

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. SU DEBIDO TRÁMITE LEGAL Y CONSTITUCIONAL

Virgilio A. VALLEJO MONTAÑO\*

SUMARIO: I. *Problemática de la regulación del procedimiento.* II. *Naturaleza jurídica del procedimiento.* III. *Causales de inicio del procedimiento.* IV. *Ley aplicable al procedimiento.* V. *Diferencias entre los procedimientos previstos por la Ley Aduanera y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* VI. *Aspectos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que no contempla expresamente la Ley Aduanera y que resultan relevantes para el trámite y resolución del procedimiento administrativo en materia aduanera.* VII. *Aspectos regulados por la Ley Federal de Derechos del Contribuyente que no contempla expresamente la Ley Aduanera y que resultan relevantes para el trámite y resolución del procedimiento administrativo en materia aduanera.* VIII. *Estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos en materia de acceso a la justicia, referidos al debido proceso administrativo.* IX. *Tesis de jurisprudencia que justifican la aplicación de los derechos humanos y los principios del derecho penal a los procedimientos administrativos sancionadores.* X. *Conclusiones.* XI. *Bibliografía.*

### I. PROBLEMÁTICA DE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Al dar inicio con el embargo precautorio de la mercancía, es un procedimiento muy agresivo hacia los derechos del particular, que se ve privado de su posesión, quien sufre serios perjuicios económicos, que se agravan con el transcurso del tiempo. Siete artículos de la Ley Aduanera, cuatro de su Reglamento, el reenvío expreso a dos artículos del Código Fiscal de la Federación (en adelante CFF) y una regla de carácter general, más cincuenta y ocho

\* Licenciado en derecho por la UNAM. Profesor titular de legislación aduanera en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

normas de Manual de Operación Aduanera (en adelante MOA), regulan su trámite de manera deficiente, confusa, dispersa, contradictoria y omisa, lo que obstaculiza seriamente las posibilidades de defensa del ciudadano.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO

Se trata de un procedimiento administrativo de investigación y eventual sanción iniciado de oficio, aun cuando sea precedido de denuncia de particulares o “puesta a disposición” de autoridades distintas a las aduaneras, pues en ningún caso es a solicitud del contribuyente afectado.

El MOA emitido por la Administración General de Aduanas lo define como el

conjunto de actos previstos en la ley, ligados en forma sucesiva que tiene la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, derivada de las incidencias detectadas por la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación en operaciones de comercio exterior, respetando la garantía de audiencia del particular al valorar las pruebas y analizar las argumentaciones que pretendan acreditar la legal introducción, posesión, tenencia o estancia de mercancía de procedencia extranjera en territorio nacional o la salida de éste de mercancía nacional.<sup>1</sup>

No es un “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”,<sup>2</sup> ya que no se establece el triángulo jurisdiccional (parte, contraparte y juzgador neutral), sino que es la propia autoridad la que lo inicia, la que lo instruye y lo resuelve.

Es indubitablemente un acto de molestia,<sup>3</sup> toda vez que se inicia precisamente con el embargo precautorio de las mercancías, y puede culminar

---

<sup>1</sup> Aduana México, *Manual de Operación Aduanera* (actualización abril de 2013) <http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/leyes/moa.html>.

<sup>2</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. Tesis: 2a. XCIX/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, julio de 1999, pág. 367.

\* PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES ESENCIALES EN EL. Tesis: XVIII.2o.2 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IX, marzo de 1999, pág. 1438. Registro: 194381

<sup>3</sup> ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Tesis: P/J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IV, julio de 1996, pág. 5. Registro: 200080.

con su embargo definitivo y con la imposición de multas. Por ello exige un estricto cumplimiento de las formalidades del debido proceso.<sup>4</sup>

### III. CAUSALES DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Son muy disímboles en atención al bien jurídico protegido por la ley sustantiva aplicable. Se encuentran en el artículo 151 de la Ley Aduanera; así, por ejemplo:

- Por razones de control aduanal: la introducción de mercancías por lugar no autorizado, la desviación de las rutas fiscales en tránsito internacional o el uso de medios de transporte distintos a los autorizados en tránsito interno. La omisión de los trámites para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país. La conducción de vehículos por personas no autorizadas. La omisión de su declaración tratándose de mercancías transportadas como equipaje de pasajeros. La introducción al recinto fiscal de vehículos que transporten mercancías de importación sin el pedimento correspondiente.
- Por razones fiscales: cuando no se acredite la legal tenencia o estancia de mercancía extranjera en el territorio nacional. Cuando se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un diez por ciento del valor total declarado en la documentación aduanera. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un cincuenta por ciento o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares.
- Por razones económicas: regulación del comercio exterior, estabilidad de la producción nacional, neutralización de prácticas desleales

---

<sup>4</sup> 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 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.

de comercio, abastecimiento del mercado nacional, protección de monopolios del Estado.

