

Expediente: XXXXXX

**Subprocuraduría de Vinculación Institucional
y Análisis Normativo
Dirección General de Análisis Sistemico
y Medidas Preventivas y Correctivas**

ACUERDO DE CALIFICACIÓN DE PROBLEMA SISTÉMICO

México, Distrito Federal, a **veintiuno de febrero de dos mil doce**.- Esta Procuraduría se encuentra facultada para ejercer sus atribuciones de investigar e identificar problemas de carácter sistémico para advertir o prevenir cualquier acto de la autoridad fiscal que pudiera tener trascendencia en los derechos de los contribuyentes, o de proponer que se eviten perjuicios o se reparen los daños por su emisión y cualquier otra causa que lo justifique, tal y como se desprende de lo dispuesto en los artículos 1º., 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 (LOPDC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, así como de los artículos 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 (Lineamientos) publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2011, interpretados armónicamente.

Es por ello que, esta Procuraduría, en el ejercicio de sus atribuciones, ha llevado a cabo el procedimiento de investigación y análisis de la problemática consistente en que diversos contribuyentes han manifestado que se han visto afectados en su carácter de importadores debido a que se les ha negado el trato arancelario preferencial en la internación de mercancías al amparo de los Tratados de Libre Comercio, en específico el Tratado de Libre

Comercio de América del Norte¹ (TLCAN), en virtud de que la autoridad fiscal lleva a cabo los procedimientos de verificación de origen de mercancías directamente con el proveedor en el extranjero, sin notificar tal circunstancia a los importadores. En consecuencia, este Organismo Descentralizado abrió el expediente XXXXXX, en el cual constan los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante reunión celebrada en las oficinas de esta Procuraduría el 11 de octubre de 2011, la Cámara XXXXXX expuso a este Organismo Descentralizado que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha fincado créditos fiscales a diversos importadores por haber supuestamente omitido el pago del impuesto general de importación, cuotas compensatorias, impuesto al valor agregado y derechos de trámite aduanero, liquidando adicionalmente multas y recargos, debido a que se les ha negado el trato arancelario preferencial de mercancías que importan al amparo de los Tratados de Libre Comercio, en específico del TLCAN, en virtud de que dicha autoridad fiscal lleva a cabo los procedimientos de verificación de origen de mercancías directamente con el proveedor en el extranjero sin haber sido notificados como importadores del referido procedimiento.
2. Derivado de lo anterior y con el objeto de iniciar la investigación y análisis respectivo, mediante oficio XXXXXX emitido el 19 de octubre de 2011, este Organismo Descentralizado requirió al Lic. XXXXXX, Administrador XXXXXX del Servicio de Administración Tributaria, determinada información y documentación relacionada con la problemática que nos ocupa.
3. Al respecto, el 26 de octubre de ese mismo año, dicho funcionario proporcionó el soporte documental y electrónico que consideró procedente relativo al tema de que se trata.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

4. El 08 de noviembre de 2011, en el citado expediente, esta Procuraduría emitió una calificación preliminar a la problemática que nos ocupa a través del Acuerdo Previo de Calificación, señalando lo siguiente:

“[...]

V. Calificación preliminar: Que las autoridades aduaneras están negando el trato preferencial al importador sin que previamente tenga conocimiento del procedimiento del cual deriva dicha negativa, situación que pudiera ocasionar un perjuicio en la esfera jurídica de los importadores al violarse su garantía de seguridad jurídica.

[...]”.

5. Esta Procuraduría, derivado de la facultad de investigación que tiene encomendada a través de su Ley Orgánica y Lineamientos respectivos, el 15 de noviembre de 2011, recibió información de la Lic. XXXXXX Directora XXXXXX con respecto al tema aludido.
6. Aunado a lo anterior, este Organismo Descentralizado solicitó información mediante oficio XXXXXX de 1º. de diciembre del 2011 a la Confederación XXXXXX, a fin de que informara si algunos de sus integrantes se han visto afectados o vulnerados en sus derechos en su calidad de importadores, encontrándose a la fecha en espera de la respuesta correspondiente.
7. De conformidad con la facultad prevista en la fracción XIV del artículo 5 de la Ley Orgánica, se realizó el 6 de diciembre del 2011 la Primera Reunión Periódica con Autoridades Fiscales Federales, a la cual asistieron funcionarios de esta Procuraduría, así como los siguientes funcionarios del SAT: el Lic. XXXXXX, Administrador XXXXXX; Lic. XXXXXX, Administrador XXXXXX; Lic. XXXXXX, Administrador XXXXXX; así como el Lic.

