatro de noviembre de dos mil once al diecinueve de enero de dos mil doce.

### **C O N S I D E R A N D O:**

**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:

*“107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquéllas 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 Circuito, 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 el 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 transcriben). - - - 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 DISTINCION'. (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 incurrió (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 siguiente: - - - **‘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 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 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 lo 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 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 jurídicas 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 expedieron 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 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 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 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 transcribe). - - - 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 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. - - - 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, cuyo 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 expedieron 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 PREVE, 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 expedida 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 lo 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'**. - - - 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 transcribe). - - - 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 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, 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 aquél por medio del cual una autoridad limitada 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 gobernado; 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 a 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 5° de la Constitución Federal, en virtud de que le prohíbe dedicarse a una actividad lícita, que limita su libre ejercicio de comercio, ya que por 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 5° 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 5° 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 5°. 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, 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 jurídicas 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, INDEPENDIEMENTE 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 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 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 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.
- 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 contrvirtieron 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 la que sustancialmente sostuvo:

***"... Art. 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***

*aquél 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: 200,080  
Jurisprudencia  
Materia(s): Común  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Jucidical 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 pues 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, 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 o 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, 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, 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, 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, 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, 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 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 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 ó 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 ó 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 concurren 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 Real Academia de la Lengua Española, el término suspender, se refiere a: “Detener o diferir por algún tiempo alguna acción u obra”<sup>1</sup>; así como el término suspensión que se refiere a: “Acción y efecto de suspender o suspenderse”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1997, pág. 1924.

<sup>2</sup> Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1997, pág. 1924.

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”<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Trigésimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 709.

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.*

*La solicitud podrá presentarse personalmente ante la ventanilla de control de Gestión de la ACCG, o utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio de la ACCG.*

*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. Trascurrido 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 de suspensión 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*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VII, Marzo de 1998*

*Jurisprudencia: 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.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

#### **IV. Análisis doctrinal**

##### **a. Principio *pro personae***

El 10 de junio de 2011 tuvo lugar una de las reformas más importantes nuestro orden jurídico nacional con el reconocimiento de los derechos humanos, a través de la inclusión del principio *pro personae*, también conocido como *pro homine*, que establece que en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción a los derechos del gobernado o, en caso de que deba de interpretarse un precepto legal, dicha interpretación deberá de hacerse beneficiando siempre el acceso del gobernado al ejercicio de sus derechos fundamentales, en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el:

**Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos**

**humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

**[Énfasis añadido.]**

Sobre el particular, la profesora Mónica Pinto definió el *principio pro personae* como “...un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo

*fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre... ”.*<sup>4</sup>

Por su parte, los abogados Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona<sup>5</sup> postulan que el *principio pro personae* tiene sustento en dos directrices: (a) *De preferencia de normas*, cuando el juez deba resolver un caso en el que resulten aplicables dos o más normas jurídicas, deberá elegir la que mejor proteja el derecho humano de la persona, lo que ocurre cuando una norma protege mejor cuando amplía el número de titulares del derecho y el perímetro de la realidad protegida por el derecho; y, (b) *De preferencia interpretativa*, cuando en un caso concreto una norma aplicable permita dos o más interpretaciones, el operador jurídico deberá elegir la interpretación que mejor proteja el derecho en cuestión, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Sirve de apoyo el criterio de interpretación jurisprudencial en materia del *principio pro persona* sostenido por nuestro más alto Tribunal, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 2002000  
Décima Época  
Primera Sala  
**Jurisprudencia**  
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta  
Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.)

---

<sup>4</sup> PINTO, Mónica. “*El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*” en estudio de MEDELLÍN URQUIAGA Ximena, “*Principio Pro Persona*”, México, CIADH, SCJN y Naciones Unidas Derechos Humanos, primera edición, página 19, disponible en internet [www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos\\_Principio%20pro%20persona.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf).

<sup>5</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y SALVADOR VALENCIA, Carmona. “*Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo*”. Segunda edición. Porrúa. México. 2013. Página XIII y XIV.

