

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 59/2012.
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO
CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL
COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO
CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
SECRETARIA: LOURDES FERRER MAC-GREGOR POISOT.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día cinco de septiembre de dos mil doce.

VISTO BUENO:

COTEJADO:

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante oficio presentado el ocho de febrero de dos mil doce en la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitido a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve siguiente, el licenciado José Pérez Troncoso, Magistrado integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho Tribunal, al resolver el incidente en revisión 232/2011 del cual anexó copia certificada, y el sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al fallar la queja administrativa 92/2011 que dio lugar a la tesis XV.5o.21 A (9ª.) de rubro: "SUSPENSIÓN

O CANCELACIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONTRA DICHO ACTO, ACORDE CON EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA LEY DE AMPARO”.

SEGUNDO. Por acuerdo de primero de marzo de dos mil doce, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de tesis y a fin de integrarlo ordenó solicitar al Presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito el envío del expediente relativo a la queja número 92/2011 de su índice, o en su defecto, copia certificada de la resolución dictada en ella.

TERCERO. Recibidas las constancias requeridas, el Presidente de este Alto Tribunal, mediante proveído de doce de abril de dos mil doce, admitió a trámite la denuncia; ordenó dar vista a la Procuradora General de la República; y turnar los autos al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para la formulación del proyecto de resolución respectivo, así como enviar el expediente a la Sala de su adscripción.

CUARTO. Por auto de veintitrés de abril de dos mil doce, el Presidente de esta Segunda Sala acordó que la Sala se avocara al conocimiento del asunto; se hiciera el registro de ingreso correspondiente; y se turnaran los autos al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano designado como ponente.

El Agente del Ministerio Público de la Federación formuló pedimento en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis y determinar que debe prevalecer como jurisprudencia el criterio consistente en que no procede el otorgamiento de la suspensión contra la cancelación del registro en el padrón de importadores.

Mediante proveído de primero de junio de dos mil doce se tuvo por formulada la opinión referida y se ordenó la devolución de los autos al Ministro ponente.

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

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 197-A de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Primero, Segundo y Cuarto del Acuerdo 5/2001 dictado por el Tribunal Pleno el veintiuno de junio de dos mil uno, en virtud de que se trata de la posible contradicción de criterios en un tema de la materia administrativa, especialidad de esta Sala, suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

Se advierte que si bien a partir del cuatro de octubre de dos mil once entró en vigor el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio del mismo año, mediante el cual se

reformaron diversas disposiciones, entre ellas, la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponiéndose que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen facultades para resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización; en sesión de once de octubre de dos mil once, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que la Suprema Corte es competente para conocer de las contradicciones de tesis suscitadas entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, sustentando al respecto la siguiente tesis:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y

si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe

considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las

contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.” (Décima Época. Núm. Registro IUS: 2000331. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo I, tesis P. I/2012 (10a.), página 9)

SEGUNDO. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 197-A de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por uno de los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, órgano que dictó una de las resoluciones que participan en la presente contradicción.

TERCERO. El Segundo Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver mayoritariamente el incidente en revisión 232/2011 en sesión de veintiocho de octubre de dos mil once, determinó:

“(…) Quinto. En principio, precisa señalar que por falta de agravio de la parte a quien pudiera perjudicar, no es materia de esta revisión los considerandos primero, segundo y tercero, así como el primer y segundo puntos resolutivos de la interlocutoria impugnada, en los que se determinó negar la suspensión definitiva respecto de los actos reclamados al Administrador General de

Aduanas, con residencia en México, Distrito Federal, quien negó la existencia de los actos que se le reclamaron; y la diversa autoridad Administrador Central de Contabilidad y Glosa en México, Distrito Federal, por conducto de la Administradora de Amparos e Instancias Judiciales '2' de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, respecto de la cual se negó la suspensión del acto reclamado consistente en la expedición de la orden de suspensión en el padrón de importadores de la empresa quejosa, por considerarlo de carácter consumado, ya que de los agravios expresados por la autoridad recurrente, se advierte que ninguno de ellos se encuentra dirigido a impugnar esa parte de la resolución.--- Confirma el indicado criterio, la jurisprudencia 20 sustentada por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página veintiséis, Tomo VII, correspondiente a abril de mil novecientos noventa y uno, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que dice: 'REVISIÓN. NO ES MATERIA DE ESTE RECURSO EL RESOLUTIVO QUE NO AFECTA A LA RECURRENTE Y NO SE IMPUGNA POR LA PARTE A QUIEN PUDO PERJUDICAR'. (Se transcribe).--- Sexto. El agravio que formula la autoridad recurrente es infundado y tal como se indicó en el considerando anterior, se precisa que únicamente

se analizará el considerando cuarto en relación con el tercer punto resolutivo de la interlocutoria que se revisa, toda vez que la recurrente sólo combate esas consideraciones y que se refieren a la ejecución de la orden de suspensión en el padrón de importadores.--- En esencia argumenta que dada la naturaleza jurídica de la suspensión, resulta improcedente contra este tipo de actos, por lo que no debe perderse de vista el hecho de que la finalidad de toda medida cautelar es paralizar y detener la acción de la autoridad responsable mientras se tramita el amparo, es decir, mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de solicitar la protección constitucional y no el de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, lo cual es propio de la sentencia que se pronuncie en el fondo del juicio; sin embargo, el A quo, pasó por alto que con la determinación de conceder la suspensión dejó sin materia el juicio de amparo y que el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, implicaría un pronunciamiento respecto de la legalidad o ilegalidad del acto reclamado, por tanto, lo resuelto trae aparejada una clara afectación al interés social, máxime cuando tal afectación es evidente, debe sobreponerse el interés social al interés particular.- -- Lo anterior se estima infundado, toda vez que fue correcta la determinación del Juez de Distrito al conceder la suspensión definitiva, ya que en