XXXXXX, Administrador XXXXXX, quien asistió como representante del XXXXXX del SAT. Por otro lado, y en lo que se refiere al sector empresarial, asistieron los CC. Ing XXXXXX, Presidente de la Confederación XXXXXX; Lic. XXXXXX, Presidente de la Cámara XXXXXX; Lic. XXXXXX, Directora XXXXXX; así como el Lic. XXXXXX, Director XXXXXX del Consejo XXXXXX.

Cabe señalar que, en la referida reunión, la autoridad fiscal manifestó ya conocer la problemática que nos ocupa y reconoció la materialización de circunstancias que sugieren la probable existencia de un problema sistémico. Inclusive, es el caso que la buena voluntad de la autoridad permitió arribar a los siguientes puntos de acuerdo:

“PUNTOS DE ACUERDO Y COMPROMISOS.

1. CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS.- Las autoridades del Servicio de Administración Tributaria asumen el compromiso de instrumentar seminarios o conferencias en línea, es decir, a través de internet, y ampliarlos eventualmente a foros dirigidos a las cámaras empresariales y sus confederaciones, con el propósito de difundir la información necesaria respecto de los procedimientos de verificación de origen, sobre todo a los exportadores del extranjero para que tomen conciencia de cómo pueden afectar eventualmente a los importadores mexicanos, si no atienden los cuestionarios que les formulan las autoridades fiscales con la finalidad de verificar el origen de una mercancía de procedencia extranjera que es importada a territorio nacional.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.- Las autoridades del Servicio de Administración Tributaria asumen el compromiso de trabajar y encontrar el instrumento jurídico adecuado, tomando como base lo dispuesto en la Regla 52 de la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a efecto de respetar a favor del importador mexicano el ejercicio de su garantía de audiencia para que, cuando sea conveniente y necesario proporcione voluntariamente información del exportador extranjero en aquellos

casos en que éste no atiende los requerimientos efectuados por la autoridad fiscal en los procedimientos de verificación de origen”².

Por lo expuesto, se desprende que los contribuyentes están acudiendo ante este Organismo Descentralizado a acusar la existencia de una problemática que los aqueja de manera general y que requiere la atención de esta institución del Estado Mexicano cuya misión es la defensa de los derechos de los contribuyentes.

En consecuencia, esta Procuraduría busca atender la temática de fondo y, por ende, estima que de lo expuesto es factible advertir la presencia de elementos que conforman la existencia de un probable problema sistémico que requiere de la búsqueda y adopción de soluciones, por lo que, considerando que en la referida reunión periódica celebrada el 6 de diciembre de 2011, las autoridades fiscales manifestaron su conocimiento de la problemática y su buena disposición para encontrar las soluciones que correspondan a dicho tema se emite el presente Acuerdo de Calificación.

II. MATERIA OBJETO DE LA CALIFICACIÓN

Es materia del presente acuerdo de calificación la problemática consistente en que diversos contribuyentes han manifestado que se han visto afectados en su carácter de importadores debido a que se les ha negado el trato arancelario preferencial de mercancías importadas al amparo de los Tratados de Libre Comercio, en específico del TLCAN, en virtud de que la autoridad fiscal lleva a cabo los procedimientos de verificación de origen de mercancías directamente con el proveedor en el extranjero sin haber sido notificados como importadores del referido procedimiento, causando una posible afectación a sus derechos fundamentales.

² Dichos puntos de acuerdo y compromisos constan en la Minuta de Trabajo correspondiente a la primera reunión periódica entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y las autoridades fiscales del SAT, la cual fue publicada en la página electrónica de este Organismo en la siguiente dirección http://prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/MINUTA_DE_TRABAJO_V3.pdf.

III. PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS DE LA AUTORIDAD

Conforme a la información obtenida derivado del ejercicio de las facultades de investigación y análisis que tiene esta Procuraduría, así como lo manifestado por diversos contribuyentes, entre los cuales se encuentra la XXXXXX y lo expresado en la “Primera Reunión Periódica con Autoridades Fiscales Federales” celebrada el 6 de diciembre del año pasado, se han podido apreciar las siguientes prácticas de la autoridad fiscal:

- I. En el procedimiento de verificación de origen de mercancías previsto en los Tratados de Libre Comercio, en específico en el TLCAN, la autoridad fiscal parecería no estar otorgando a los contribuyentes, en su calidad de importadores, la debida garantía de audiencia en el momento en que lleva a cabo el procedimiento de verificación de origen de la mercancía con el proveedor o exportador en el extranjero.