Página: 799

**PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.**

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto

constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Asimismo, el citado precepto establece el denominado *Control de Constitucionalidad Difuso* al establecer que las autoridades deberán respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, en términos de los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*; lo que implica que si existe algún conflicto entre los derechos humanos consignados en la Constitución y los tratados internacionales, las autoridades podrán dejar de aplicar las normas contrarias a dichos derechos humanos y adoptar la decisión más favorable a la persona, sin que ello se traduzca en una declaratoria de invalidez de la norma contradictoria.

Al respecto, el *principio de universalidad*<sup>6</sup> implica que los derechos humanos son consustanciales a todas las personas, corresponden a toda la comunidad internacional y por tal motivo son inviolables e inalterables. Por su parte, los *principios de interdependencia e indivisibilidad*<sup>7</sup> se traducen en que los derechos humanos están relacionados entre sí, no pueden separarse, todos tienen la misma importancia y deben interpretarse en conjunto y no como normas asiladas, pues generalmente cuando un derecho es vulnerado se generan afectaciones a otros derechos. Finalmente, el *principio de progresividad*<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (Coordinador). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM – Vigente al 5 de febrero de 2017". Porrúa. Primera edición. México. 2017. Página 7.

<sup>7</sup> MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (Coordinador). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM – Vigente al 5 de febrero de 2017". Porrúa. Primera edición. México. 2017. Página 7.

<sup>8</sup> MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (Coordinador). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM – Vigente al 5 de febrero de 2017". Porrúa. Primera edición. México. 2017. Página 7.

consiste en la obligación que tiene el Estado de tomar las medidas necesarias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr la plena efectividad de los derechos humanos.

En relación a lo anterior, cobra aplicación el criterio jurisprudencial sostenido por nuestros más altos Tribunales, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 2008517

Décima Época

Tribunales Colegiados de Circuito

**Jurisprudencia**

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III

Materia(s): Constitucional

Tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.)

Página: 2257

**DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los

derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).

## **b. Libertad de Comercio**

El artículo 5 de la Constitución Federal establece la denominada Libertad de Trabajo –*en la cual se encuentra incluida la Libertad de Comercio*–, la cual, confirme al doctrinario don Ignacio Burgoa Orihuela tiene su origen en “...*la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es la manera indispensable sine qua non, para el logro de su felicidad o bienestar...*”<sup>9</sup>, por lo que “...*Cuando al hombre le sea impuesta una actividad que no se adecúe a la teleología que ha seleccionado, no sólo se le imposibilita para ser feliz, para desenvolver su propia personalidad, sino que se le convierte en un ser abyecto y desgraciado...*”<sup>10</sup>:

**Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode,**

---

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Porrúa. 37ª edición. México. 2004. Página 311.

<sup>10</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Porrúa. 37ª edición. México. 2004. Página 311.

**siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.** Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por

objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

**[Énfasis añadido.]**

En relación a lo anterior, el artículo 6, primer párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “...*Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho...*”, el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone “...*Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo...*” y el artículo 3 de la Carta Internacional Americana de Garantía Sociales prevé que “...*Todo*

*trabajador tiene derecho a seguir su vocación y dedicarse a la actividad que le acomode. Tiene igualmente la libertad de cambiar de empleo... ”.*

Ahora bien, como se desprende del citado precepto constitucional y a diferencia de otro tipo de libertades previstas en la Constitución, nuestro más alto Tribunal interpretó que la *Libertad de Comercio* no es absoluta, irrestricta o ilimitada, toda vez que requiere que se encuentre permitida por la ley, no afecte derechos de terceros y/o el interés general, pues de lo contrario podrá privarse o suspenderse por determinación de la autoridad judicial cuando se afecten derechos de terceros, o bien, por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se afecte el interés social.