- Por razones ecológicas: preservación de flora y fauna en riesgo o peligro de extinción, control de materiales y desechos contaminantes o radiactivos.
- Por razones de salubridad general: salud pública o sanidad fitopecuaria.
- Por razones de seguridad nacional: control de armas de fuego y explosivos. Prohibición de armas y cartuchos de uso exclusivo del ejército.
- Por razones de protección del patrimonio nacional: conservación de los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.
- Por razones de protección del consumidor: cumplimiento de normas oficiales mexicanas.

Como puede observarse, todos los motivos de embargo son de orden administrativo, y únicamente son de orden fiscal los específicamente señalados como tales. Las leyes que protegen el bien jurídico respectivo no son fiscales, sino administrativas; así, por ejemplo: Ley de Comercio Exterior, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley General de Salud, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre y Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Esas leyes contemplan sus propios procedimientos de investigación y determinación de infracciones a los que se aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en adelante LFPA) a la que a su vez se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con su artículo 2.<sup>5</sup>

Esta consideración es de la mayor trascendencia para la definición de la ley aplicable al procedimiento administrativo en materia aduanera (en adelante PAMA), puesto que hay que elegir un criterio rector. Éste puede ser: la materia que regula el procedimiento; las atribuciones de la autoridad

---

<sup>5</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY RELATIVA INCLUYE TANTO LA SUSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS, LAS RESOLUCIONES Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO EL DE SUPLETORIEDAD. Tesis: I.4o.A.375 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, abril de 2003, pág. 1121, Registro: 184436.

SUPLETORIEDAD. RÉGIMEN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Tesis: I.4o.A.376 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, abril de 2003, pág. 1142. Registro: 184391.

que tramita el procedimiento; la naturaleza del bien jurídico protegido por el procedimiento, o una combinación de ellas. El autor de este ensayo se decanta por la naturaleza del bien jurídico protegido en relación con la materia que regula el procedimiento. En el mismo sentido, véase la siguiente tesis en lo conducente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. AUN CUANDO ESTÁ SUJETO A LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, EL QUE NO SE DÉ A CONOCER AL PARTICULAR EL CONTENIDO Y FUNDAMENTO DEL DICTAMEN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 144, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY RELATIVA, PREVIAMENTE AL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, NO VIOLA DICHA GARANTÍA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE FEBRERO DE 2006). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA”, publicada en el Volumen 66, Primera Parte, página 77 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, sostuvo que en materia impositiva no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el precepto constitucional en cita, toda vez que al ser el impuesto una prestación unilateral y obligatoria, la audiencia que puede otorgarse a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto. El criterio anotado no es aplicable al *procedimiento administrativo en materia aduanera*, pues éste *no tiene como única finalidad la liquidación de un crédito de naturaleza tributaria*, pues su objeto se traduce, además, en *verificar el cumplimiento en el pago de cuotas compensatorias* a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de la Ley de Comercio Exterior, *las cuales no comparten la naturaleza de los impuestos; así como el cumplimiento de otras medidas no arancelarias, que se ubican fuera del régimen fiscal* y dentro de las atribuciones otorgadas al Ejecutivo por el Poder Constituyente *en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tienen como propósito la protección de una serie de situaciones vinculadas con la economía nacional, la seguridad o la salud, entre otros aspectos; por tanto, es de concluirse que en tal procedimiento debe otorgarse a los gobernados el derecho de defensa consagrado en el artículo 14 constitucional, previamente a la emisión del acto que no versa, en forma exclusiva, sobre la determinación de prestaciones económicas de naturaleza tributaria, sino sobre la verificación del cumplimiento de la regulación relativa a la introducción y estancia en el país de mercancías de origen extranjero...*

Tesis de jurisprudencia 120/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de julio de dos mil siete.

#### IV. LEY APLICABLE AL PROCEDIMIENTO

La Ley Aduanera estipula en el párrafo tercero de su artículo 1o., que todas las leyes relacionadas con la materia aduanera y el CFF “...se aplicarán *sin*

*perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales* de que México sea parte”. Idéntica disposición respecto a la materia fiscal se encuentra en el artículo primero del CFF.

Ahora bien, por tratados internacionales debe entenderse todos ellos (a guisa de ejemplo se cita el artículo 1804 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte)<sup>6</sup> y a mayoría de razón los citados en el artículo 1o. constitucional.

La LFPA establece en su artículo 1o.

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

...

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal,...

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

La citada exclusión de la materia fiscal fue delimitada por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados en el dictamen correspondiente, en forma indubitable.<sup>7</sup> A mayor abundamiento, el tercer párrafo del artículo

---

<sup>6</sup> Artículo 1804: Procedimientos administrativos

Con el fin de administrar en forma *congruente, imparcial y razonable* todas las medidas de aplicación general que afecten los aspectos que cubre este Tratado, cada una de las Partes se asegurará de que, en sus procedimientos administrativos en que se apliquen las medidas definidas en el Artículo 1802 respecto a personas, bienes o servicios en particular de otra Parte en casos específicos:

(a) siempre que sea posible, las personas de otra de las Partes que se vean directamente afectadas por un procedimiento, reciban conforme a las disposiciones internas aviso razonable del inicio del mismo, incluidas una descripción de su naturaleza, la declaración de la autoridad a la que legalmente le corresponda iniciarlo, y una descripción general de todas las cuestiones controvertidas;

(b) cuando el tiempo, la naturaleza del procedimiento y el interés público lo permitan, dichas personas reciban una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus pretensiones, previamente a cualquier acción administrativa definitiva; y

(c) sus procedimientos se lleven a cabo conforme a la legislación interna.