Al respecto, la necesidad de que se prevea dicha garantía en la normatividad aplicable, lo confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al manifestarse sobre la referida problemática en el sentido siguiente: “[...] si bien el **certificado de origen** con base en el cual se realiza la importación de bienes con trato arancelario preferencial, objeto de la verificación, **es responsabilidad del exportador o del productor por ser quienes realizan la certificación respectiva y que, por ello, el aludido procedimiento se encuentra dirigido en forma específica y directa al exportador o al productor**, de ello **no puede seguirse que en todos los casos el importador carezca de interés jurídico** para reclamar a través del juicio de amparo el artículo 506 en cita, pues la determinación a que se llegue con motivo de la verificación correspondiente, si es en el sentido de que el bien no califica como originario, **le ocasiona perjuicio al importador**, en virtud de que puede dar lugar a que se le finque un crédito fiscal a su cargo por las diferencias del impuesto de importación, **si no se ubica en los casos de excepción en que la resolución no puede**

aplicarse a importaciones realizadas con anterioridad a su importación previstas en el párrafo 12 del artículo 506 de referencia. Consecuentemente, debe considerarse que el importador tiene interés jurídico para reclamar en juicio de amparo el artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuando se ha emitido con base en dicho precepto, una resolución que determina la invalidez del certificado de origen de los bienes que importó, pues tal resolución entraña una afectación a un derecho legítimamente tutelado al importador, consistente en realizar la importación de determinados bienes al amparo del trato preferencial que otorga el propio tratado”³.

Por lo anterior, es inconcuso que el importador tiene interés jurídico para entrar en defensa de sus derechos fundamentales, específicamente, debería contar con garantía de audiencia previa a que cualquier acto afecte o potencialmente transgreda sus esferas jurídica y económica, toda vez que en el hecho de que se le finque un crédito fiscal sin haber tenido antes la oportunidad de ser escuchado por la autoridad en el procedimiento de verificación de origen de mercancías —el cual se encuentra previsto en el TLCAN, y tomando en cuenta que la resolución de dicho procedimiento traerá un perjuicio a sus derechos sustantivos y formales, así como en su patrimonio—, se materializan circunstancias que parecen sugerir la violación a la garantía de audiencia que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, de confirmarse los supuestos que han sido traídos a la atención de esta Procuraduría, se estaría ante una situación en la que el importador se encuentra desprotegido en los procedimientos de verificación de origen, lo cual se concluye al apreciar que puede resentir un perjuicio en caso de que la autoridad niegue el trato arancelario

³ Tesis Aislada 2a. CLXXX/2000 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 452 y en cuyo rubro se señala: “TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. TIENE INTERÉS JURÍDICO EL IMPORTADOR PARA RECLAMAR EN AMPARO EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL ORIGEN DE LOS BIENES IMPORTADOS REGULADO EN SU ARTÍCULO 506, CUANDO CON BASE EN ÉSTE SE HAYA DETERMINADO LA INVALIDEZ DEL CERTIFICADO RESPECTIVO”.

preferencial de las mercancías importadas, derivado de un procedimiento de verificación de origen en el que no fue partícipe el importador, lo cual puede dar lugar a que se le finque al mismo un crédito fiscal por la omisión de contribuciones.

Aunado a lo anterior, se debe señalar que, si bien en la normatividad aplicable no se establece a la autoridad involucrada la obligación de notificar al importador que inició el referido procedimiento de verificación de origen con el exportador o proveedor de mercancías en el extranjero, también es cierto que, en el supuesto de que el exportador o proveedor del extranjero reciba una resolución desfavorable en el procedimiento de verificación de origen de mercancías, el importador sería el afectado cuando posteriormente le sea fincado un crédito fiscal, afectando con ello sus esferas jurídica y económica.

También se debe señalar que de la regulación tributaria se desprende que la autoridad involucrada en los procedimientos de verificación de origen de mercancías importadas —en específico el previsto en el TLCAN—, tiene la facultad discrecional de requerir información a dichos importadores de conformidad con la Regla 52 de la Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁴, por lo que, con la finalidad de respetar el principio de seguridad jurídica del contribuyente a través de su derecho fundamental de ser oído y escuchado antes de imponerle un crédito fiscal, queda de manifiesto la importancia de otorgar dicha garantía de audiencia, como podría suceder al solicitar información al importador en el supuesto de que la autoridad fiscal haya instaurado el procedimiento de verificación de origen de las mercancías importadas a su proveedor o exportador en el extranjero.