Cobra aplicación el criterio de interpretación judicial sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 191691  
Novena Época  
Pleno de la SCJN  
Tesis aislada  
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XI, Junio de 2000  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: P. LXXXVIII/2000  
Página: 28  
**LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**  
De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, **la garantía de libre comercio no es**

**absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley;** y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. **En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.**

**[Énfasis añadido.]**

En este sentido y del análisis del referido precepto advertimos que el hecho de que la Libertad de Comercio pueda vedarse: (i) por *determinación judicial* siempre que se hubieren afectado los derechos de terceros, implica que la posibilidad de limitación de dicha libertad se puede presentar exclusivamente con motivo de una sentencia judicial derivada de un proceso previo en el que se hubiere respetado la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional; o, (ii) por *resolución gubernativa* se traduce en que la limitación al libre comercio para el gobernado podrá suspenderse cuando exista una afectación al interés social, en el entendido de que dicha afectación debe estar fundada en una razón legítima.

### c. Derecho fundamental de audiencia

Por otro lado, el artículo 14 de la Constitución consagra el derecho fundamental de *audiencia y debido proceso*<sup>11</sup>, mismos que resultan de observancia obligatoria para todas las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, los cuales se integran a su vez por cuatro sub-derechos fundamentales específicos, a saber: (a) la existencia de un juicio previo a la privación; (b) que dicho juicio se siga ante Tribunales previamente establecidos; (c) que en el referido juicio se observen las formalidades del procedimiento previstas en la ley procesal aplicable, y; (d) que el hecho que dio origen al juicio se regule por las leyes existentes con anterioridad al hecho:

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

**Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

**En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de**

---

<sup>11</sup> Conforme a don Ignacio Burgoa Orihuela: *“El tenor de esta disposición constitucional, concedida en sus propios términos en el Proyecto de Constitución elaborado por don Venustiano Carranza y que fueron aprobados sin discusión en el Congreso de Querétaro, corresponde a la fórmula norteamericana del “debido proceso legal”, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.”*  
BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Las Garantías Individuales”*. Porrúa. 37ª edición. México. Página 537.

**ésta se fundará en los principios generales del derecho.**

**[Énfasis añadido.]**

Dicha garantía deriva del vocablo latín *audientia* que se define como “...*el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa*<sup>12</sup>...”, por lo que a nivel constitucional la “...*garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de ejecutar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia para poder llevar a cabo el acto de privación*<sup>13</sup>...”.

De igual forma, coincidimos con la noción sobre la *garantía de audiencia* del maestro don Ignacio Burgoa Orihuela, en el sentido de que es “...*una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses*<sup>14</sup>....”.

Por su parte, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos amplía el alcance del concepto de los derechos fundamentales de *audiencia* y *debido proceso* en los siguientes términos:

## **Artículo 8. Garantías Judiciales**

### **1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo**

---

<sup>12</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. “*Diccionario Jurídico Mexicano*”. Porrúa. Edición histórica. México. 2009. Página 316.

<sup>13</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. “*Diccionario Jurídico Mexicano*”. Porrúa. Edición histórica. México. 2009. Página 316.

<sup>14</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Porrúa. 37ª edición. México. Página 524.

**razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.**

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

**[Énfasis añadido.]**

Ahora bien y tomando en consideración el texto del artículo 14 de nuestra Carta Magna, de donde se desprende que nadie podrá ser privado de la vida, 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, advertimos la inclusión de los denominados *actos privativos* que nuestros Tribunales han definido como aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.

En este sentido, el maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela postuló, como concepto del *acto privativo*, que “...La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien materia o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un

derecho<sup>15</sup>... ”; en el entendido de que para que se considere *acto privativo*, el mismo debe constituir “...*el fin último, definitivo y natural...*” del acto de autoridad respectivo.

En efecto, como lo señala el maestro don Ignacio Burgoa Orihuela “...*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 tiene a dicho objetivo, sino que la privación que origina es un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia, como sucede con el auto de exequendo por faltarle el elemento de definitividad teleológica<sup>16</sup>...*”

Sobre el particular, resultan aplicables e ilustrativos los criterios jurisprudenciales sostenidos por nuestros más altos Tribunales, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 805383

Séptima Época

Segunda Sala

**Jurisprudencia**

Informes

Informe 1974, Parte II

Materia(s): Constitucional

Tesis:

Página: 25

**AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE.**

En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades

---

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Porrúa. 37ª edición. México. Página 538.