materia de suspensión existen dos tipos de actos: positivos y negativos.--- Los actos positivos se traducen en una conducta de hacer de la autoridad y la doctrina los clasifica en:--- I. Actos de ejecución instantánea, contra los cuales únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo;--- II. Actos de ejecución continuada o inacabada que son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto es impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; y,--- III. Actos de ejecución de tracto sucesivo son aquellos en que la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia o posesiones, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado.--- Los actos negativos implican un no actuar de la autoridad y la clasificación de éstos es la siguiente:--- A) Abstenciones son aquellas

que carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por tanto, no existe materia para conceder la suspensión.--- B) Negativas simples son aquellas que sólo implican el rechazo a una solicitud del particular, y dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; y,--- C) Actos prohibitivos son aquellos que implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno y que también se denominan como actos negativos con efectos positivos porque, como se precisó, no obstante que el acto tenga una naturaleza negativa (una prohibición), ello implica una orden de no hacer emitida por la autoridad dirigida al particular, es decir, que tiene un efecto positivo hacia el particular, como lo sostiene la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CV, página 1893, que indica:--- ‘ACTOS NEGATIVOS EN APARIENCIA (SUSPENSIÓN DE EXPLOTACIONES)’. (Se transcribe).--- Ahora, el acto reclamado en el amparo indirecto del que emana la revisión incidental consiste en la suspensión de la quejosa del padrón de importadores al que se encuentra inscrita, y este órgano colegiado considera que constituye un acto

negativo de los denominados prohibitivos, es decir, un acto negativo con efectos positivos porque, con su emisión, se pretende impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno, que es precisamente la importación de mercancías, razón por la cual contrariamente a lo que expone la autoridad recurrente, sí es un acto que puede ser suspendido.--- Una vez precisado que la orden de suspensión del padrón de importadores reclamada es un acto negativo con efectos positivos, debe señalarse que, el hecho de que la quejosa solicite la suspensión definitiva del acto reclamado para que se le permita importar mercancías, no implica que la suspensión tenga efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo que se dicte en el juicio principal, en virtud de que, por una parte, en el caso la quejosa acreditó que se encuentra inscrita en el padrón de importadores, esto es, goza, salvo prueba en contrario, del derecho previamente autorizado por la autoridad competente para importar mercancías.- -- Por otra parte, el que se conceda a la quejosa la suspensión definitiva del acto reclamado (suspensión del padrón de importadores) para el efecto de que se le permita continuar realizando importaciones de mercancías, no implica el otorgamiento de efectos restitutorios sino únicamente cesa la prohibición ordenada en el acto reclamado, a saber, la suspensión en el padrón de

importadores, la que conlleva la prohibición de realizar importaciones de mercancías.--- Asimismo, como lo resolvió el Juez de Distrito, con la concesión de la suspensión definitiva, no se sigue perjuicio al interés social, en la medida que si bien es cierto, la sociedad está preocupada porque los particulares cumplan con las obligaciones de las leyes que los rigen, no menos cierto es que también tiende a exigir que las autoridades respeten los derechos de los gobernados, máxime que en el caso no se causa perjuicio al fisco federal, dado que la suspensión del acto reclamado obliga a la quejosa a cumplir con todos los requisitos para la correcta y legal internación de mercancías extranjeras al territorio nacional.--- En cuanto al tema expuesto en agravios, relativo a que con la medida suspensiva se contravienen disposiciones de orden público, debe señalarse, que el artículo 124 fracción II inciso g) de la Ley de Amparo establece:--- ‘Artículo 124.’ (Se transcribe).- -- De acuerdo con el artículo en comento, se decretará la suspensión cuando de concederse dicha medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, considerándose que, sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones cuando de concederse la suspensión: A) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley; B) Cuando se

encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; C) Se incumpla con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias; D) Se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; y, E) Se afecte la producción nacional.--- Debe determinarse que si con la concesión de la suspensión se actualiza alguno de los supuestos establecidos en el artículo 124, fracción II, inciso g), de la Ley de Amparo y que, por ello, se considere que con ese otorgamiento de dicha medida cautelar se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, en este supuesto no debe concederse la suspensión cuando se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley (inciso A); sin embargo, en el presente caso con el otorgamiento de la suspensión definitiva únicamente deja de surtir efectos el impedimento de importar mercancías al interior del país que se decretó contra la quejosa y, por ello, estaría en posibilidad de importar mercancías previo cumplimiento de lo que dispongan las leyes correspondientes, pero con la medida cautelar no se faculta a la solicitante de amparo para ingresar mercancías al país cuya introducción esté prohibida en términos de Ley.---

Sin embargo, en el presente asunto, con el otorgamiento de la medida suspensiva únicamente deja de surtir efectos temporalmente el impedimento de importar que se decretó contra el quejoso y, por ello, si bien estaría en posibilidad de importar mercancías, empero, de ninguna manera faculta a la solicitante de amparo para ingresar mercancías al país cuya introducción esté restringida o prohibida.--- Además, no debe concederse la suspensión cuando se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias.--- En el presente caso con la concesión de la medida suspensiva definitiva únicamente deja de surtir efectos el impedimento para importar mercancías al interior del país que se decretó contra la quejosa y, aun cuando se le permite la importación de mercancías, dicha medida no la autoriza para ingresar mercancías al país, incumpliendo con los requisitos correspondientes.--- Más aún, si bien no debe concederse la suspensión cuando se incumpla con las Normas Oficiales Mexicanas y se afecte la producción nacional [incisos D) y E) (del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)], en el presente caso, con la concesión de la suspensión únicamente se permite a la quejosa realizar importaciones pero se insiste,

no la faculta para incumplir con las Normas Oficiales Mexicanas y no se afecta la producción nacional.--- Por tanto, contrariamente a lo que aduce la recurrente, no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 124 fracción II inciso g) de la Ley de Amparo, para considerar que con la concesión de la suspensión se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, sin que este órgano colegiado advierta la existencia de algún motivo por el que se contravengan disposiciones de orden público o se afecte el interés social para efectos de la concesión de la suspensión definitiva. De ahí lo infundado de sus argumentos. (...)”.

