

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Oficio No.: PRODECON/DGAS/075/2013

Asunto: Acuerdo de Calificación

México, D.F., 2 de septiembre de 2013

Expediente: 16-V-D/2012

**Lic. Alejandro Chacón Domínguez,
Administrador General de Aduanas,
Servicio de Administración Tributaria.
Presente.**

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentra facultada para investigar e identificar problemas de carácter sistémico a fin de advertir o prevenir cualquier acto ilegal de la autoridad fiscal, evitar que se causen perjuicios a los contribuyentes y, en su caso, vigilar que se reparen los daños causados a éstos. Lo anterior conforme a lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 4, 5, 8 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006; 72, 73, 75, 76 y demás relativos de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2011 y 26, fracción IX, del Estatuto Orgánico de este Organismo, publicado el 03 de abril de 2013 en el mismo medio, todos interpretados armónicamente.

Es por ello que esta Procuraduría, en el ejercicio de sus atribuciones, lleva a cabo el procedimiento de investigación y análisis de la posible problemática sistémica planteada consistente en:

- La suspensión inmediata del padrón de importadores con fundamento en la regla I.3.3. fracciones V, IX, XI, y XXVII, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE);
- La suspensión del padrón de importadores con fundamento en la fracción XVI de la regla I.3.3. de las RCGMCE; y,
- El *allanamiento* forzoso a la irregularidad detectada y el pago del crédito fiscal determinado en términos del párrafo tercero de la regla 1.3.4., de las RCGMCE.

Por lo anterior, esta Procuraduría, como organismo encargado de la protección y defensa de los derechos de los contribuyentes, estima que las problemáticas descritas actualizan supuestos que permitirían su calificación como un probable problema sistémico, mismo que requiere de la búsqueda y adopción de soluciones. Por tal motivo, se emite el presente:

ACUERDO DE CALIFICACIÓN

Como punto de partida, este organismo descentralizado destaca los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de fecha veintidós de mayo de dos mil doce, la **Eliminadas 7 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1).**, a través de su representante legal, hizo del conocimiento de esta Procuraduría la problemática que enfrentan sus agremiados cuando la autoridad los suspende del padrón de importadores bajo el amparo de las citadas reglas de la RCGMCE ocasionándoles perjuicios irreparables, en virtud de que se viola su garantía de audiencia, aunado a que tal situación les imposibilita realizar sus actividades ordinarias; además del allanamiento forzoso a la irregularidad detectada y el pago del crédito fiscal determinado a que están obligados en caso de que pretendan ser reactivados inmediatamente en el padrón de importadores y así no suspender su actividad.
2. El trece de febrero de dos mil trece, se emitió Acuerdo Previo de Calificación, por parte de esta Procuraduría, en el cual se realizó una calificación preliminar a la problemática planteada, señalando esencialmente lo siguiente:

“ ...

... la autoridad suspende de manera inmediata el padrón de importadores de los contribuyentes al amparo de lo contenido en las reglas 1.3.3 y 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, señalando para tal efecto principalmente dos supuestos:

- a) Que el contribuyente no haya sido localizado en su domicilio fiscal o el mismo o sus establecimientos se encuentren como no localizados o inexistentes.*

- b) *Que 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 operación.*

Tales causales son conocidas durante el ejercicio de facultades de comprobación, dentro de las cuales se encuentra el reconocimiento aduanero de mercancías.

Que la suspensión inmediata del padrón de importadores posiblemente puede afectar los derechos de éstos en virtud de que la autoridad fiscal aplica de manera estricta lo establecido en las reglas antes citadas, no obstante se vulnera la garantía de audiencia que tiene todo gobernado, consistente en la posibilidad de ser oído y vencido en juicio antes de ser objeto de un acto de autoridad, en efecto, la autoridad al presumir que el contribuyente presenta inconsistencias en la operación de comercio exterior, por tal motivo se le suspende del padrón de importadores, afectando las garantías de audiencia y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.

Además, la suspensión inmediata del padrón de importadores genera un perjuicio económico al importador pues no le permite continuar desarrollando sus actividades de importación, aun cuando se encuentra corriendo el plazo mediante el cual está en posibilidad de ofrecer pruebas y alegatos.