Por último, el criterio de la Suprema Corte en el sentido de que en los procedimientos de verificación de origen debería otorgarse garantía de audiencia también lo complementan

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995.

otros órganos del Poder Judicial, al establecer que en dichos procedimientos se puede originar un perjuicio al importador, por lo cual expone que “...el importador puede válidamente reclamar en juicio de nulidad **las violaciones en que incurre la autoridad fiscal al llevar a cabo el procedimiento establecido en el artículo 506** del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, puesto que con base en ese precepto dicha autoridad efectúa la visita de verificación de origen, lo que trae como consecuencia que, en el caso, no se reconoce la mercancía como originaria del país parte del tratado, supuesto que tal determinación a que se llega con motivo de la verificación correspondiente, al ser en el sentido de que el bien no califica como originario, **le ocasiona perjuicio al importador, desde el momento en que da lugar a que se le finque un crédito fiscal a su cargo por las diferencias del impuesto de importación**”⁵.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que existe la necesidad de que en el procedimiento de verificación de origen se prevea la garantía de audiencia al importador para entrar en defensa de sus intereses.

- II. Existe una posible notificación irregular al proveedor o exportador extranjero del referido procedimiento de verificación de origen. Lo anterior, en virtud de que se ha detectado que posiblemente la notificación que realiza la autoridad fiscal al exportador o proveedor en el extranjero no se realiza debidamente con las formalidades de Ley, dado que para ello se utiliza el Servicio Postal Mexicano o una empresa de mensajería privada que probablemente no se cercioran de que la notificación se realice debidamente, aunado a que puede existir una posible inconsistencia de índole técnica o administrativa en el Servicio Postal Mexicano o

⁵ Tesis Aislada, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en la novena época, consultable en el Apéndice (actualización 2002) Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, página 344 y en cuyo rubro se señala: “JUICIO DE NULIDAD. PROCEDE PARA RECLAMAR LAS VIOLACIONES EN QUE INCURRE LA AUTORIDAD FISCAL AL LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN PREVISTO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE”.

en la empresa de mensajería privada, previamente autorizados por la autoridad involucrada, motivo por el cual les podría impedir localizar el domicilio en el extranjero o no poder recabar de manera correcta la firma del interesado o su representante legal, por lo que se debe determinar que tan conveniente es para la autoridad fiscal utilizar dichos servicios.

IV. ASPECTOS JURÍDICOS INVOLUCRADOS

En virtud de la problemática planteada, se advierte que las normas jurídicas vinculadas son los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 506 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte; 39, 46, 47, 48 y 52 de la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 152 de la Ley Aduanera; 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación y 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, las cuales a continuación 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”.

Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

“Artículo 506. Procedimientos para verificar el origen

1. Para determinar si un bien que se importe a su territorio proveniente de territorio de otra Parte califica como originario, una Parte podrá, por conducto de su autoridad aduanera, verificar el origen sólo mediante:

(a) cuestionarios escritos dirigidos al exportador o al productor en territorio de otra Parte;

(b) visitas a las instalaciones de un exportador o de un productor en territorio de otra Parte, con el propósito de examinar los registros a los que se refiere el Artículo 505(a) e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien; u

(c) otros procedimientos que acuerden las Partes.

[...]

9. La Parte que lleve a cabo una verificación proporcionará una resolución escrita al exportador o al productor cuyo bien esté sujeto a la verificación en la que determine si el bien califica como originario, la cual incluirá las conclusiones de hecho y el fundamento jurídico de la determinación.

[...]

11. Cada una de las Partes dispondrá que cuando la misma determine que cierto bien importado a su territorio no califica como originario de acuerdo con la clasificación arancelaria o con el valor aplicado por la Parte a uno o más materiales utilizados en la producción del bien, y ello difiera de la clasificación arancelaria o del valor aplicados a los materiales por la Parte de cuyo territorio se ha exportado el bien, la resolución de esa Parte no surtirá efectos hasta que la notifique por escrito tanto al importador del bien como a la persona que haya llenado y firmado el certificado de origen que lo ampara”.

Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

“39.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 506 del Tratado, la autoridad aduanera podrá verificar si un bien importado a territorio nacional califica como originario, mediante cualquiera de los siguientes procedimientos:

I.- Visitas a las instalaciones del exportador o productor del bien en el territorio de otra Parte, con el propósito de examinar los registros a que se refiere el artículo 505(a) del Tratado e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien.