CUARTO. Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con fecha cinco de agosto de dos mil once, resolvió la queja administrativa 92/2011, en cuyas consideraciones expresó:

*“(...) QUINTO. Los agravios que hace valer la recurrente son infundados por un lado e inoperantes por otro, en mérito de las consideraciones que se exponen a continuación.--- De manera resumida, los antecedentes del caso, son:--- 1. *****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos que atribuyó a diversas autoridades responsables, entre ellas, al Administrador General de Aduanas y al*

Administrador Central de Contabilidad y Glosa, de las que reclamó:--- a) La restricción o cancelación del padrón de importadores en el que se encuentra inscrita, sin que se le haya notificado procedimiento administrativo alguno que justifique dicha restricción.--- b) Las consecuencias derivadas de dicho acto administrativo, a saber, el impedimento para importar mercancías.--- 2. El Juez Decimosexto de Distrito en el Estado, con sede en Tijuana Baja California, por auto de veintisiete de julio del año en curso, negó la suspensión provisional de los actos reclamados apoyado en dos consideraciones sustanciales, la primera relativa a que el acto reclamado consistente en la cancelación de la inscripción del padrón de importadores y la falta de instauración o notificación del procedimiento administrativo determinante de dicha sanción, tienen el carácter de actos consumados contra los cuales resulta improcedente otorgar la medida cautelar, pues ello equivaldría a darle efectos restitutorios los cuales son propios de la sentencia de amparo.--- El segundo argumento establecido por el Juez de Distrito para negar la suspensión provisional, recayó sobre los actos reclamados consistentes en el impedimento y las órdenes que se hayan girado o se pretendan girar con la finalidad de impedir a la quejosa que importe mercancías. En el citado razonamiento estableció que la cancelación del

*registro del padrón de importadores impide que la quejosa importe mercancías, de manera que los actos mencionados con antelación se encuentran subsumidos en la cancelación del padrón.--- 3. La anterior determinación es la materia de la queja interpuesta por *****.--- Establecidos los antecedentes que informan el presente asunto, ahora serán estudiados los agravios que hace valer la recurrente en el orden en que fueron propuestos, en el entendido de que la inconforme impugnó la resolución emitida el dieciocho de julio de dos mil once, aun cuando el proveído que negó la suspensión provisional fue decretado el veintisiete de julio del año en curso. Así las cosas, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, dicho error es subsanable por este Tribunal Colegiado, pues los agravios van encaminados a combatir el proveído en que, efectivamente, niega la suspensión provisional.--- En esas condiciones, señala la recurrente que el Juez de Distrito violó el artículo 77 fracción I de la Ley de Amparo, pues apreció incorrectamente el acto reclamado, ya que éste consistió en la restricción del Padrón de Importadores en el que se encuentra inscrita y no en la cancelación de dicho registro. Por tanto, aduce que el acto reclamado es de tracto sucesivo y no consumado, como refiere el Juez de Distrito, pues la responsable actúa día con día al momento en que restringe la explotación de la actividad*

comercial a la que se dedica; máxime que la inexistencia de alguna orden legítima que la restrinja del padrón, genera que el acto reclamado sea de tracto sucesivo.--- Como se adelantó, los agravios antes resumidos son infundados por una parte e inoperantes por otra, si se toma en consideración que la restricción, suspensión o cancelación del padrón de importadores, en el que dice la quejosa estar inscrita, es un acto que no es factible suspender por dos razones fundamentales, la primera consistente en que permitir a la peticionaria de amparo que importe mercancías aun cuando no se encuentre activa en el registro de importadores, es una circunstancia que atañe al fondo del juicio de amparo, pues como lo indicó el Juez de Distrito, es hasta ese momento cuando se puede emitir un pronunciamiento acerca de, si la suspensión o restricción del padrón vulnera los derechos humanos de libertad de trabajo, legalidad, fundamentación y motivación, consagrados en los artículos 5º, 14 y 16 constitucionales, y será hasta entonces cuando se podrá resolver si es posible ordenar que se restituya tal inscripción. En otras palabras, la restricción, suspensión o cancelación del padrón de importadores, es un acto consumado para los efectos de la suspensión.--- El segundo aspecto por el que debe confirmarse la resolución impugnada, atañe a las consecuencias de la suspensión o restricción del padrón de

importadores. En principio, conviene destacar que resultan inoperantes los agravios consistentes en que la restricción o suspensión del padrón de importadores es un acto de tracto sucesivo, dado que aun cuando las consecuencias del acto reclamado tuviesen esa naturaleza, lo cierto es que no es factible otorgar la medida cautelar para el efecto de que la quejosa importe mercancías sin que se encuentre vigente su registro en el multicitado padrón de importadores, porque ello afecta el interés social y contraviene disposiciones de orden público.--- Acorde con lo dispuesto en el numeral 124 de la Ley de Amparo, la suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del juicio de garantías, cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve el juicio de garantías en lo principal.--- Asimismo, del estudio integral del artículo 124 de la Ley de Amparo, se advierte que la procedencia de la suspensión de los actos reclamados requiere considerar la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el

impetrante del juicio de garantías, los que la medida origine a terceros y al interés público, la cual se decretará cuando concurran los siguientes requisitos: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado.--- De igual forma, en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 en cita, se indican los casos en los cuales se entiende que el otorgamiento de la medida suspensiva causa perjuicio al interés social y contraviene normas de orden público, de entre los cuales destaca el inciso g), mismo que a su vez contiene diversas hipótesis: a) que se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) que se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo en el caso de cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley de Amparo; c) que se incumplan con las normas oficiales mexicanas; y, d) que se afecte la producción nacional.--- En esas condiciones, el orden público y el interés social son nociones

íntimamente vinculadas en tanto el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.--- Luego, por disposiciones de orden público deben entenderse aquéllas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.---

En ese sentido, el ‘orden público’ y el ‘interés social’, se afectan cuando con la suspensión se permita el ingreso al país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de la ley, o bien, se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumpla con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación; se incumpla con las normas oficiales mexicanas; o, se afecte la producción nacional.---