Por lo expuesto, también se afecta lo dispuesto por el artículo 1º Constitucional en el que se desprende que toda autoridad se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que en cumplimiento al mencionado precepto la autoridad fiscal deberá respetar los derechos fundamentales de los contribuyentes y otorgarles la debida garantía de audiencia aun cuando las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior no lo prevean.

Por último cabe mencionar que se afecta el artículo 2º fracción XI de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes toda vez que dicho precepto señala el derecho a ser oído en el trámite administrativo con

carácter previo a la emisión de la resolución determinante del crédito fiscal, en los términos de las leyes respectivas”.

3. El primero de abril de dos mil trece se elaboró el Diagnóstico jurídico con respecto a dicha problemática en el cual medularmente se concluyó lo siguiente:

Así pues, de la investigación y análisis antes descrito se puede concluir que la problemática afecta a un sector importante de contribuyentes, cuya labor incide en el desarrollo del país. Dicha problemática se traduce en inseguridad jurídica, afectaciones o vulneración de derechos en perjuicio de los contribuyentes involucrados.”

4. Asimismo, y a efecto de robustecer la presente investigación, esta Procuraduría emitió los oficios PRODECON/SASEN/035/2013 y PRODECON/SASEN/036/2013, ambos del 22 de marzo de 2013, a través de los cuales solicitó a diversos sectores y/o agrupaciones informarán si sus integrantes han sido afectados con los actos de autoridad señalados, relativos a la suspensión y baja del padrón de importadores; informes que a la fecha no han sido desahogados.
5. Mediante reunión periódica celebrada el 03 de junio de 2013, entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el Servicio de Administración Tributaria y grupos organizados de contribuyentes, a fin de advertir si la problemática planteada vulnera los derechos fundamentales de los contribuyentes y, en su caso, encontrar los medios de solución, se planteó la posibilidad de revisar tanto los procedimientos como los medios de prueba que tienen a su disposición los contribuyentes frente a las autoridades, a efecto de salvaguardar los derechos del sector afectado.

Derivado de lo anterior, esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente considera que la problemática planteada requiere de un estudio y análisis especializado para estar en posibilidad de concluir si el mismo afecta al sector de contribuyentes que promueve y, en su caso, proponer las medidas necesarias para lograr la mayor protección de sus derechos fundamentales, así como una verdadera certeza jurídica tanto para los contribuyentes como para las autoridades que permita un equilibrio justo entre la aplicación de las diversas medidas, así como la certeza de que las mismas resultan legalmente los medios idóneos en cada caso.

II. MATERIA OBJETO DE LA CALIFICACIÓN

La problemática planteada consiste en determinar si el procedimiento que utiliza la autoridad fiscal para suspender a los contribuyentes del padrón de importadores y su posterior reactivación,

conforme a las reglas 1.3.3. fracciones V, IX, XI, XVI y XXVII, y 1.3.4., de las RCGMCE, provoca una afectación que se traduzca en inseguridad e incertidumbre jurídica, molestia o violación a un derecho que cause perjuicio a los importadores, por lo siguiente:

La inscripción al padrón de importadores constituye una condición indispensable para realizar importaciones; por ende, su regulación en cuanto a su vigencia, suspensión o baja, requiere de una exacta aplicación, así como de claridad en relación con los supuestos en que tales medidas pueden ser legalmente ejercidas.

En la problemática planteada, las autoridades fiscales suspenden al contribuyente del padrón de importadores, sin que en muchas ocasiones éstos sean emplazados personalmente al procedimiento respectivo por el hecho de no haber sido localizados en su domicilio fiscal, por lo que el contribuyente tiene conocimiento de tal situación cuando ya ha sido suspendido y se ve imposibilitado para importar mercancías a territorio nacional.

De igual forma existen otros supuestos de procedencia para la suspensión del padrón de importadores que resultan poco claros para el contribuyente y que, en ocasiones generan actos arbitrarios por parte de la autoridad. Por ejemplo, las Reglas en comento no precisan cuáles son las obligaciones fiscales distintas a la presentación de las declaraciones de los impuestos federales cuyo incumplimiento produce la suspensión del citado padrón, ni los medios y protocolos seguidos por la autoridad para determinar la no localización del productor del bien importado, entre otros.