<sup>7</sup> Esta Comisión considera conveniente aclarar y precisar que tratándose de la materia fiscal, que queda excluida de la aplicación de la ley, se acote y determine su contenido en virtud de que dentro del concepto “fiscal”, de acuerdo con la definición que de crédito fiscal da el Código Fiscal de la Federación, ya que podría pensarse que las multas derivadas de transgresiones a las leyes administrativas en general, también quedarían excluidas de la ley, lo cual no es el propósito de la iniciativa, por lo que es necesario precisar que sólo se excluye de la aplicación de la ley el régimen jurídico aplicable a las contribuciones y a los accesorios que de manera directa deriven de ellas.

3o. del CFF distingue los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal.

Así las cosas, resulta que el procedimiento administrativo que debe tramitarse en todos los casos en los que la causal de embargo precautorio señalada por el artículo 151 de la Ley Aduanera no sea de naturaleza fiscal, es el consignado en la LFPA, y no en la propia Ley Aduanera, el cual únicamente debe aplicarse tratándose de la materia fiscal.

En ese orden de ideas, y de conformidad con el artículo 12 de la LFPA, resultan aplicables en lo conducente las disposiciones generales contempladas en el capítulo primero del título tercero “Del procedimiento administrativo”, así como las del título cuarto “De las infracciones y sanciones administrativas” y del título quinto “Medidas de seguridad”.

Entre las disposiciones mencionadas en la LFPA y las previstas por la Ley Aduanera para el trámite del procedimiento respectivo existen diferencias importantes, que enseguida se hacen notar.

## V. DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR LA LEY ADUANERA Y LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. *En cuanto al objeto a verificar y las facultades de comprobación*

El artículo 69 de la LFPA establece que las autoridades podrán verificar bienes, personas y vehículos de transporte para comprobar el cumplimiento de la ley, siguiendo las formalidades previstas para las *visitas a establecimientos* (artículos 62 a 69 de la propia LFPA).

Los artículos 150 y 155 de la Ley Aduanera señalan que el acta de inicio del procedimiento administrativo debe levantarse cuando se embarguen mercancías precautoriamente, como resultado del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la práctica de una visita domiciliaria o del ejercicio de facultades de comprobación. Estas últimas, por aplicación supletoria del CFF, son las señaladas en su artículo 42, entre ellas: rectificar errores y omisiones en manifestaciones de los contribuyentes; requerir la exhibición de la contabilidad y otros documentos e informes a los particulares; revisar dictámenes formulados por contadores públicos; practicar avalúos; recabar de autoridades y fedatarios informes y datos; allegarse pruebas que sirvan para acreditar la posible comisión de delitos fiscales.

## 2. *En cuanto a los requisitos del acta de verificación*

Conforme al artículo 150 de la Ley Aduanera

... En dicha acta se deberá hacer constar: I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia; II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento; III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción.

Conforme a los artículos 63, 65, 66 y 67 de la LFPA, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten; al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 63 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento; de toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiere negado a proponerlos. De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta; en las actas se hará constar: I. Nombre, denominación o razón social del visitado; II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó; V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; VII. Datos relativos a la actuación; VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo.



Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

3. *En cuanto a la oportunidad de hacer manifestaciones y ofrecer pruebas relacionadas con los hechos asentados en el acta de verificación propiamente dicha*

El artículo 68 de la LFPA confiere a los visitados el derecho a formular observaciones y ofrecer pruebas durante la diligencia, o bien por escrito, dentro de los cinco días siguientes a su levantamiento.

La Ley Aduanera no prevé esta posibilidad, toda vez que el acta de verificación hace las veces de acta de inicio del procedimiento, cuando se embarguen mercancías precautoriamente

4. *En cuanto a la oportunidad de defensa respecto de las presuntas irregularidades que se imputan al gobernado*

Como ya se dijo, conforme al artículo 150 de la Ley Aduanera, el acta de verificación con embargo precautorio de mercancías lo es también de inicio del procedimiento, y en el cuerpo de la misma se "...deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga."

El artículo 72 de la LFPA establece como condición para imponer una sanción, que la autoridad notifique al presunto infractor el inicio del procedimiento correspondiente, "...para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente". En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, y los plazos corren a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación, de conformidad con los artículos 28 y 38 de la misma ley.