Bajo esa tesitura, se estima que la inscripción en el padrón de importadores es una disposición de orden público, pues tal requisito está comprendido en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, el cual establece:--- ‘Artículo 59’. (Se transcribe).--- En ese orden de ideas, no es factible conceder la medida cautelar solicitada contra la suspensión temporal o definitiva del padrón de importadores, dado que estamos en presencia de una sanción que, de ser cierta, genera que su incumplimiento afecte el interés social y se violen disposiciones de orden público.--- En efecto, las causas que originan la suspensión temporal o definitiva del padrón de importadores, se encuentran establecidas en las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en uso de las facultades que le confieren los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o. y 144 de la Ley Aduanera; 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación; 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 3, fracción XXII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.--- Normas que facultan a esa Secretaría para establecer las regulaciones inherentes a la forma en que se efectuará la inscripción en el padrón de importadores, las causas de suspensión temporal y definitiva del citado padrón [al menos 31] y los procedimientos

para el levantamiento de dicha sanción, tal y como se advierte en la regla que se transcribe a continuación: ‘2.2.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de importadores y/o en el Padrón de importadores de Sectores Específicos, cuando...’--- Así las cosas, en la especie es improcedente aplicar los principios de apariencia de buen derecho ‘fumus boni iuris’ y el de peligro en la demora ‘periculum in mora’, pues de ser cierto el acto reclamado consistente en la suspensión temporal o definitiva del padrón de importadores, ésta aconteció necesariamente por haberse actualizado alguna de las hipótesis que prevé la norma 2.2.4 y por consiguiente, de otorgarse la medida cautelar se le daría efectos restitutorios a esta última, los cuales no son propios de la suspensión, dado que este Tribunal Colegiado se sustituiría en la autoridad responsable, al menos al proveer sobre la medida suspensiva, lo anterior sin contar con información alguna que permita advertir las causas que originaron la restricción en el padrón de importadores.--- Los aspectos mencionados en el párrafo que antecede son relevantes, si se toma en cuenta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y las Aduanas de nuestro país, se encuentran facultadas para verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas: a) Por

el Ejecutivo Federal en uso de las facultades conferidas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional; b) Las restricciones arancelarias y no arancelarias, y c) Las Normas Oficiales Mexicanas. Por ello, la Secretaría de Hacienda puede establecer reglas que le permitan realizar su función, verbigracia, las causas que generan la suspensión temporal o definitiva del padrón de importadores.--- En consecuencia, de concederse la medida cautelar solicitada se contravendrían en forma directa disposiciones de orden público, como es el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera y se afectaría el interés social al permitir que una persona que fue suspendida del padrón de importadores continúe con su actividad, aun cuando se hayan violado normas tendentes a regular el ingreso de mercancías extranjeras a nuestro País.--- Además, si bien es cierto que para resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, es posible hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad de estos últimos, precisamente aplicando al efecto las figuras de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, como la ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consisten, la primera, en la aplicación de un conocimiento superficial del asunto dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo tal que,

según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; y el segundo, sustentado en la posible frustración de los derechos del solicitante de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.---

Sin embargo, como también lo ha reconocido el Pleno del máximo Tribunal del País, el estudio de la actualización de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, precisan del análisis y satisfacción previa de los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, de tal suerte que la medida cautelar no puede concederse, aun ante la actualización de las referidas figuras, cuando no se encuentren satisfechas tales exigencias legales, es decir, ante la situación de que no la hubiere solicitado el agraviado (fracción I), se contravinieran disposiciones de orden público o se afectara el interés social (fracción II), o no se causaran al agraviado daños de difícil reparación (fracción III), pues sería un contrasentido que se otorgara la suspensión de los actos reclamados, aun ante la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, a quien no fuera el agraviado o cuando se actualizara una contravención a disposiciones de orden público o se afectara a la sociedad, o incluso, cuando el daño que pudiera causársele al quejoso no fuera de difícil reparación,

ya que en cualquiera de estos casos el otorgamiento de la medida cautelar no encontraría justificación legal alguna y pondría en peligro los intereses de la sociedad o de otros sujetos de derecho, desnaturalizándose de esta manera la institución de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo.--- Por ello, si este Tribunal Colegiado considera que el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por la quejosa, causa perjuicios al interés social y contraviene disposiciones de orden público, es claro que no se surten todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, concretamente el establecido en su fracción II, inciso g).--- Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 15/96, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 16 del Tomo III, Abril de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro y texto siguientes:--- ‘SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO’. (Se transcribe).--- Consecuentemente al resultar infundados e inoperantes los agravios que hace valer la parte recurrente, lo procedente es

confirmar la resolución impugnada y negar la medida cautelar solicitada.--- Cabe hacer mención que el presente recurso de queja debe quedar sin materia por lo que hace a la autoridad responsable Administrador de la Aduana de Tijuana, pues con respecto a los actos reclamados a esta última, ya se llevó a cabo la audiencia incidental a las nueve horas con cincuenta minutos del uno de agosto de dos mil once, tal y como se advierte de la foja 32 a la 35 del presente recurso de queja. (...)

Del anterior criterio derivó la tesis identificada con el número XV.5o.21 A (9ª.), publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo I, página 737:

“SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONTRA DICHO ACTO, ACORDE CON EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA LEY DE AMPARO. Permitir que los particulares importen mercancías aun cuando se encuentren inactivos en el registro correspondiente, es una circunstancia que atañe al fondo del juicio de amparo en el que se reclame la suspensión o cancelación en el padrón de importadores, pues es hasta ese momento cuando se puede emitir un pronunciamiento acerca de si el acto reclamado vulnera los derechos humanos de

libertad de trabajo, legalidad, fundamentación y motivación, consagrados en los artículos 5o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estas condiciones, es improcedente otorgar la suspensión de dicho acto, acorde con el artículo 124, fracción II, inciso g), de la Ley de Amparo, porque su concesión afectaría el interés social, al permitir que una persona que fue sancionada continúe con su actividad, aun cuando haya violado normas tendentes a regular el ingreso de mercancías extranjeras a nuestro país y contraviene disposiciones de orden público, como el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera y las reglas de carácter general en materia de comercio exterior que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones: a) Emitidas por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades conferidas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional; b) Las relativas a restricciones y regulaciones no arancelarias, y c) Las normas oficiales mexicanas. Sin que proceda aplicar los principios de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris) y el de peligro en la demora (periculum in mora), pues de otorgarse la medida cautelar, el tribunal de amparo se sustituiría en la autoridad responsable, al menos al proveer sobre la medida suspensiva, sin contar con información que

permita advertir las causas que originaron la restricción.”