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Porrúa. 37ª edición. México. Página 539.

responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.

Registro: 169143

Novena Época

Tribunales Colegiados de Circuito

**Jurisprudencia**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXVIII, Agosto de 2008

Materia(s): Común

Tesis: I.7o.A. J/41

Página: 799

**AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.**

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16

constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

Registro: 2005716

Décima Época

Primera Sala

**Jurisprudencia**

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.)

Página: 396

## **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.**

Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal,

migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

Registro: 200234

Novena Época

Pleno

### **Jurisprudencia**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo II, Diciembre de 1995

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: P./J. 47/95

Página: 133

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al

gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

#### **d. Derecho fundamental de legalidad**

Por su parte, el artículo 16 Constitucional previene 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:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

El artículo transcrito, en su primera parte, consagra el derecho fundamental de *legalidad*, incluido dentro de las garantías de *seguridad jurídica*,

entendiéndose por *legalidad* que “...*todo acto de los órganos de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por derecho en vigor*<sup>17</sup>...”.

Al respecto, existe una *indebida fundamentación* cuando una autoridad emite un acto citando preceptos legales que resultan inaplicables al caso en concreto y una *indebida motivación* cuando la autoridad expone razonamientos inadecuados al caso en particular; mientras que se entiende por *ausencia total de fundamentación y motivación* la carencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y/o de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión.

Sobre el particular, resulta aplicable el criterio jurisprudencial sostenido por nuestros más altos Tribunales, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

9ª ÉPOCA  
CIVIL  
JURISPRUDENCIA  
**JURISPRUDENCIA EN MATERIA  
COMÚN**  
TESIS CON EJECUTORIA PUBLICADA  
SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
PRIMER CIRCUITO  
**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.  
SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y  
CUANDO ES INDEBIDA.**

Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su

emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste.

Aunado a lo anterior, nuestra Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el *principio de motivación* no se satisface únicamente con la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, sino que dichas circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas deben ser reales, ciertas e investidas de la fuerza legal suficiente para provocar la afectación dentro del acto de autoridad.

Cobra aplicación la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro 176546  
Novena época  
Primera Sala de la SCJN  
Semana Judicial de la Federación y su gaceta  
XXII, Diciembre de 2005  
Página: 162  
**Jurisprudencia**  
Materia(S): Común  
**FUNDAMENTACIÓN  
Y MOTIVACIÓN DE LAS  
RESOLUCIONES JURISDICCIONALES,  
DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS  
ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA**

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.**

Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la

fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Consecuentemente, el ámbito de protección del citado precepto constitucional sobre la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, al igual que otros derechos, no constituye un derecho absoluto, sino que al cumplirse con los requisitos y elementos previstos en el mismo, existe la posibilidad de molestar jurídica y legamente al gobernado sobre sus bienes o derechos.

En este sentido, para que un acto de molestia sea jurídicamente válido se requiere que: (a) se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; (b) provenga de autoridad competente; y, (c) en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento, atento al criterio aislado sostenido por nuestros más altos Tribunales, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 184546  
Novena Época  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis aislada  
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XVII, Abril de 2003  
Materia(s): Común

Tesis: I.3o.C.52 K

Página: 1050

**ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.**

De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben

coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Así, los *actos de molestia*, tales como las visitas domiciliarias, cateos, secuestros de bienes o revisiones de gabinete, auditorías, entre otros, han sido definidos por nuestro máximo Tribunal Constitucional como aquellos que únicamente constituyen afectación a la esfera jurídica del gobernado y 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 tutelados.