5. *En cuanto a las pruebas admisibles para desvirtuar las presuntas irregularidades que se imputan al gobernado*

El artículo 153 de la Ley Aduanera reenvía al artículo 130 del CFF, conforme al cual "...se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

No se considerará comprendida en ésta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos”. A su vez, el artículo 42 del mismo Código prevé entre otras facultades de comprobación la de “recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones” (fracción VII). Asimismo, el cuarto párrafo del citado artículo 130 del CFF faculta a la autoridad para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos y para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

No existe razón para impedir al interesado el ofrecimiento de la prueba testimonial. Se trata simplemente de un error de técnica legislativa, pues al remitir la Ley Aduanera a las reglas del recurso de revocación previstas en el CFF no se tomó en cuenta que por la naturaleza de los recursos administrativos (medio de autocontrol de la autoridad) el acto recurrido debe revisarse tal como aparece probado en autos, por lo que no es admisible oír nuevos testimonios. Sin embargo, para establecer la verdad material en el procedimiento que origina el acto administrativo recurrido es admisible oír testigos, como en cualquier investigación tendiente a esclarecer hechos. Así lo dispone el artículo 1094 del Código Aduanero argentino. La legislación española también admite la prueba testimonial en los procedimientos previstos en el régimen sancionador tributario (artículo 33 del Real Decreto 1930/1998, así como en el relativo a las infracciones administrativas de contrabando (artículo 32 del Real Decreto 1649/1998).

El artículo 50 de la LFPA no excluye la prueba testimonial y agrega que “La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios sin más limitación que las establecidas en la ley”. Por otra parte, el artículo 53 dispone que “Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos”.

#### *6. En cuanto al plazo para desahogar las pruebas ofrecidas y admitidas*

El artículo 51 de la LFPA establece que “El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor de tres ni mayor a quince días, contado a partir de su admisión”, que “Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto”. El artículo 52 de la misma Ley ordena a la autoridad que notifique a los interesados,

con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para desahogar las pruebas admitidas.

Como ya se dijo, el artículo 153 de la Ley Aduanera reenvía a los artículos 123 y 130 del CFF, que en su parte conducente señalan que a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha de presentación del recurso (en el caso que nos ocupa entendiéndose ocurso) el interesado podrá anunciar que exhibirá pruebas adicionales, las cuales podrá presentar dentro de los dos meses siguientes a su anuncio. Estos dispositivos no establecen plazo para el desahogo de las pruebas admitidas. El MOA tampoco lo establece; únicamente dispone un plazo de treinta días para validación y compulsas de documentos privados, lo cual deja al arbitrio de la autoridad el plazo para desahogar las pruebas, y con ello el plazo para resolver, "...aun por tiempo indefinido, con la alteración consecuente con la garantía de seguridad jurídica...", en clara violación al estándar de plazo razonable deducido de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase la tesis IV.2o. A.188 A.<sup>8</sup>

Conforme la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez vencido el plazo para ofrecer pruebas en la vía administrativa, el particular tiene oportunidad de acreditar la legal importación de las mercancías con posterioridad en la vía correspondiente, pues no opera la figura de la preclusión y se mantiene el embargo, lo cual asegura la protección del bien jurídico tutelado.<sup>9</sup>

Tanto la LFPA como el CFF admiten la presentación de pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado la resolución definitiva.

### 7. *En cuanto a la oportunidad de expresar alegatos*

La Ley Aduanera constriñe la posibilidad de expresar alegatos al mismo plazo de diez días que otorga para el ofrecimiento de pruebas.

---

<sup>8</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. SI POR VIRTUD DEL RECURSO DE REVOCACIÓN SE ORDENA SU REPOSICIÓN, LA AUTORIDAD DEBE DICTAR LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA RELATIVA DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA. Tesis: IV.2o.A.188 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, enero de 2007, pág. 2297. Registro: 173504.

<sup>9</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 155 DE LA LEY ADUANERA. NO OPERA LA FIGURA DE LA PRECLUSIÓN PROCESAL EN MATERIA DE OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE PRUEBAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 1997 Y 2000). Tesis: 2a./J. 47/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, junio de 2003, pág. 282. 184057.

Conforme al artículo 56 de la LFPA, antes de dictar una resolución, la autoridad notificará a los interesados la conclusión del procedimiento, y que cuentan con un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez para presentar alegatos por escrito, a partir de que se pongan las actuaciones a su disposición. Los alegatos así formulados deberán ser tomados en cuenta al dictar la resolución.

La Ley Aduanera no prevé una nueva oportunidad de expresar alegatos en el supuesto de que con posterioridad a la primera oportunidad se advirtiera la existencia de otros hechos que pudieran constituir otra infracción diferente a la originalmente presunta.

El artículo 59 de la LFPA prevé que la autoridad podrá decidir sobre las cuestiones derivadas del procedimiento que no se hubieran comunicado a los interesados, siempre que las ponga en su conocimiento por un plazo no superior a diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes, antes de dictar la resolución definitiva. En ese orden de ideas, el artículo 77 de la misma ley señala que “*Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas*” (*sic*), y que “*Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda*”.

En el derecho comparado encontramos soluciones más explícitas a estas cuestiones derivadas del procedimiento que no se hubieran comunicado a los interesados.