II.- Cuestionarios escritos dirigidos al exportador o productor del bien en el territorio de otra Parte.

III.- Oficios de verificación en que se requiera información al exportador o productor del bien en territorio de otra Parte, en los que se deberá señalar específicamente el bien objeto de verificación.

IV.- Cualquier otro medio de verificación que la autoridad aduanera pueda legalmente llevar a cabo.

Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales competentes con relación al cumplimiento de las demás obligaciones de los importadores en materia aduanera”.

“46.- Para verificar si un bien importado a territorio nacional bajo trato arancelario preferencial es originario de alguna de las Partes, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones II y III de la regla 39 de la presente Resolución, la autoridad aduanera enviará el cuestionario o el oficio de verificación dirigido al exportador o productor por alguno de los siguientes medios:

I.- Correo certificado con acuse de recibo, o cualquier otro medio que haga constar la recepción de dicho documento por el exportador o el productor.

II.-Cualquier otro medio que no haga constar la recepción de dicho documento por el exportador o el productor del bien”.

“47.- Cuando la autoridad aduanera hubiera enviado un oficio de verificación o un cuestionario a un exportador o productor de un bien importado a territorio nacional bajo trato arancelario preferencial, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones II y III de la regla 39 de la presente Resolución, y habiendo transcurrido un plazo de 30 días contado a partir de la fecha de envío del oficio de verificación o el cuestionario sin que el particular los hubiera respondido, la autoridad aduanera enviará un oficio de verificación o cuestionario subsecuente de conformidad con lo dispuesto en la fracción I de la regla 46 de la presente Resolución.

La autoridad aduanera determinará que no procede el trato arancelario preferencial en los términos de la regla 55 de la presente Resolución, cuando después de haber enviado el oficio de verificación o el cuestionario subsecuente en los términos del párrafo anterior, el exportador o productor no responda en un plazo de 30 días, contado a partir del día siguiente al de la recepción del oficio de verificación o cuestionario subsecuente.”

“48.- Para los efectos de lo dispuesto en el primer párrafo de la regla 47 de la presente Resolución, la autoridad aduanera podrá anexar al oficio de verificación o al cuestionario subsecuente, una resolución por escrito en los términos del artículo 506(9) del Tratado, que incluya el aviso de intención de negar el trato arancelario preferencial a que hace referencia la regla 55 de la presente Resolución.

La autoridad aduanera determinará que no procede el trato arancelario preferencial cuando después de haber enviado una resolución por escrito en los términos del párrafo anterior, el exportador o productor no responda en un plazo de 30 días, contado a partir del día siguiente al de la recepción del cuestionario u oficio de verificación subsecuente.”

“52.- Para efectos de verificar el origen de un bien importado a territorio nacional, la autoridad aduanera podrá requerir que el importador voluntariamente obtenga y proporcione información escrita, proporcionada voluntariamente por el productor o exportador del bien en el territorio de otra de las Partes, en cuyo caso la omisión o negativa del importador para obtener y proporcionar dicha información no se considerará como omisión del exportador o productor de proporcionar la información, ni constituirá base suficiente para negar trato arancelario preferencial al bien.”

Ley Aduanera

“**ARTICULO 152.** En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que

proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto de este artículo, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad

encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana”.

Código Fiscal de la Federación

“Artículo 134.- Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos”.

“Artículo 137.- Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales”.

Ley del Servicio Postal Mexicano

“ARTÍCULO 42.- El servicio de acuse de recibo de envíos o de correspondencia registrados, consiste **en recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y en entregar ese documento al remitente, como constancia”**.

(Énfasis añadido)

Cabe mencionar que en relación a los preceptos citados, los mismos deben ser interpretados a la luz del artículo 133 Constitucional en el que se regula la “supremacía constitucional”, lo cual debe ser entendido conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, en el que se establece que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual dicha Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella, los tratados internacionales y las leyes generales.

En relación con lo anterior, debe valorarse la importancia de que las actuaciones de la autoridad sean congruentes con el orden jurídico imperante, de tal manera que en todo momento se respete el principio de seguridad jurídica —el cual contempla las garantías de legalidad, debida fundamentación y motivación, así como la de audiencia—, consiguiendo que las disposiciones jurídicas cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son las derivadas del proceso legislativo o las contenidas en las garantías individuales.

Lo anterior, resulta de particular trascendencia, al valorar lo establecido en el artículo 1º. de nuestra Carta Magna que establece, en su primer párrafo, que “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”.