Asimismo, una vez que la autoridad decretó la suspensión del padrón de importadores, el contribuyente está obligado a presentar pruebas para desvirtuar los argumentos de la autoridad, teniendo ésta última un término amplio (10 días) para analizar y resolver si el pagador de impuestos corrigió o no las supuestas anomalías, provocando la inactividad temporal de los importadores al estar suspendidos con las afectaciones económicas que esto conlleva.

Finalmente, en el caso de los importadores que son suspendidos, conforme a la regla 1.3.3. y que 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, únicamente podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y /o al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”, lo que implica que se *allanen* a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado como crédito fiscal, paralizando temporalmente sus actividades, lo que provoca mermas en su patrimonio.

III. PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS Y NORMATIVIDAD DE LA AUTORIDAD (CRITERIOS)

En atención a lo manifestado por escrito o a través de reuniones tenidas con la **Eliminadas 29 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver (1).**, sobre la problemática planteada en líneas anteriores, se advierte que los integrantes de dicho sector sostienen que la autoridad fiscal realiza, entre otras, las siguientes prácticas que consideran lesivas de sus derechos fundamentales:

- a) La autoridad, con fundamento en la fracción V de la regla I.3.3. de las RCGMCE, los suspende de manera inmediata del padrón de importadores sin que exista notificación previa que permita al contribuyente contar con un plazo razonable para subsanar la supuesta irregularidad detectada.
- b) La autoridad fiscal, conforme a la fracción IX de la regla I.3.3. de las RCGMCE, procede a la suspensión del padrón de importadores cuando el importador no presentó declaración de impuestos federales o no cumplió alguna otra obligación, sin notificarle previamente; dicho supuesto deja en incertidumbre al importador al ser muy general, pues no establece margen de aplicación, perjudicando al contribuyente.
- c) Se produce la suspensión del padrón de importadores, cuando la autoridad tiene conocimiento de que el importador se encuentra sujeto a un proceso penal –conforme a la fracción XI de la regla 1.3.3. de las RCGMCE-, aun cuando no exista sentencia firme que lo declare culpable, vulnerando el principio de presunción de inocencia.
- d) Conforme a la fracción XVI de la regla I.3.3. de las RCGMCE, procede la suspensión del padrón de importadores cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor, destinatario o comprador en el extranjero sean falsos o inexistentes o cuando no se pueda localizar el domicilio o a este en el extranjero; dicha práctica de autoridad puede vulnerar los derechos fundamentales de los contribuyentes si no se acreditan fehacientemente estas circunstancias y se suspende con base a meras presunciones.
- e) De igual forma procede la suspensión del padrón de importadores cuando la autoridad determina que el contribuyente presentó documentación falsa –fracción XXVII de la regla I.3.3. de las RCGMCE-; en ese sentido se considera que, de no señalar debidamente los motivos que llevaron a concluir sobre la falsedad de los documentos, se vulnerarían los derechos de los pagadores de impuestos, ocasionando que el importador paralice sus actividades.

- f) Derivado de las prácticas que realiza la autoridad, y una vez que se decretó la suspensión en el padrón de importadores, conforme a lo establecido en la regla I.3.4. de las RCGMCE, la única opción que tiene el importador para ser reactivado inmediatamente en el padrón de importadores, es cumplir con todos los requisitos señalados en el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”, lo que implica que se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal, lo que evidentemente provoca pérdidas en su patrimonio, y los deja en estado de indefensión, al no estar en posibilidad de desvirtuar las manifestaciones de la autoridad, ya que en la mayoría de los casos la suspensión es inmediata.

IV. ASPECTOS INVOLUCRADOS

1. Aspectos Jurídicos

En virtud de la problemática planteada, se advierte que las normas jurídicas afectadas son los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 59, 144 y 153, de la Ley Aduanera; artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera y reglas I.3.3. fracciones V, IX, XI, XVI, y XXVII y I.3.4, de las RCGMCE; los cuales se citan en su parte conducente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“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.

[...]”.

(Énfasis añadido)

“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”.

(Énfasis añadido)

LEY ADUANERA

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

[...]

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

[...]”,

***Artículo 144.** La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:*

[...]

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley.

[...]”,

“Artículo 153. El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el Artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.

[...]”.

(Énfasis añadido)

REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA

“Artículo 78. *Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:*

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;*
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;*
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y*
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.”*

REGLAS I.3.3. Y I.3.4. DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

“I.3.3. *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:*

[...]

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.*

[...]