La Resolución (77) 31 *sobre la protección del individuo en relación con los actos de las autoridades administrativas*, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, explica la necesidad de reglamentar el procedimiento administrativo no contencioso e invita a los gobiernos miembros a consagrar en el derecho nacional, por lo menos cinco derechos fundamentales, a saber: la garantía de audiencia del interesado; el acceso al expediente antes de que sea resuelto; el derecho a la asesoría y representación legal en el curso del procedimiento; obligación de la autoridad de fundar y motivar sus decisiones; obligación de indicar las vías de impugnación en el propio acto administrativo. Así, dentro de la garantía de audiencia se prevé expresamente que cuando la autoridad administrativa se propone emitir una decisión o acto administrativo materialmente diferente del originalmente anunciado, debe dar a los interesados una nueva oportunidad de defensa.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Nothar, Me Roger, Helminger M<sup>e</sup> Steve (colaborador), *Les guides pratiques de la législation. La procedure administrative non contentieuse*, Luxembourg, Service Central de Legislation, 2002, pp. 8 y 9.

La legislación española (artículo 20.3 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora), por su parte, incluye entre las garantías de defensa del presunto infractor, la de conocer la acusación que se le formula. De dicha garantía se desprende la prohibición a la autoridad de emitir resoluciones sin dar nueva oportunidad de defensa al interesado, cuando en la fase de instrucción del procedimiento surjan nuevos hechos imputables al presunto infractor. Así, en la resolución no se podrán considerar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días.<sup>11</sup>

Finalmente, en una posición más restrictiva que la europea y la española, la legislación argentina (artículo 1102 del Código Aduanero) ordena que se corra una nueva vista a los presuntos responsables, únicamente cuando "...se advierta la existencia de otros hechos que pudieran constituir otra infracción... si los hechos fueren los mismos y solo variare el encuadre legal no se correrá vista de lo actuado".<sup>12</sup> En el mismo sentido, véase la tesis VII-TASR-CA-14 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mexicano.<sup>13</sup>

### 8. *En cuanto a los requisitos de fundamentación y motivación de la resolución del procedimiento*

El artículo 73 de la LFPA constriñe a la autoridad a considerar los siguientes conceptos: I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse; II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; III. La gravedad de la infracción, y IV. La reincidencia del infractor.

El artículo 75 de Código Fiscal obliga a la autoridad a tener en cuenta cuatro conceptos agravantes y un atenuante al imponer multas por la

---

<sup>11</sup> Beltrán Aguirre, Juan Luis (coord.), *Derecho administrativo sancionador: teoría y práctica. Comentarios, legislación y jurisprudencia*, España, Gobierno de Navarra, 2009, pp. 161 y 162.

<sup>12</sup> Gottifredi, Marcelo Antonio, *Código Aduanero comentado*, Buenos Aires, Macchi, 2007, p. 1017.

<sup>13</sup> ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. PARA SU LEGALIDAD NO SE REQUIERE PRECISAR LA SANCIÓN QUE SE APLICARÁ AL GOBERNADO. *R. T. F. J. F. A.* Séptima Época. año II, núm. 12. julio 2012, p. 249. Tesis VII-TASR-CA-14.

comisión de infracciones, inclusive las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior. El artículo 73 del mismo Código ordena no imponer multas cuando se haya incurrido en infracción a causa de caso fortuito o fuerza mayor.

### 9. *En cuanto al plazo para dictar y notificar la resolución del procedimiento*

El artículo 153 de la Ley Aduanera dispone que cuando las pruebas documentales presentadas acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías, desvirtúen los supuestos por los cuales fueron embargadas o acrediten que su valor fue correctamente determinado, la autoridad dictará de inmediato la resolución, sin imponer sanciones; "... de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución" (*sic*). De igual forma, procederá, si con motivo del reconocimiento aduanero determina contribuciones y multas por mercancía excedente o no declarada, cuando el interesado se allane y corrija la irregularidad dentro de un plazo de diez días (Regla de Carácter General 3.7.6 para 2012). En cualquier otro caso,

...las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, 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. 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.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. CUANDO EXISTA MÁS DE UN CONTRIBUYENTE RELACIONADO CON ÉL, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR, MEDIANTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS, LA FECHA EN QUE SE ENCONTRÓ DEBIDAMENTE INTEGRADO EL EXPEDIENTE PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE CUATRO MESES PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE FEBRERO DE 2006). En términos del artículo 153 de la Ley Aduanera, vigente a partir del 3 de febrero de 2006, la autoridad encargada de emitir la resolución definitiva en el procedimiento administrativo en materia aduanera tiene un plazo de cuatro meses para hacerlo, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente respectivo; es decir, desde que hayan vencido los plazos para que las personas involucradas presenten los escritos de pruebas y alegatos, o de que la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas. Sin embargo, cuando exista más de un contribuyente relacionado con el procedimiento, dicho plazo debe computarse a partir de que se llame y oiga a todos los involucrados; por tanto, en la medida en que la ley no dispone el tiempo máximo que deberá transcurrir para que el expediente

El MOA no dispone dictar y notificar un acuerdo de cierre de instrucción. Ahora bien, es de explorado derecho que dentro del plazo de cuatro meses para resolver debe notificarse la resolución.<sup>15</sup>

El artículo 74 de la LFPA establece que “Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado”. A su vez, el artículo 39 de la misma ley dispone que

Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

10. *En cuanto a la consecuencia por no dictar la resolución dentro del plazo previsto para ello*

El artículo 153 de la Ley Aduanera dispone que de no emitirse la resolución en el plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento. Véanse la tesis I.4o. A.524 A y I.13o.A. 107 A.<sup>16</sup>

---

se encuentre debidamente integrado, corresponderá a la autoridad acreditar, mediante las constancias respectivas, la fecha en que ello ocurrió, porque la práctica de estas actuaciones no debe quedar a su mero arbitrio, sino realizarse en un tiempo razonable y justificado.