#### **e. Comparación y diferencias del *acto privativo* y el *acto de molestia***

Como se señaló anteriormente, no obstante que los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal se complementa en los derechos fundamentales de *audiencia, debido proceso y legalidad* por ser normas de seguridad jurídica, la propia norma fundamental distingue y regula de manera diferente los *actos privativos* respecto de los *actos de molestia*, pues sobre los primeros, 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 de la Constitución Federal, 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; mientras que respecto a los segundos que restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos tutelados, los regula mediante el cumplimiento de los elementos previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Al respecto, el licenciado Romeo Arturo Evia Loya<sup>18</sup>, en relación al *acto de molestia* y el *acto privativo*, sostiene que:

*“...Respecto a este derecho fundamental conviene señalar que el dispositivo que comentamos proscribiera específicamente los actos de privación, sin el previo respeto de la garantía de audiencia, esto es, que para que un acto de autoridad resulte violatorio de este dispositivo, debe acreditarse que dicho acto tiene el carácter de privativo, lo que implica que el mismo afectó o bien suprimió de forma permanente un determinado derecho que asistía al particular, siendo en todo caso que, cuando el acto que se repute como violatorio no implica esta supresión permanente, el mismo no debe ser considerado como acto privativo, sino a lo sumo un acto de molestia, que por ende no se encuentra sujeto a las formalidades contenidas en el artículo 14 de la Constitución, sino en todo caso, a las del artículo 16 de dicha Norma Fundamental.*

*Consideramos importante establecer esta distinción, puesto que en la práctica forense, sobre todo en materia de amparo, los abogados postulantes, con frecuencia reclaman del acto de autoridad materia del juicio constitucional,*

---

<sup>18</sup> EVIA LOYA, Romeo Arturo. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Derechos Humanos”. Porrúa. Primera edición. México. 2013. Página 181.

*su contraposición con el texto del artículo 14 constitucional, sin atender si el acto de que se trate realmente implica la supresión permanente de un derecho, caso en el cual previamente al mismo debe respetarse la garantía de audiencia, o bien si tal acto solamente implica el menoscabo o disminución temporal o relativa del mismo, supuesto en el que el acto reclamado debe ajustarse a formalidades distintas, esto es, las consignadas en el artículo 16, en cuanto la competencia de la autoridad emisora, su fundamentación y motivación, sin necesidad de respetar previamente el derecho de audiencia. En este sentido, resultará siempre importante establecer las características del acto, en función de las consecuencias que el mismo produce, según las cuestiones ya apuntadas para poder hacer un reclamo adecuado del mismo en materia de amparo, determinando si el acto reclamado se trata de un acto de privación, caso en el cual se debe respetar el derecho de audiencia, o bien de un acto de mera molestia, el cual según hemos ya apuntado, tiene tanto características, como formalidades esenciales de validez distintas.*

*Al margen de lo anterior, debemos decir que cuando un acto implica la privación de un derecho, además de respetar la garantía de audiencia, como acto de autoridad también debe estar debidamente fundado y motivado; pero cuando dicho acto es solamente de molestia, no debe forzosamente respetarse la garantía de audiencia a la que nos hemos venido refiriendo....”*

Sirven de apoyo los criterios de interpretación judicial sostenidos por nuestros más altos Tribunales, cuyos datos de identificación y localización son los siguientes:

Registro: 200080

Novena Época

Pleno

**Jurisprudencia**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

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 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 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.

Registro: 238355

Séptima Época

Segunda Sala

Tesis aislada

Semanario Judicial de la Federación

Volumen 81, Tercera Parte

Materia(s): Común

Tesis:

Página: 15

**AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA,  
GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y  
ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O  
DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS  
14 Y 16 CONSTITUCIONALES.**

En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior e independientemente de que se trate de acto de molestia o acto privativo, el Juez Fernando Silva García señala que el derecho de audiencia debe respetarse ante cualquier afectación a los derechos de las personas, sin importar la materia que se trate:

*“...Para la Corte IDH, si bien el artículo 8 de la CADH se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto,*

*...sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.*

*Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la CADH*

*se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Este revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.*

*Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.*

*La Corte ha señalado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la [CADH]. El artículo 8.1. de la CADH, que alude al derecho de toda persona de ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos...”*

#### **f. Principio de *reserva de ley***

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la denominada *reserva judicial*, la cual consiste en que sea la autoridad

judicial quien de forma exclusiva imponga las penas, mandato constitucional en el que se recogen diversos principios tales como *nemo poena sine iudex* (no puede existir una pena sin un juez) y “*nemo poena sine iudicio*” (no puede haber pena sin juicio)<sup>19</sup>.