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

[...]

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.*

[...]

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.

[...]

XXVII. *El contribuyente presente documentación falsa [...]*”

“1.3.4. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 79 del Reglamento, los contribuyentes a los que como medida cautelar se les haya suspendido en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, de acuerdo con el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”.

[...]

*Los importadores que hayan sido suspendidos, conforme a la regla 1.3.3. y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, **podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal”.***

(Énfasis añadido)

2. ASPECTOS FINANCIEROS

Desde el punto de vista financiero, la suspensión del padrón de importadores tiene un impacto negativo en las empresas, máxime que, en la mayoría de los casos, los contribuyentes importadores tienen conocimiento de dicha suspensión hasta el momento en que, pretendiendo realizar una operación de comercio exterior, dicha circunstancia es advertida por su agente aduanal, lo que les impide concretarla, con los costos que ello conlleva.

Adicionalmente, al verse obligado el contribuyente a allanarse a la irregularidad observada por la autoridad y proceder al pago del crédito fiscal respectivo, se ve mermado su patrimonio, aun cuando después pueda impugnar tanto la irregularidad como el crédito en comento, con el riesgo inherente de que dicho *allanamiento* sea considerado en una suspensión futura para calificar una posible reincidencia.

Por lo tanto, existen algunos factores esenciales cuya presencia o ausencia suelen determinar el éxito o fracaso de una actividad empresarial, mismos que pueden verse afectados en razón de la problemática que se analiza, ocasionando la falta de generación de empleo, inhibiendo la inversión productiva y provocando la paralización de la empresa, causando pérdidas irreparables a los importadores.

V. CONSIDERACIONES DE LA PRODECON

En cumplimiento a su función de *Ombudsman* fiscal, esta Procuraduría es la encargada de la defensa de los derechos de los contribuyentes —en este caso de los importadores—, protección que implica la búsqueda de soluciones prácticas respecto de problemáticas concretas derivadas del sistema tributario, soluciones que otorgarán certidumbre jurídica e incluso tendrán efectos positivos al permitir a los pagadores de impuestos desarrollar sus actividades bajo un contexto de equidad, estabilidad y seguridad jurídica, que les permita, en caso de existir irregularidades de su parte, subsanarlas sin que se vean afectadas sus actividades.

Es por eso que la función de esta Procuraduría de observar, fomentar y coadyuvar en el establecimiento de estas medidas de solución o facilidades, las cuales únicamente podrán materializarse bajo un esquema de trabajo conjunto entre las autoridades fiscales y este Organismo del Estado Mexicano, lo cual permitirá implementar herramientas y métodos que mejoren la relación entre sujeto pasivo y activo, y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Es importante resaltar el hecho de que la inscripción al padrón de importadores constituye una condición indispensable para realizar importaciones, por lo que su regulación en cuanto a vigencia, suspensión o baja, requiere de una exacta aplicación, así como de claridad en relación con los supuestos en que tales medidas pueden ser legalmente ejercidas, pues de lo contrario, se deja en total estado de indefensión a los contribuyentes de dicho sector, por las siguientes razones:

I. Conforme a la **fracción V de la regla 1.3.3. de las RCGMCE**, procede la suspensión del padrón de importadores cuando: *“el contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente”*.

El sector afectado señaló que la autoridad suspende inmediatamente del referido padrón, sin haber notificado los motivos que originaron la suspensión, por lo que se hacen sabedores de dicha situación al efectuar alguna importación; asimismo, manifiestan que no se les permite desvirtuar las manifestaciones de la autoridad previo a la suspensión; situaciones que causan perjuicios pues al estar paralizada su actividad comercial se ve disminuido su patrimonio.

Sobre la problemática anterior, resulta pertinente precisar en primer lugar, que si bien las Reglas trascritas con antelación prevén la notificación y correspondiente emplazamiento del contribuyente al procedimiento de suspensión del padrón de importadores, también lo es que el posible apersonamiento del contribuyente al citado procedimiento depende de que el notificador sí realice la notificación personal con el contribuyente, lo cual no podrá acontecer en el caso de que éste no sea localizado en su domicilio fiscal o dicho domicilio o el de sus establecimientos resulten inexistentes, tal y como lo precisa la fracción V de la regla 1.3.3. de las RCGMCE.