QUINTO. Este Órgano Colegiado determina que sí existe la contradicción de tesis denunciada, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios discrepantes en torno a un mismo problema jurídico.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, en las consideraciones de la resolución mayoritaria dictada en el incidente en revisión 232/2011 (con voto en contra del Magistrado denunciante de la contradicción) –interpuesto contra la interlocutoria de siete de abril de dos mil once dictada por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río en la que negó la suspensión definitiva contra la expedición de la orden de suspensión en el padrón de importadores de la quejosa por tener el carácter de acto consumado y la otorgó respecto de sus efectos y consecuencias a fin de que no se le impidiera la importación–, sostuvo que no era materia de la revisión la negativa de la suspensión definitiva contra la orden de suspensión en el padrón de importadores de la quejosa por tener el carácter de acto consumado, pero que respecto de su ejecución fue correcta la determinación del Juez de Distrito de concederla porque constituye un acto negativo de los denominados prohibitivos, es decir, un acto negativo con efectos positivos porque con su emisión se pretende impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno, que es la importación de mercancías, lo cual es un acto que puede ser

suspendido, sin que ello implique dar efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo que se dicte en el juicio principal, en virtud de que, por una parte, al haberse acreditado la inscripción de la quejosa en el padrón de importadores goza del derecho previamente autorizado por la autoridad para importar mercancías, salvo prueba en contrario y, por la otra, sólo se hace cesar la prohibición de realizar importaciones; además de que no se sigue perjuicio al interés social, pues si bien la sociedad está interesada en que los particulares cumplan con las obligaciones que les impongan las leyes que los rigen, también tiende a exigir que las autoridades respeten los derechos de los gobernados, máxime que no se causa perjuicio al fisco federal porque la quejosa se encuentra obligada a cumplir con todos los requisitos para la correcta y legal internación de mercancías extranjeras al territorio nacional; ni se contravienen disposiciones de orden público porque no se actualiza alguno de los supuestos establecidos en el artículo 124, fracción II, inciso g), de la Ley de Amparo, pues sólo deja de surtir efectos temporalmente el impedimento de importar decretado contra la quejosa, lo que no la faculta de manera alguna para ingresar mercancías al país cuya introducción esté restringida o prohibida, a incumplir las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación o normas oficiales mexicanas, o bien afectar la producción nacional.

Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al fallar unánimemente el recurso de queja administrativa 92/2011 –interpuesto contra el auto de veintisiete de julio de dos mil once dictado por el Juez Décimo Sexto de

Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, en el que negó la suspensión provisional de los actos reclamados consistentes en la restricción o cancelación del padrón de importadores y su consecuencia consistente en el impedimento para importar mercancías—, determinó que la restricción, suspensión o cancelación del padrón de importadores constituye un acto consumado para los efectos de la suspensión en el juicio de amparo porque es hasta que se estudia el fondo cuando se puede emitir un pronunciamiento sobre la violación de garantías y ordenarse la restitución de la inscripción en el padrón; y que también respecto de sus consecuencias es improcedente otorgar la medida cautelar porque, con independencia de que se trate o no de actos de tracto sucesivo, permitir a la quejosa la importación de mercancías sin que se encuentre vigente su registro afecta el interés social y contraviene disposiciones de orden público, pues la inscripción en el padrón de importadores constituye una disposición de orden público prevista en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera y la suspensión temporal o definitiva en él constituye una sanción, cuyas causas se encuentran establecidas en diversas disposiciones legales y reglas de carácter general en materia de comercio exterior, razón por la que son inaplicables los principios de apariencia de buen derecho y de peligro en la demora porque la suspensión temporal o definitiva en el padrón acontece por alguna de las causas establecidas y el otorgamiento de la suspensión implicaría dar efectos restitutorios que no son propios de la medida cautelar, ya que significaría sustituirse en la autoridad responsable y contravenir disposiciones de orden público y afectar el interés social al permitirse a una persona que fue suspendida que

continúe con su actividad aun cuando haya violado las normas que regulan el ingreso de mercancías extranjeras al país; además de que la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora precisan del análisis y satisfacción previa de los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, lo que en el caso no acontece porque, concretamente, no se satisface el establecido en la fracción II, inciso g).

Como se advierte de las consideraciones de los Tribunales Colegiados anteriormente sintetizadas, existe contradicción exclusivamente en cuanto a la procedencia del otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo contra el efecto de la orden de suspensión en el padrón de importadores consistente en el impedimento para que se lleve a cabo la importación de mercancías –no así en cuanto a la procedencia de la medida cautelar respecto de la orden de suspensión en dicho padrón, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito no se pronunció al respecto porque la negativa de su concesión no fue materia de la revisión–, pues mientras el referido Tribunal Colegiado consideró que es procedente decretar la suspensión porque con ello no se dan efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo del juicio principal, ya que sólo se hace cesar temporalmente la prohibición de realizar la actividad de importación que le fue autorizada previamente al particular por la autoridad, además de que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público porque no se actualiza alguno de los supuestos establecidos en el artículo 124, fracción II, inciso g), de la Ley de Amparo, en tanto el particular se encuentra obligado a cumplir con todos los requisitos

para la correcta y legal internación de mercancías extranjeras al territorio nacional; el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que es improcedente la concesión de la medida cautelar respecto de tal consecuencia de la orden de suspensión del padrón de importadores porque implicaría dar efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo y se afecta el interés social y se contravienen disposiciones de orden público conforme al artículo 124, fracción II, inciso g).