Asimismo, en el cuarto párrafo de dicho precepto, el constituyente determinó la facultad en favor de las autoridades administrativas de aplicar sanciones por las infracciones que los particulares cometieran a los reglamentos gubernativos y de policía, estableciendo además que dichas sanciones únicamente pueden consistir en multa, arresto de hasta 36 horas o trabajo a favor de la comunidad:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

**La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.**

**Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad;** pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...”

---

<sup>19</sup> CARBONELL, Miguel. “*Los derechos fundamentales en México*”. Editorial Porrúa, 4ª Edición, pp. 761 y 762. México, 2011.

**[Énfasis añadido]**.

En efecto, como se desprende del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina la facultad exclusiva de la autoridad jurisdiccional en la imposición de penas y la facultad exclusiva de la autoridad administrativa de la imposición de multas, arresto de hasta 36 horas o el trabajo en favor de la comunidad, en contra de los particulares que violenten los diversos reglamentos cuyo cumplimiento compete precisamente a la autoridad administrativa de que se trate, siempre que se sigan el procedimiento respectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, el *principio de reserva de ley* consiste en que los Estados y el Distrito Federal podrán legislar sobre cuestiones que no se encuentran expresamente reservadas a la Federación, en atención a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

## **V. Análisis de la Jurisprudencia**

Como lo hemos señalado a lo largo del presente análisis, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Por su parte, señalamos que el artículo 14 de la Constitución Política, al establecer la garantía de audiencia, señala textualmente lo siguiente:

**“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.”

Conforme a la citada garantía, los particulares no pueden ser afectados de manera alguna en sus derechos por actos de las autoridades, sin que previamente se les otorgue la adecuada oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho conviniere.

Asimismo, señalamos que el principio de garantía de audiencia o la garantía de audiencia “per-se”, es un derecho público subjetivo del que goza todo gobernado e implica que previo a cualquier acto de privación de la vida, libertad, de bienes, posesiones o derechos, debe seguirse un juicio ante los tribunales previamente establecidos en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

Ahora bien, el artículo 14 Constitucional hace referencia a la palabra juicio, sin embargo, el mismo ha sido interpretado por la Jurisprudencia y por la doctrina en su sentido más amplio, de ahí que también se incluya a los procedimientos administrativos, por tanto, es menester que el principio de la garantía de audiencia sea observado en todo momento por las autoridades administrativas.

Con base en ello, es posible señalar que las formalidades esenciales del procedimiento implican que el procedimiento administrativo debe darse a conocer al interesado, es decir, al gobernado; y debe otorgarse un plazo para que éste presente pruebas que desvirtúen las observaciones de la autoridad, asimismo se debe otorgar oportunidad de que presente los alegatos correspondientes y, por último, se debe dictar la resolución que ponga fin al procedimiento.

Lo anterior ha sido reconocido en la siguiente Jurisprudencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**“AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.** De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.”

Asimismo, nuestros Tribunales Federales han en relación a la garantía de audiencia lo siguiente:

**“AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.**

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que

cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.”

Jurisprudencia; Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito; I.7o.A. J/41; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, agosto de 2008.

Con base en todo lo anterior, es posible señalar que la Contradicción de Tesis 410/2011 que nos ocupa, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se apega a derecho, pues claramente contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera vigente en los asuntos resueltos 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 Décimo Sexto 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, señalaba textualmente lo siguiente:

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

[...]

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

De lo anterior, se desprende que para que un contribuyente mexicano pueda desarrollar libremente sus actividades de comercio exterior, entre otras cosas, debe estar inscrito en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.

Adicionalmente, deberá estar al corriente de sus obligaciones fiscales y acreditar ante las autoridades aduaneras estar inscritos al Registro Federal y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento de esa Ley y el Servicio de Administración Tributaria.