En este supuesto, el contribuyente adquiere conocimiento del procedimiento instaurado en su contra hasta el momento en que ya fue suspendido del padrón de importadores, dejándolo sin posibilidad ofrecer pruebas y formular los alegatos que estime convenientes, a efecto de desvirtuar las irregularidades que dieron motivo a esa suspensión.

Consecuentemente, esta Procuraduría estima necesario que la autoridad implemente mecanismos de verificación confiables para determinar si el importador está o no localizable en su domicilio fiscal o si dicho domicilio o el de sus establecimientos son inexistentes, lo cual podría lograrse mediante la práctica de dos o tres diligencias realizadas por distintos notificadores y en horarios diversos, que cumplan a cabalidad los requisitos que para la validez de las diligencias de la notificación personal ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia firme, como por ejemplo, la debida circunstanciación de los elementos considerados por el notificador para asegurarse de que se encuentra en el domicilio correcto, como son el nombre de la calle y la nomenclatura del domicilio, las características físicas del inmueble, los datos de la persona con quien se deja el citatorio y se practica la notificación, según corresponda, así como el vínculo laboral, de amistad o familiar que la une con el contribuyente buscado a efecto de asegurarse que su presencia no es circunstancial. Incluso podría implementarse la toma de fotografías del inmueble a efecto de adjuntarlas a las actas circunstanciadas a manera de respaldo de los hechos asentados por los notificadores en estas últimas.

Asimismo, para el caso de que no se encuentre localizado el contribuyente, se estima prudente que además de la notificación del procedimiento de suspensión del padrón de importadores por estrados en términos de lo dispuesto en el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se establezca algún medio alternativo de comunicación con el contribuyente, como podría

ser un aviso en la propia página oficial del Servicio de Administración Tributaria, en la sección denominada *Mi Portal*, a efecto de ampliar la posibilidad de que el contribuyente pueda apersonarse al procedimiento de suspensión en comento.

II. Respecto de la **fracción IX de la regla 1.3.3. de las RCGMCE**, procede la suspensión del padrón de importadores cuando: *“El contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal.”*

En relación a la fracción en comento, esta Procuraduría considera que dicho supuesto deja en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica al contribuyente, en virtud de que dicho supuesto se estableció de forma general, sin precisar cuáles son las obligaciones fiscales no cumplidas distintas a la presentación de las declaraciones de los impuestos federales que producen la suspensión del padrón de importadores.

Por lo anterior, se considera procedente el análisis de la temática en comento, a fin de que pudiera especificarse y precisarse los supuestos en los que deba proceder la suspensión del padrón de importadores conforme a la citada fracción, debido a que es genérica, lo que provoca que no exista una proporcionalidad y graduación de la falta incurrida por el contribuyente en cada caso, pues en términos del texto de la regla en cuestión cualquier incumplimiento, incluso aspectos sin relación alguna con las obligaciones de un importador registrado, pudieran generar su suspensión. Por consiguiente, esta Procuraduría considera que deberá de analizarse la posibilidad de establecer límites o criterios específicos sobre qué incumplimientos deben de tener consecuencias en el importador a través de la medida de suspensión.

Asimismo, se considera que debe existir un protocolo de actuación para ejercer dicha medida adecuadamente, teniendo certeza el importador sobre las consecuencias del incumplimiento.

III. Respecto de la **fracción XI de la regla 1.3.3. de las RCGMCE**, procede la suspensión del padrón de importadores cuando: *“Los particulares se encuentren sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor.”*

De esta fracción se advierte que procede la suspensión del padrón de importadores cuando el contribuyente importador se encuentra sujeto a un proceso penal, aun cuando no exista sentencia firme en la que se declare su culpabilidad.

Al respecto, esta Procuraduría considera que dicha fracción violenta los derechos fundamentales de los contribuyentes y, en específico, el principio de presunción de inocencia, mismo que ha sido

reconocido por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y que señala que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se demuestre lo contrario, conforme a la ley y en un juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias a su defensa; en relación con lo anterior, debe apreciarse que, en el presente caso, la autoridad puede estar siendo omisa en observar dicho principio, ya que se ha establecido la procedencia de la suspensión, sin considerar que no existe sentencia firme en la que se declare culpable al importador.