Se advierte que no obsta a la determinación de existencia de la contradicción el que uno de los Tribunales Colegiados haya emitido su pronunciamiento en relación con la suspensión provisional y otro en torno a la definitiva, en recurso de queja y revisión respectivamente, en tanto ello constituye una diferencia que no trasciende al sentido de sus determinaciones.

En este sentido resulta aplicable la siguiente jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan ‘tesis contradictorias’, entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian

como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de

asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.” (Novena Época. Núm. Registro IUS: 164120. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Agosto de 2010, tesis: P./J. 72/2010, página: 7)

En consecuencia el punto materia de la contradicción estriba en determinar si procede el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo contra el efecto de la orden de suspensión en el padrón de importadores consistente en el impedimento de realizar importaciones.

SEXTO. Precisada así la existencia de la contradicción y el punto de su materia, esta Segunda Sala se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial la tesis que se sustenta en la presente resolución en el sentido de que no procede otorgar la suspensión en el juicio de amparo contra el efecto de la orden de suspensión en el padrón de importadores consistente en la imposibilidad de que el particular quejoso efectúe importaciones, por las razones que a continuación se expresan.

El artículo 107, fracción X, primer párrafo, constitucional, establece:

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

(...)

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

(...)”

La Constitución General de la República establece la base normativa fundamental para permitir que los actos reclamados en el juicio de amparo puedan ser objeto de suspensión “en los casos y mediante las condiciones” que determine la ley reglamentaria, con lo que se hace una remisión expresa al legislador.

La suspensión es una institución de naturaleza procesal que, como medida cautelar, tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, trata de impedir que se consumen irreparablemente el acto o los actos reclamados, y de esta manera no llegue a resultar inútil para el quejoso la protección de

la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevara a cabo su ejecución durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.

En este tenor, el objeto de la suspensión en el juicio de amparo es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso, siempre que se reúnan los requisitos para la procedencia de la suspensión.

Los artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan lo relativo a la suspensión de los actos reclamados en el juicio de garantías. Los artículos 122 a 124 y 130 establecen:

“Artículo 122. En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este Capítulo.”

***“Artículo 123. Procede la suspensión de oficio:
I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o***

alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.”

“Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado.

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y (sic)

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas

relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo sí con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.”

“Artículo 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso,

el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal. (...)

Como se advierte, la suspensión del acto reclamado procederá de oficio o a petición de parte, regulando el numeral 123 los supuestos en que se decretará de oficio, a saber, respecto de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional o bien de actos que si llegaran a consumarse harían físicamente imposible la restitución de garantías al quejoso; y el artículo 124 las condiciones o requisitos necesarios para que proceda decretar la suspensión a petición de parte.

Conforme al numeral 130, puede decretarse la suspensión provisional por el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda, cuando resultando procedente la medida conforme al artículo 124 antes transcrito, se advierta que existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, ordenando que las cosas se

mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución sobre la suspensión definitiva y tomando las medidas que eviten se defrauden derechos de terceros o se causen perjuicios a los interesados.

La suspensión en el juicio de garantías no puede otorgarse, por tanto, respecto de actos consumados, pues ello equivaldría a darle efectos restitutorios, lo que es propio de la sentencia que concede el amparo; la medida opera únicamente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras se notifica a la responsable sobre la suspensión definitiva, o en el caso de ésta, hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada en el expediente principal, lo que implica que a través de aquélla no pueden destruirse los efectos o consecuencias ya producidos del acto reclamado y si éste es de tracto sucesivo, es decir, aquel cuya realización no tiene unicidad temporal sino que para la satisfacción íntegra de su objeto requiere de una sucesión de hechos entre cuya realización medie un intervalo de tiempo, la suspensión podría paralizar o cesar el inicio o nacimiento del acto reclamado, evitándolo desde su comienzo, antes de que se actualice, o bien, de haberse ya iniciado y producido algunas consecuencias, impedir la realización de hechos y consecuencias a futuro, dependiendo del estado de las cosas al dictarse la suspensión.

Tratándose de la suspensión a petición de parte, que es el caso a que se refiere la presente contradicción, los requisitos a satisfacer para su concesión que regula el numeral 124 de la Ley de Amparo anteriormente transcrito son:

1) Que la solicite el agraviado (fracción I). El cumplimiento de este supuesto es de fácil apreciación objetiva, pues solamente implica que se le pida al Juez el otorgamiento de la medida cautelar.

2) Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II).

El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

Así, por disposiciones de orden público deben entenderse las plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un

beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Lo expuesto se desprende de la jurisprudencia y tesis aislada que a continuación se identifican y transcriben:

“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se

realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría”. (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Informes, Informe 1973, Parte II, tesis: 8, página 44.)

“INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN. La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del Apéndice de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra

manera no resentiría”. (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 47 Tercera Parte, página 58.)

La Ley de Amparo, en auxilio del aplicador de la norma, establece algunos criterios orientadores para establecer cuándo se sigue perjuicio al interés social o se realizan contravenciones al orden público, a saber:

- a. Se continúe con el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;
- b. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;
- c. Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad, o bien, de consumo necesario;
- d. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo, y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;
- e. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares, que tengan que ver con la esencia de ese servicio;

- f. Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas;
- g. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida, o bien, se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; se incumplan las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley²; se incumplan las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional; y,

¹ “Artículo 131. (...)”

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

² “Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

Si se realizó embargo por las autoridades fiscales, y los bienes embargados son suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal, el contribuyente no tendrá que realizar el depósito en efectivo a que se refiere el párrafo anterior, siempre que el embargo sea firme.”

- h. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Federal, salvo en el caso de que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con su continuación se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

3) Que con la ejecución del acto reclamado se causen al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación.