Sobre esas bases, si un contribuyente determinado se ubica en cada uno de los supuestos establecidos en el Artículo 59 de la Ley Aduanera y la autoridad fiscal se cerciora del cumplimiento de esos requisitos y registra al contribuyente de que se trate en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, es claro que el contribuyente adquiere un derecho a poder realizar sus operaciones de comercio exterior.

Por su parte, la regla 2.2.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (1.3.4 en el 2010), establecían que las autoridades administrativas podían suspender el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando se incumpliera con alguno de los supuestos establecidos en ellas.

La Contradicción de Tesis es desafortunada debido a que la resolución que emiten las autoridades fiscales para la suspensión del Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos viola, en perjuicio de los gobernados, la garantía de audiencia, al bloquear las operaciones de comercio exterior de los gobernados, sin tener una posibilidad clara de acreditar lo contrario a las autoridades administrativas.

En los términos del artículo 14 Constitucional, la audiencia previa al acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria tratándose de actos privativos, como acontece con la suspensión del padrón de importadores de los gobernados, pues limita su derecho al libre comercio y a realizar sus operaciones de comercio exterior.

La garantía de audiencia debe respetarse antes de que se emita el acto que causará la privación, tal como se resolvió en la siguiente tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 47/95, de observancia obligatoria en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo:

**“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la

vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada **ANTES DEL ACTO DE PRIVACIÓN** y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: **1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. DE NO RESPETARSE ESTOS REQUISITOS, SE DEJARÍA DE CUMPLIR CON EL FIN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, QUE ES EVITAR LA INDEFENSIÓN DEL AFECTADO.**"

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S. A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Nota: Este criterio ha integrado la **jurisprudencia P./J. 47/95**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON

LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA  
Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO  
PRIVATIVO."

No. Registro: 205,679. Tesis aislada.  
Materia(s): Común. Octava Época. Instancia:  
Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de  
la Federación. Tomo: 53, Mayo de 1992. Tesis:  
P. LV/92. Página: 34

Aplicando el criterio jurisprudencial que nos ocupa, resulta que la resolución que emiten las autoridades fiscales a través de la cual se suspende el Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos violan la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, pues no se realizó procedimiento alguno que permitiera a los contribuyentes a defenderse antes de que se realizará la suspensión del padrón de contribuyentes.

En efecto, la suspensión del Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos se efectúa sin mediar actuación alguna por las autoridades responsables en la que se le informe a los gobernados el inicio del procedimiento de suspensión que nos ocupa.

Asimismo, en ningún momento se dio oportunidad a los contribuyentes de que acreditarán ante la autoridad administrativa ofrecer pruebas y formulará alegatos, para defender sus derechos de registro y mantener el Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos activo.

Al no haberse observado estos requisitos mínimos para respetar la garantía de audiencia de los contribuyentes, los actos administrativos emitidos por las autoridades fiscales debieron ser considerados como inconstitucionales, pues resulta inadmisibles que en un Estado de Derecho, las autoridades puedan limitar el libre ejercicio del comercio y las operaciones de comercio de los

contribuyentes, garantizar un proceso justo para ser oído y vencido en un procedimiento administrativo.

No es óbice para todo lo anterior, que las propias Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (2.2.5 por el ejercicio fiscal 2008 y la regla 1.3.5. vigente en 2010), establecieran un procedimiento para “reactivar” el Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.

En opinión del autor, estas reglas que permiten “reactivar” el padrón de contribuyentes no son suficientes para determinar que no existe una violación del principio de garantía de audiencia

Finalmente, la Contradicción de Tesis también es incorrecta debido a la interpretación que se le da a un acto definitivo y un acto de carácter provisional. Es importante señalar que aun cuando exista este un procedimiento “posterior” al acto de suspensión del Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, que permita a los contribuyentes reactivar ese registro, el efecto que tienen la suspensión es inmediato.

En efecto, aun cuando se pueda argumentar que existe este procedimiento para “reactivar” el padrón de importadores de los contribuyentes, lo cierto es que la medida de suspensión es inmediata y afecta directamente a los contribuyentes.