Este organismo estima que, a efecto de no dejar en estado de indefensión a aquellos importadores inmersos en procedimientos penales en los cuales no exista resolución alguna que los declare culpables, sería viable señalar que dicha causal de suspensión del padrón de importadores procederá únicamente en los casos en que los particulares hayan sido condenados mediante sentencia firme en un proceso penal, y no cuando se encuentren aún sujetos a dicho proceso.

IV. En relación a la **fracción XVI de la regla 1.3.3. de las RCGMCE**, procede la suspensión del padrón de importadores cuando: *“El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero”*.

Esta Procuraduría considera que la autoridad deberá procurar la mejora en sus procedimientos (inclusive, en lo que corresponde a los llevados a cabo por autoridades consulares), y deberá agotar las medidas que posibiliten comprobar la veracidad del domicilio del proveedor o productor, destinatario o comprador en el extranjero; aunado a lo anterior se estima necesario que, a efecto de no dejar en estado de indefensión a los contribuyentes, la autoridad tiene que probar, fundar y motivar debidamente sus actos, es decir, debe señalar de manera clara las circunstancias o elementos que le permitieron arribar a la conclusión de que tener por no localizado al proveedor o productor, destinatario o comprador, en el extranjero, debe tener como consecuencia la suspensión del contribuyente del padrón de importadores.

V.- Por lo que refiere a la **fracción XXVII de la regla 1.3.3. de las RCGMCE**, procede la suspensión del padrón de importadores cuando: *“El contribuyente presente documentación falsa”*.

Cuando la autoridad considera o presume que la documentación presentada por el contribuyente es falsa procede a la suspensión inmediata del padrón de importadores, sin que exista notificación previa, lo que evidentemente causa perjuicios a las pagadores de impuestos, al impedirles continuar con sus actividades comerciales, pues paraliza sus importaciones.

Es por eso que esta Procuraduría considera necesario, a efecto de evitar violaciones a la esfera jurídica de los pagadores de impuestos, que existan procedimientos que permitan dar certeza

sobre la manera en que la autoridad concluye sobre la falsedad de documentos, otorgando un plazo prudente para poder presentar pruebas y alegatos que acrediten la veracidad de dichos documentos.

En ese sentido, este organismo propone que, a fin de que las autoridades puedan considerar documentos como falsos, deberá de precisarse en dicha regla que dicha falsedad debe ser acreditada por la autoridad con elementos suficientes y no basada en presunciones, así como los procedimientos que se deben efectuar para llegar a tales conclusiones.

VI. Finalmente, la **Regla I.3.4. de las RCGMCE**, misma que, en la parte que interesa, señala: *“Los importadores que hayan sido suspendidos, conforme a la regla 1.3.3. y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, **podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal”.***

En relación con lo anterior, señala el sector afectado que, una vez que el importador es suspendido del padrón, la única posibilidad que tiene para que proceda su reactivación inmediata en el padrón de importadores, es aceptar la irregularidad imputada, allanándose a las pretensiones de la autoridad y pagando el importe total del crédito fiscal determinado a su cargo, lo cual, además del evidente perjuicio económico en contra del contribuyente suspendido, puede significar un antecedente para la calificación de reincidente por parte del importador.

Además, la demora en que incurre la autoridad en la reactivación del padrón de importadores, una vez que se subsanó la irregularidad, o en su caso, al momento en que se acreditó que no existe irregularidad alguna, provoca pérdidas en el patrimonio del importador.

En este punto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente considera que el allanamiento a que se ve obligado el contribuyente vulnera sus derechos fundamentales, ya que la autoridad puede suspender y, en su caso, reactivar en el padrón de importadores, siempre y cuando acepten como ciertas las imputaciones hechas por la autoridad, provocando incertidumbre en los importadores, al no tener más opción que aceptar o suspender sus actividades.

Por consiguiente, se estima factible considerar la eliminación del allanamiento como condicionante para la reincorporación del contribuyente al padrón de importadores, o bien, en su

defecto, precisar en la Regla que éste no implica consentimiento alguno respecto de la conducta irregular por la cual fue suspendido el contribuyente.

Del mismo modo y a efecto de no generar un mayor perjuicio económico al contribuyente, se estima oportuno analizar la posibilidad de proceder también a la reincorporación en comento, cuando se garantice el importe del crédito determinado.