En relación con este requisito conviene establecer a qué se refiere la ley cuando utiliza el vocablo “difícil reparación”.

El Diccionario de la Lengua Española establece que el término “**difícil**” significa: “*Que no se logra, ejecuta o entiende sin mucho trabajo. // 2. Dícese de la persona descontentadiza o poco tratable. // Extraño.*”

A su vez, la palabra “**reparación**” es: “*Acción y efecto de reparar cosas materiales mal hechas o estropeadas. // 2. Desagravio. Satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria. // 3. Acto literario y ejercicio que hacían en las escuelas los estudiantes, diciendo la lección, y en algunas partes, arguyendo unos a otros.*”

Finalmente, con el objeto de aclarar el vocablo en comento, es conveniente señalar que el término **“reparar”** significa: *“Arreglar una cosa que está rota o estropeada. // 2. Enmendar, corregir o remedir. // 3. Desagraviar, satisfacer al ofendido. // 4. Suspenderse o detenerse por razón de algún inconveniente o tropiezo. // 5. Oponer una defensa contra el golpe para librarse de él. // 6. Remediar o precaver un daño o perjuicio. // 7. Restablecer las fuerzas; dar aliento o vigor. // 8. Dar la última mano a su obra el vaciador para quitarle los defectos que saca del molde. // 9. Mirar con cuidado; notar, advertir una cosa. // 10. Atender, considerar o reflexionar. // 11. Pararse, detenerse o hacer un alto en una parte. // 12. Contenerse o reportarse.”*

De acuerdo con lo anterior, el requisito para conceder la suspensión consistente en que sean de “difícil reparación” los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, se refiere a que el Juez de Distrito al resolver sobre la suspensión de los actos impugnados, debe evaluar si de no otorgarla y permitir que se lleven a cabo todas las consecuencias de aquéllos, se ocasionan al impetrante del amparo daños y perjuicios cuyo arreglo implique mucho trabajo, es decir, que su resarcimiento o remedio sea complicado o involucre contratiempos.

En relación con el requisito en comento, este Alto Tribunal ha establecido que no son de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución de los

actos reclamados, si éstos son susceptibles de ser reparados mediante sentencia favorable dictada en el juicio de garantías.³

Partiendo de lo anterior, se procede al análisis del caso materia de la contradicción de tesis en el que la medida cautelar

³ En este sentido se pronuncian los siguientes criterios:

“RECUSACIÓN DE REPRESENTANTES OBREROS DE LAS JUNTAS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE NO LA APRUEBAN. Contra la resolución que declara improcedente la recusación del representante obrero de una junta, no procede la suspensión, ya que el interés público y el orden social exige que no se demore la tramitación de los juicios obrero patronales, porque el procedimiento en esos litigios, es de orden público y de paralizarse, se contravendría ese orden, siguiéndose un perjuicio al propio interés. Por tanto, no se satisface la condición que exige la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo así como tampoco el tercer requisito, o sea el contenido en la fracción III del mismo precepto; pues no son de difícil e imposible reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado, con la ejecución del acto, supuesto que teniendo el amparo efectos restitutorios, de llegar a concederse al quejoso, se retrotraerían las cosas al estado que tenían antes de la violación, quedando nulificado así el procedimiento.” (Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCIV, página 255.)

“EXPENDIOS DE PAN, PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE LA CLAUSURA DE LOS. La clausura de un expendio de pan, irroga perjuicios de difícil reparación a sus propietarios, puesto que la paralización de las actividades de su negocios, entre tanto se resuelve el amparo en cuanto al fondo, se traduce en que durante ese lapso, deja de percibir los ingresos y utilidades que pudiera tener en el desarrollo normal de sus actividades y que no podrá restituírsele si se obtiene sentencia favorable a sus pretensiones, por lo que, en los términos del artículo 124 de la Ley de Amparo, debe concederse la suspensión, contra tal acto.” (Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXIII, página 5980.)

“SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. Si en un incidente de suspensión se alegan agravios que se refieren al fondo del amparo, no pueden resolverse en ese incidente, y si se refieren a la improcedencia del juicio, tampoco puede entrarse a estudiar tal cuestión, que sólo puede ser materia de la sentencia que se dicte en el juicio de garantías correspondiente; y si se han reunido en el caso los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, para decretar la suspensión definitiva de los actos reclamados, es evidente que en caso de negarse, se causarían al quejoso perjuicios de difícil reparación, pues no tendría garantía alguna de restitución, si llegara a obtener el amparo en cuanto al fondo, y en cambio, si no se ocasiona perjuicio alguno al interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público procede conceder la suspensión definitiva.” (Tesis aislada, Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXV, página 3806.)

se pide contra el efecto de la orden de suspensión en el padrón de importadores consistente en la imposibilidad de que el particular suspendido pueda llevar a cabo importaciones y en relación con el cual existe discrepancia entre los Tribunales contendientes en relación con la procedencia de su otorgamiento, concretamente en cuanto a la satisfacción del requisito de que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II del artículo 124 y, específicamente, en torno al supuesto previsto en su inciso g).

Para tales efectos, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Aduanera, que señala:

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

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

Quienes introduzcan mercancías bajo el régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; el régimen de depósito fiscal; o el de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, deberán llevar el

sistema de control de inventarios a que se refiere el párrafo anterior, en forma automatizada.

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

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

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

las disposiciones aplicables de esta Ley y proporcionarlos a las autoridades aduaneras, cuando éstas lo requieran.

Tratándose de despachos en los que intervenga un agente aduanal, igualmente deberá hacer entrega a la Administración General de Aduanas, junto a la documentación que se requiera para cumplir lo dispuesto por la fracción IV del presente artículo, el documento que compruebe el encargo conferido al o los agentes aduanales para realizar sus operaciones. Dicho documento deberá ser enviado en copia al o los agentes aduanales para su correspondiente archivo, pudiendo ser expedido para una o más operaciones o por periodos determinados. En este caso, únicamente los agentes aduanales que hayan sido encomendados, podrán tener acceso electrónico al sistema de automatización aduanera integral a cargo de la autoridad, a fin de utilizar los datos dados a conocer en el padrón por los importadores, según lo establece el artículo 40 de la presente Ley. En caso de que el agente aduanal no haya sido encomendado por un importador, pero actué como consignatario en una operación, no se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, para lo cual se faculta al Administrador de la Aduana, por la que se pretenda despachar dicha mercancía, para que bajo su estricta responsabilidad directa autorice la operación.