Tesis: I.7o.A.590 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 2395. Registro: 168588.

<sup>15</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE DICTE CONFORME AL ARTÍCULO 153, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN 1999 Y 2001, DEBE NOTIFICARSE ANTES DE QUE VENZA EL PLAZO DE CUATRO MESES CON QUE CUENTA LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLA. Tesis: 2a./J. 82/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVIII, Novena Época, septiembre de 2003, p. 441. Registro: 183227.

<sup>16</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTA EN ÉL EXTEMPORÁNEAMENTE LLEVA A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA Y LA INEFICACIA DE LAS ACTUACIONES PRECEDENTES, SIN QUE LA AUTORIDAD PUEDA EJERCER SUS FACULTADES DE COMPROBACIÓN RESPECTO DE LOS MISMOS HECHOS, MERCANCÍAS Y PERIODOS REVISADOS.

Tesis: I.4o.A.524 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, junio de 2006, pág. 1202.

El artículo 60 de la LFPA ordena el archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del previsto para dictar resolución. Tratándose de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados.

VI. ASPECTOS REGULADOS POR LA LEY FEDERAL  
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
QUE NO CONTEMPLA EXPRESAMENTE LA LEY ADUANERA  
Y QUE RESULTAN RELEVANTES PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EN MATERIA ADUANERA

- Sujeción de la actuación administrativa a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe (artículo 13).
- Prohibición de exigir más formalidades que las expresamente previstas en ley (artículo 15).
- Derecho a presentar trámites originales en un solo tanto y obtener acuse de recibo en copia simple (artículo 15-A, fr. I).
- Derecho a presentar originales en copia certificada con copias simples para su cotejo y devolución (artículo 15-A, fr. II).
- Tratándose de permisos, registros, licencias y cualquier documento expedido por la autoridad ante la que se realice el trámite, señalar sus datos de identificación en vez de entregar copia de los mismos (artículo 15-A, fr. III).
- Salvo que tenga que darse vista a terceros, derecho a no proporcionar datos o entregar ejemplares adicionales de documentos entregados a la autoridad ante la que se realice el trámite, siempre que se señalen los datos de identificación de la promoción original, aun y cuando se trate de una unidad administrativa diversa (artículo 15-A, fr. IV).
- Obligaciones de las autoridades (artículo 16): I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa

---

\* PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN DIC-TADA EN ÉSTE Y NOTIFICADA FUERA DEL TÉRMINO DE CUATRO MESES QUE CONCEDE EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA TUTELADA POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Tesis: I.13o.A.107 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, pág. 1196, Registro: 178942.



- citación, en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en esta u otras leyes; III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos; IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos; V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución; VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando; VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes; IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.
- Prevención y plazo para cumplir datos o requisitos omitidos por los particulares; prohibición de desechamiento por incumplimiento sin prevención (artículo 17-A).
  - Cómputo de plazos para que la autoridad conteste o resuelva a partir del día hábil inmediato siguiente a la presentación de la promoción (artículo 17-B).
  - Impulso oficioso del procedimiento (artículo 18).
  - Capacidad y representación de los interesados: requisitos; alcance; representación común (artículos 19 y 20).
  - Causas de impedimento de los servidores públicos para intervenir o conocer en el procedimiento (artículo 21).
  - Deber del servidor público de excusarse y facultad del superior jerárquico para inibirlo (artículos 22 y 24).
  - Recusación del servidor público (artículos 25 y 26).
  - Suspensión de términos por caso fortuito o fuerza mayor; habilitación de días a petición de parte interesada (artículo 28).
  - Cómputo de plazos (artículo 29).

- Ampliación de plazos y términos a petición de parte interesada (artículo 31).
- Plazo genérico a falta de disposición expresa (artículo 32).
- Derecho de acceso al expediente (artículo 33).
- Derecho a obtener copias certificadas (artículo 34).
- Plazo máximo para efectuar notificaciones (artículo 39).
- Prohibición de rechazar promociones en oficialías de partes (artículo 43).
- Derecho a la prevención para cumplimentar requisitos (artículo 43).
- Acumulación de procedimientos (artículo 45).
- Orden y prelación en el despacho de los expedientes (artículo 46).
- Tramitación de incidentes (artículo 48).
- Plazo perentorio para desahogar pruebas (artículo 51).
- Aviso de desahogo de pruebas (artículo 52).
- Plazo perentorio para emitir informes u opiniones y consecuencia de su omisión (artículo 55).
- Acceso al expediente al concluir la tramitación del procedimiento para formular alegatos (artículo 56).
- Oportunidad de defensa sobre cuestiones derivadas del procedimiento no asentadas en el acta de inicio; congruencia de la resolución (artículo 59).
- Caducidad del procedimiento (artículo 60).
- Notificación del inicio del procedimiento sancionador diferenciada del acta de verificación (artículo 72).
- Criterios para graduación de sanciones (artículo 73).
- Posibilidad de privar de efectos un requerimiento o una sanción cuando se demuestre el cumplimiento previo o se trate de un error manifiesto (artículo 95).