VII. Este organismo considera que uno de los puntos que pudieran considerar las autoridades fiscales a fin de perfeccionar la medida consistente en la suspensión en el padrón de importadores, es la de generar procedimientos más eficaces y ágiles para la reincorporación en el padrón una vez que el importador solventa o aclara el motivo que generó dicha medida.

Es decir, se deben prever mecanismos que de forma expedita reactiven en el padrón al importador, una vez que solventó o cumplió con el motivo que generó tal medida, pues tal circunstancia generaría una mejoría inmediata en relación con las prácticas que se reclaman como violatorias de los derechos de los pagadores de impuestos a través del procedimiento contenido en las Reglas materia de estudio.

En tal sentido, se estima que la reincorporación al padrón de importadores debe realizarse de manera inmediata, sin que por ningún motivo la misma pueda exceder de un plazo máximo de tres días, ya sea porque satisfizo todos y cada uno de los requisitos contemplados en el *“Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”* previsto en la Regla I.3.4, así como cuando el contribuyente demuestre durante el procedimiento correspondiente, en recurso administrativo de revocación o en juicio contencioso administrativo, la inexistencia de la causal por la cual fue suspendido de dicho padrón.

Tales situaciones pueden ser reparadas a través del presente procedimiento de detección e investigación de posibles problemas sistémicos por las autoridades fiscales en conjunto con esta Procuraduría.

VIII. CALIFICACIÓN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente califica la existencia de un posible problema sistémico en los términos antes expuestos, por lo que, de no desvirtuarse las circunstancias que han sido analizadas, o bien, de no generarse alguna medida que solucione la problemática sistémica descrita, quedaría de manifiesto una afectación a los derechos fundamentales de los importadores.

A fin de lograr una mejor relación entre contribuyente y fisco, y con el objetivo de evitar violaciones a los derechos fundamentales de los pagadores de impuestos, se han analizado las prácticas y fundamentos de la autoridad para suspender del padrón de importadores y que el sector afectado considere vulneran sus derechos fundamentales, proponiendo desde este momento acciones que permitan encontrar una solución a dichas afectaciones sin incurrir en vulneración a los derechos fundamentales -en este caso de los importadores- y permitiendo el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los importadores.

Por lo anterior, esta Procuraduría estima que deben generarse las medidas idóneas que solucionen la problemática descrita, siendo necesario analizar, en conjunto con las autoridades hacendarias, la solución idónea bajo los puntos expuestos, los cuales podrán incluir las medidas y alcances que, a juicio de las autoridades fiscales, puedan requerir del trabajo en conjunto con este *Ombudsman* fiscal, y lograr así que no se vulneren y salvaguardar los derechos fundamentales de los pagadores de impuestos en cumplimiento al mandato constitucional a través del presente procedimiento de detección y reparación de problemas sistémicos.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 5, fracción XI; y 8, fracciones VIII, XI y XII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006; los artículos 75, 76 y demás relativos de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente publicados en el citado Diario el 30 de agosto de 2011; y artículos 25, fracción X, y 26, fracción IX, del Estatuto Orgánico de este Organismo, publicado el 3 de abril de 2013 en el mismo medio, se requiere a esa Autoridad para que rinda informe ante esta Procuraduría donde se pronuncie respecto de los siguientes puntos:

1. Que la fracción V de la Regla 1.3.3. de la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, establezca la posibilidad de que se realicen dos o tres diligencias por distintos notificadores y en horarios diversos debidamente circunstanciadas conforme a los lineamientos plasmados en el presente acuerdo de calificación, antes de tener por no localizado al contribuyente o por inexistente su domicilio fiscal o el de sus establecimientos; asimismo, para el caso de que no se encuentre localizado el contribuyente, practicar la notificación del procedimiento de suspensión del padrón de importadores por estrados, así como la implementación de algún medio alternativo de comunicación con el contribuyente, como podría ser un aviso en la propia página oficial del Servicio de Administración Tributaria, en la sección denominada *Mi Portal*, a efecto de ampliar la posibilidad de que el contribuyente pueda apersonarse al procedimiento de suspensión en comento;