Como se ha mencionado a lo largo del presente análisis, los contribuyentes son libres para el ejercicio del comercio y realizar operaciones de comercio exterior si cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 59, fracción IV, por lo anterior la “suspensión” de ese derecho de forma arbitraria es violatorio del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun y cuando esa suspensión sea provisional.

## **VI. Conclusiones**

Con base en lo anterior, es posible concluir todo lo siguiente:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió considerar que las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales administrativas en concordancia con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (la regla 2.2.4 para el 2008 y la regla 1.3.4 en el 2010), a través de las cuales se decretó la suspensión del Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos de los contribuyentes afectados, constituye en todos los casos en actos privativos.

Por ello, La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió señalar que tales actos administrativos y, en específico, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (la regla 2.2.4 para el 2008 y la regla 1.3.4 en el 2010), violan lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También debió considerar que esencial que estos procedimientos de suspensión al Padrón de Importadores y/o el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, incluyeran un procedimiento previo para garantizar el derecho de todos los gobernados de ser oído y vencidos en juicio (en este caso en el procedimiento administrativo aplicable), respetando así lo dispuesto por el multicitado artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde a lo anterior, La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió considerar el acto de la suspensión como un acto privativo, en función de que se traduce en la imposibilidad jurídica de los contribuyentes para continuar realizando sus operaciones comerciales y de comercio exterior como lo son la importación de mercancías, ya que de acuerdo al artículo 59 de la Ley Aduanera es considerado un requisito necesario (el estar inscrito en el padrón de

importadores) para poder desarrollar dicha actividad y por consiguiente la finalidad de dicha suspensión es impedir al contribuyente el desarrollo de la importación de mercancías.

Contrario a lo señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suspensión del Padrón de Importadores no puede ser calificado como un acto de molestia, pues de ninguna manera restringe provisionalmente a los gobernados, el efecto de la suspensión es inmediato por un acto que restrinja de manera provisional un derecho.

Finalmente, la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es atinada debido a que consideró que existe la posibilidad de subsanar la causa de suspensión del Padrón de Importadores a través de la realización de un procedimiento administrativo posterior al mismo de suspensión. En opinión del actor, el procedimiento administrativo previsto en las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior es un aspecto distinto al acto que realiza la autoridad al momento de suspender el Padrón de Importadores y posterior a la afectación a los gobernados y a la violación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo anterior, es que resulta equivocado el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al resolver la Contradicción de Tesis que nos ocupa.

## **VII. Bibliografía**

1. Carbonell, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Primera Edición, Editorial Fontamara, México, 2006.
2. Sanchis Prieto, Luis. Neoconstitucionalismo, Principios y Ponderación, Primera Edición, Editorial Ubijus, México 2014.
3. Stolleis Michael, Paulus Andreas, Gutierrez Ignacio. El derecho Constitucional de la Globalización, Primera Edición, Editorial Fontamara, México, 2016.
4. Posada Priori, Giovanni. Constitución, Derecho y Derechos, Primera Edición, Editorial Palestra, Lima 2016.
5. O. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 2009.
6. Carbonell Miguel, Capizo Jorge. Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2006.
7. Ramírez Tena, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
8. Bringas Sánchez, Enrique. Derecho Constitucional, Onceava Edición, Editorial Porrúa, México 2007.

9. Carpizo, Enrique. Retos Constitucionales (Entre el Control Convencional y la Protección a los Derechos Humanos), Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2015.
10. Schmal González, Raúl. Programa de Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Limusa, México 2003.
11. Nava Arteaga, Elisur. Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Oxford, México 2008.
12. Carbajal Alberto, Juan. Tratado de Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
13. Treviño Ortiz, Gerardo Rigoberto, La Seguridad Jurídica (Los derechos humanos en la Jurisprudencia Mexicana), Primera Edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2004.
14. Johnston Pérez, Raúl. Artículo 16 Actos de Molestia, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2013.
15. García Silva Fernando. Derecho de Audiencia: Arts. 14 Constitucional y 80 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2013.
16. C. Noriega, Alfonso. Lecciones de Garantía y Amparo, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2000.