## VII. ASPECTOS REGULADOS POR LA LEY FEDERAL DE DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE QUE NO CONTEMPLA EXPRESAMENTE LA LEY ADUANERA Y QUE RESULTAN RELEVANTES PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

- Derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento (artículo 2, fr. III).

- Derecho a conocer la identidad de los servidores públicos bajo cuya responsabilidad se tramite el procedimiento (artículo 2, fr. IV).
- Derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la autoridad actuante (artículo 2, fr. VI).
- Derecho a un trato respetuoso y considerado (artículo 2, fr. VIII).
- Derecho a la intervención menos onerosa posible en las actuaciones de la autoridad (artículo 2, fr. IX).
- Derecho a información sobre derechos y obligaciones en el procedimiento, al inicio de las facultades de comprobación (artículo 2, fr. XII; artículo 12).
- Derecho a corregir su situación fiscal (artículo 2, fr. XIII; artículo 13).
- Derecho a la reducción de multas en caso de autocorrección (artículo 17).
- Presunción de buena fe (artículo 21).
- (los derechos así marcados están mencionados en el MOA)

#### VIII. ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA, REFERIDOS AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO<sup>17</sup>

El sistema interamericano de derechos humanos (en adelante el SIDH) ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, ha establecido la obligación de los Estados, de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Al mismo tiempo, el SIDH ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado (difiere la tesis VI-TASR-XXXVII-43),<sup>18</sup> a

---

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/Accesodescii.sp.htm>.

<sup>18</sup> ABOGADO. NO ES NECESARIO PARA SU LEGALIDAD, QUE AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, SE DÉ LA OPORTUNIDAD A LA PARTE ACTORA, DE SER ASISTIDO POR ÉSTE. Se debe de concluir como infundado el agravio hecho valer por la parte actora, cuando alegue que el inicio del procedimiento administrativo en

una decisión fundada, a la publicidad de la actuación de la administración, entre otros.

En su sentencia del 2 de febrero de 2001, “Caso Baena Ricardo y otros”, la Corte IDH destacó en relación con los alcances del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH):

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana 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 Convención 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”. *Esto 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...*

La Corte IDH pronunció respecto al debido proceso administrativo:

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...

Es oportuno citar aquí las palabras de la Corte IDH en relación con la aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa:

---

materia aduanera, es ilegal, ya que no se le dio la oportunidad de defenderse conforme a derecho, al no haber sido asistido por un abogado, no obstante haberlo solicitado; lo anterior en virtud de que la autoridad únicamente debía de cumplir con los requisitos regulados por el artículo 150 de la Ley Aduanera, sin que fuera necesario que se suspendiera el mismo, para que la accionante hubiere sido asistida por un abogado, ya que se trata de materia administrativa y no penal, última en cita que conforme el artículo 20 Constitucional, exige que en todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza, cuestión que en la presente materia no se actualiza, de ahí lo infundado de su argumento. (11) VI-TASR-XXXVII-43, *R. T. F. F. A.* Sexta Época, año II, núm. 17, mayo 2009, p. 430. Aislada, Tercera Sala Regional del Norte Centro II.

Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos...

En la sentencia del 19 de septiembre de 2006, “Caso Claude Reyes y otros”, la Corte IDH puntualizó:

*El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...*

En sus alegatos ante la Corte IDH en el citado “Caso Baena Ricardo y otros”, la Comisión IDH volvió a fijar posición en la materia:

En cuanto al artículo 8 de la Convención, la Comisión alegó que: a) *el debido proceso* no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; *debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares...* la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa...

En el referido “Caso Baena Ricardo y otros” la Corte IDH fue enfática:

...En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados...

Las sentencias, opiniones consultivas e informes aquí reseñados evidencian la evolución del SIDH en materia de fijación de estándares relativos al establecimiento de normas y pautas para la actuación de las autoridades estatales y la consagración de un debido proceso legal en la esfera administrativa.

Ambos órganos (Comisión y Corte) han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de derechos de las personas. En palabras de la Corte IDH, el artículo 8.1 de la C ADH es igualmente aplicable a toda situación en la que

alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que diriman obligaciones y derechos.

El SIDH ha comenzado a identificar los elementos que componen la garantía en sede administrativa. En este sentido, la Comisión IDH ha considerado que entre los elementos componentes del debido proceso legal administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego. Dicha garantía incluye: a) el derecho a ser asistido jurídicamente; b) el derecho a ejercer el derecho de defensa, y c) el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del proceso como un componente básico de la garantía.

El derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto y la necesidad de garantizar *la publicidad de la actuación administrativa*, también han sido puntualizados tanto por la Comisión como por la Corte como elementos que integran el debido proceso legal.