2. Que la fracción IX de la Regla 1.3.3. de las RCGMCE, precise cuáles son las obligaciones fiscales no cumplidas distintas a la presentación de las declaraciones de los impuestos federales que producen la suspensión del padrón de importadores;
3. Que la fracción XI de la Regla 1.3.3. de las RCGMCE, limite la suspensión del padrón de importadores únicamente a los casos en los que el importador haya sido declarado culpable en sentencia firme por la comisión de un delito en materia fiscal;
4. Que la fracción XVI de la Regla 1.3.3. de las RCGMCE, establezca la forma en que se solicita información al comprador o productor en el extranjero, así como los medios y protocolos para acreditar fehacientemente haber agotado todos los medios posibles para determinar la no localización de dicho comprador o productor;
5. Que la fracción XXVII de la Regla 1.3.3. de las RCGMCE, establezca que la carga de la prueba para acreditar la falsedad de documentos recaerá en la autoridad, no pudiendo ejercerse esta medida con base a presunciones, por lo que la determinación de falsedad deberá estar precedida de procedimientos debidamente regulados;
6. Que la regla 1.3.4. de las RCGMCE, contemplen la posibilidad de modificar el allanamiento por parte del contribuyente como la única posibilidad de ser reactivado en el padrón de importadores y otorgar la oportunidad al importador de que, aun cuando no haya hecho el pago del crédito, pueda garantizar el mismo a fin de que sea reincorporado al padrón de importadores; y
7. En relación a los apartados anteriores, generar procedimientos más eficaces y ágiles para la reincorporación en el padrón una vez que el importador solvente, aclare o demuestre, durante el procedimiento administrativo, en recurso de revocación o en juicio contencioso administrativo, la inexistencia del motivo que generó su suspensión del padrón, a través de plazos razonables para la reactivación, el cual en ningún caso podrá exceder de tres días.

De conformidad con el artículo 73 de los Lineamientos de referencia, se establece que la problemática en análisis afecta a un sector importante de contribuyentes, como consecuencia de la estructura misma del sistema tributario mexicano, pudiendo atentar contra los derechos de los contribuyentes, toda vez que la autoridad podría estar contraviniendo lo dispuesto por nuestra Constitución al realizar actos que vulnerarían los derechos de los contribuyentes, sin procedimiento previo.

Asimismo, se requiere a la autoridad involucrada en la presente calificación para que, de realizar alguna acción o implementación de facilidades a partir de la notificación de este acuerdo, informe oportunamente a esta Procuraduría de las mismas, a fin de valorarlas para efectos de la conclusión del expediente que nos ocupa.

Se concede un plazo de 30 días naturales a fin de que la autoridad involucrada rinda el informe que corresponda bajo los planteamientos antes expuestos, haciendo de su conocimiento que sus manifestaciones pueden versar tanto sobre la existencia misma de la problemática, como sobre las medidas correctivas que proponga.

Esta Procuraduría se reserva la facultad de convocar a la autoridad involucrada a una o varias mesas de trabajo para encontrar y, en consecuencia, concretar las mejores soluciones a la problemática observada.

Publíquese en la página electrónica de esta Procuraduría y désele difusión al presente Acuerdo, a efecto de que cualquier persona o agrupación con interés legítimo manifieste lo que a su derecho convenga.

Por acuerdo con la Procuradora de la Defensa del Contribuyente, firma el Director General de Análisis Sistemático y Medidas Preventivas y Correctivas.

Atentamente,

Mtro. Eduardo Sánchez Lemoine

Director General de Análisis Sistemático y Medidas Preventivas y Correctivas.

- C.c.p. **Lic. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara.**- Procuradora de la Defensa del Contribuyente.- Para su conocimiento.
Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco.- Administrador General Jurídico del SAT. Para su conocimiento.
Lic. Lizandro Núñez Picazo.- Administrador General de Recaudación del SAT. Mismo fin.
Lic. Guillermo Valls Esponda.- Administrador General de Servicios al Contribuyente. Mismo fin.
Lic. Luis Eduardo Lara Gutiérrez.- Administrador General de Auditoría de Comercio Exterior del Servicio de Administración Tributaria del SAT. Mismo fin.

Eliminadas 63 palabras. Fundamento legal: Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación

ver (1). Archivo.-Mismo fin.

ANEXO I MOTIVACIÓN

- I. Se eliminan 99 palabras relativos al:

Nombre de la persona física y/o nombre del contribuyente a fin de proteger la identidad de los involucrados y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2, fracción XXIV, y 6 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18, fracción II y artículo 20 fracción VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.