En consecuencia, es menester que el procedimiento de verificación de origen consagre también, en específico, la garantía de audiencia a la persona o interesado que resentirá el perjuicio o la afectación jurídica en virtud del resultado que corresponda al mencionado procedimiento, como sucede con el importador.

V. CALIFICACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, corresponde a esta Procuraduría garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones, en el ejercicio de sus atribuciones. En términos de lo establecido en los artículos 72 de los Lineamientos y 5o, fracción XI, de dicha Ley Orgánica se desprende que una de las facultades de este Organismo Público Descentralizado es la identificación de los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer a las autoridades fiscales federales involucradas las recomendaciones correspondientes.

En el presente caso, considerando las prácticas administrativas de la autoridad que fueron expuestas y de conformidad con la normatividad aplicable, esta Procuraduría estima que, de no desvirtuarse las circunstancias que han sido traídas a su atención, o bien, en caso de no generarse alguna medida que ayude a solucionar la situación descrita, se estaría ante un problema sistémico, el cual se suscita con motivo de la contravención o afectación de postulados normativos generales que trasciendan al sistema tributario en su totalidad.

En efecto, para este Organismo Descentralizado las prácticas aludidas de la autoridad podrían contravenir los derechos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como los artículos 1º y 14 de dicha Carta Magna.

Habiendo expuesto en el presente las prácticas que fueron hechas del conocimiento de esta Procuraduría y que conforman la problemática que nos ocupa así como considerando la normatividad aplicable, antes citada, se **advierte la existencia de elementos que devienen de la estructura misma del sistema tributario, los cuales si son actualizados por las autoridades fiscales federales, en específico por el Servicio de Administración Tributaria, implicarían una afectación no sólo en la esfera jurídica sino también económica de la generalidad o grupo o categoría de contribuyentes, como acontece con los importadores que participan de diversos ramos agrupados en la XXXXXX y en la XXXXXX, así como con los demás contribuyentes que pudieran ser afectados en sus derechos y garantías individuales en caso de que persista dicha problemática.**

VI. ACUERDO

Derivado del procedimiento de investigación efectuado por la Procuraduría y con apego a 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, así como los artículos 75, 76 y demás relativos de los Lineamientos y de conformidad con las facultades delegadas por la Procuradora de la Defensa del Contribuyente mediante oficio núm. XXXXXX emitido el 16 de noviembre del 2011, se acuerda:

PRIMERO. Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente califica la existencia de un problema sistémico derivado de la realización del procedimiento de verificación de origen, como resultado de que la autoridad fiscal omite notificar al importador, a pesar de tener un interés legítimo y jurídico para intervenir en dicho procedimiento, lo cual afecta su garantía de audiencia, así como los derechos que debe gozar como contribuyente, tal como se describió en el desarrollo del presente.

Con lo antes expuesto, y de conformidad con el artículo 73 de los Lineamientos de referencia se estima que la problemática en análisis afecta a una generalidad de contribuyentes, en específico, importadores, como consecuencia de la estructura del sistema tributario mexicano, trascendiendo a la relación jurídico tributaria de la autoridad hacendaria y el importador.

SEGUNDO. Procede hacer del conocimiento de la autoridad involucrada, en específico, del Servicio de Administración Tributaria, la existencia de la problemática planteada en los términos del presente Acuerdo de Calificación, a efecto de que en un plazo de 30 días naturales manifiesten lo que a su derecho convenga, haciendo de su conocimiento que sus manifestaciones pueden versar tanto sobre la existencia misma de la problemática, como sobre las medidas correctivas que propongan.

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

CUARTO. Notifíquese por oficio a la autoridad señalada en el segundo punto del presente Acuerdo.

QUINTO.-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.

ATENTAMENTE,

LIC. JUAN CARLOS ROA JACOBO
SUBPROCURADOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS NORMATIVO

C.c.p. **Lic. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara**, Procuradora de la Defensa del Contribuyente.-Para su conocimiento.
Ing. XXXXXX, Presidente de la Confederación XXXXXX - Igual fin.
Ing XXXXXX, Presidente de la Cámara XXXXXX.-. Mismo fin.
Lic. Marco Antonio Padilla Figueroa, Director General de Análisis Sistemico y Medidas Preventivas y Correctivas. Igual fin.
Lic. Israel Chacón Usigli, Director de Análisis Sistemico. Idéntico fin.

MAPF*ICHU*ALCJ