A su vez, el derecho al *plazo razonable* del proceso administrativo ha sido enfáticamente resaltado por ambos órganos del SIDH, entre los componentes de la garantía. La Corte IDH ha fijado aquí un estándar claro. Así, ha establecido que un retraso prolongado en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la Convención Americana, y que a fin de desvirtuar tal desenlace, el Estado debe probar que la demora del proceso se originó en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo.

Por último, otro elemento de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa que ha tenido desarrollo en el SIDH es el *derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas*. En este punto, la Comisión ha determinado que toda norma o medida que obstaculice el acceso a los tribunales, y que no esté debidamente justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la CADH.

## IX. TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE JUSTIFICAN LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO

PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

Tesis: P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565. IUS 174488.

LAS INFRACCIONES FISCALES SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POR LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL, EN LO QUE RESULTEN APLICABLES.

Tesis: 1a. XXVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, febrero de 2007, página 652. IUS 173256.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR. Tesis: 1a. XCIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, p. 968. IUS 2003348.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Tesis: 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1186. IUS 172433.

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES.

Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XII, septiembre de 2012, tomo 3, p. 1946. IUS 2001718.

CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis: P. LXVI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 550. IUS 160584

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

Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, p. 799. IUS 2002000

## X. CONCLUSIONES

*Primera.* La aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en todo PAMA que no se origine por razones estrictamente fiscales está suficientemente justificada en fuentes legales y jurisprudenciales.<sup>19</sup> Su alcance es derogatorio de las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera, salvo que éstas resulten más benéficas para los gobernados.

*Segunda.* La aplicación integral de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en todo PAMA que se origine por razones estrictamente fiscales está suficientemente justificada en fuentes legales y jurisprudenciales.<sup>20</sup> Su alcance es derogatorio de las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera, salvo que éstas resulten más benéficas para los gobernados.

*Tercera.* La integración de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, tanto en el aspecto sustantivo como en el adjetivo, siempre que resulten compatibles, es un tema pacíficamente aceptado por la doctrina y por la jurisprudencia nacional e internacional. De ahí la obligación de considerar su aplicación a todo PAMA, por tratarse de un procedimiento sancionador.

*Cuarta.* El SIDH se ha pronunciado inequívocamente sobre la obligación de respetar el debido proceso, tanto a nivel legislativo como ejecutivo, en todo procedimiento administrativo que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares, como lo es el PAMA.

*Quinta.* Por mandato constitucional, los derechos humanos reconocidos en nuestra carta magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte no pueden restringirse; por el contrario, las normas relativas deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Por ello, los principios de progresividad e interpretación conforme imponen a la autoridad aduanera la obligación de aplicar en todo PAMA las disposiciones que más favorezcan la defensa de los particulares.

*Sexta.* A la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, no existe justificación alguna para sostener la reserva de la materia

---

<sup>19</sup> SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. Tesis: I.3o.A./J/19, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, enero de 1997, p. 374, Registro: 199547

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, p. 1065. Registro: 2003161.

<sup>20</sup> DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., FRACCIÓN IX Y 4o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SON APLICABLES A LA NOTIFICACIÓN DEL RESULTADO DEL ANÁLISIS EFECTUADO A LAS MUESTRAS TOMADAS DENTRO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. Tesis: IV.2o.A.248 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, junio de 2009, p. 1055. Registro: 167127.



fiscal al margen de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, del mismo modo que no existe razón válida para inhibir del goce de los derechos del contribuyente a los ciudadanos sujetos a un procedimiento administrativo de naturaleza extrafiscal.

*Séptima.* Es urgente la promulgación de una ley que regule todo procedimiento instruido por autoridad administrativa, sin distinción y con pleno respeto a los derechos humanos. La actual abundancia de normas de diversas jerarquías, la pluralidad de criterios para su interpretación, la proliferación de instrucciones no uniformes para su aplicación y la consecuente inseguridad jurídica del gobernado, hacen de la actividad administrativa sancionadora un terreno fértil para la arbitrariedad.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (coord), *Derecho administrativo sancionador. Teoría y práctica. Comentarios, legislación y jurisprudencia*, España, Gobierno de Navarra, 2009.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (aspectos institucionales y procesales)*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de la Unión Europea-Fundación Ford, 1999.
- GARBERÍ Llobregat y MORENILLA ALLARD, José Pablo, *Convenio Europeo de Derechos Humanos y jurisprudencia del Tribunal Europeo Relativa a España*, Barcelona, Bosch, 1999.
- GARCÍA NOVOA, César y LÓPEZ DÍAZ, Antonio (coords.), *Temas de derecho penal tributario*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- JORDANO FRAGA, Jesús, *Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- NOTHAR, Me Roger y HELMINGER ME, Steve (colaborador), *Les guides pratiques de la législation La procedure administrative non contentieuse*, Luxembourg, Service Central de Legislation, 2002.
- PEREÑA PINEDA, Ignacio (coord.), *Manual de derecho administrativo sancionador*, Aranzadi-Ministerio de Justicia, 2008.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Barcelona, Lex Nova, 2001.
- SILVA GARCÍA, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos. Criterios esenciales*, México, Tirant lo Blanch, 2012.