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

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

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

De la lectura del precepto transcrito se desprende que aquellas personas físicas o morales que importen mercancías, deberán cumplir con ciertos requisitos como son: el contar con sistemas de control de inventarios, los cuales deberán estar a disposición de las autoridades aduaneras; contar con la

documentación necesaria con la que se acredite el origen y procedencia de las mercancías, su legal obtención; presentar los documentos en los que consigne el valor en aduana de las mercancías de que se trate, así como encontrarse inscritos en el padrón de importadores –salvo tratándose de importaciones efectuadas por pasajeros, empresas de mensajería y paquetería y por vía postal conforme al procedimiento establecido en la propia Ley–, además de contar con registro federal de contribuyentes vigente, y con los diversos requisitos que al efecto disponga el Servicio de Administración Tributaria.

Así, una de las condiciones a cumplir por quienes habitualmente efectúen la importación de mercancías es la de estar inscritos en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos, a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, así como las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de julio de dos mil once, vigentes a partir del treinta y uno de dicho mes y año conforme a su artículo único transitorio y que continúan en vigor, concretamente la regla 1.3.3, establecen los casos en que procederá la suspensión del padrón de importadores, al prever:

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

- I. Cuando el contribuyente presente irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes;***
- II. Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes;***
- III. Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores, y***
- IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.’⁴***

⁴ Los artículos referidos disponen:

“Artículo 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

VII. Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento

aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

VIII. Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

IX. Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.

X. Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

XI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.”

“Artículo 177. Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley, cuando:

I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

II. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de esta Ley.

III. Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de esta Ley, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

IV. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

V. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.

VI. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de esta Ley, deban llevar marbetes o sellos y no los tengan.

VII. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de esta Ley.

VIII. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que

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

I. El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.⁵

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

III. El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC⁶, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.

retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de esta Ley.

IX. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente.

X. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.”

“Artículo 179. Las sanciones establecidas por el artículo 178, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país.

No se aplicarán sanciones por la infracción a que se refiere el párrafo anterior, en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales:

I. Alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista.

II. Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice.

III. Artículos domésticos para su casa habitación.”

⁵ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “64. RFC, el Registro Federal de Contribuyentes”.

⁶ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “21. ALSC, la Administración Local de Servicios al Contribuyente”.

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

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

VI. Tratándose de contribuyentes inscritos en el Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, cuando la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la SENER⁷, notifique a la ACCG⁸, que la licencia o autorización para el uso o comercialización de material radiactivo, fue suspendida o cancelada.

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

⁷ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “77. SENER, Secretaría de Energía”.

⁸ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “5. ACCG, la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la AGA, sita en Avenida Hidalgo 77, Módulo IV, Primer Piso, Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F.” y “1. AGA, la Administración General de Aduanas, sita en Avenida Hidalgo 77, Módulo IV, Tercer Piso, Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F.”.

VIII. Mediante resolución se determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II⁹ de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y el crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

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

X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el Decreto de vehículos usados, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Decreto.

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

XII. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que

⁹ “Artículo 182. Cometen las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, quienes:

(...)

II. Excedan el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente; no se lleve a cabo el retorno al extranjero de las importaciones temporales o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las mercancías correspondientes y la finalidad específica del régimen.

(...)”

esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.

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

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

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

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

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

XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las

autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

XIX. La SE¹⁰ haya cancelado el programa IMMEX¹¹ o ECEX¹², correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.

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

¹⁰ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “73. SE, la Secretaría de Economía”.

¹¹ Industria manufacturera, maquiladora y de servicio de exportación.

¹² Empresas de comercio exterior.

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

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

XXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal¹³, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.

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

¹³ “Artículo 193. Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia. (...)”

la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.

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

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

XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.

XXVIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente

alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.

XXIX. El contribuyente no cuente con FIEL¹⁴ vigente.

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

¹⁴ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “36. FIEL, la Firma Electrónica Avanzada, la obtenida conforme a lo establecido en la ficha 116/CFF ‘Obtención del certificado de FIEL’ que forma parte del Anexo 1-A de la RMF” y “65. RMF, la Resolución Miscelánea Fiscal vigente”.

de que el contribuyente no ofrezca las pruebas o alegatos dentro del plazo establecido, la ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

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

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

Cuando el contribuyente hubiera sido suspendido del Padrón de Importadores o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos por un error imputable a la autoridad, se dejará sin efectos la suspensión en forma inmediata.”

La Tercera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de dos mil once, adicionó la fracción XXX a la regla 1.3.3 y modificó su tercer párrafo para incluir dicho supuesto

como una de las que da causa a la suspensión inmediata. Tal reforma es del tenor siguiente:

“1.3.3. (...)

XXX. Para efectos del sector 8, Apartado B del Anexo 10, cuando los documentos, autorizaciones o permisos estén incompletos, presenten inconsistencias, o no se encuentren vigentes.

(...)

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

(...)”

Asimismo, mediante la Novena Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil doce, se adicionó la fracción XXXI a la regla 1.3.3 y se reformó nuevamente su tercer párrafo para incluir el supuesto contemplado en la fracción adicionada como uno de los que da causa a la suspensión inmediata, en los siguientes términos:

“1.3.3. (...)

XXXI. El contribuyente introduzca al régimen de depósito fiscal en almacenes generales de depósito autorizados de conformidad con el artículo 119 de la Ley, mercancías clasificadas en los capítulos 50 a 64 de la TIGIE¹⁵.

(...)

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

(...)”

Como se advierte, la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos tiene lugar en virtud del incumplimiento a obligaciones legales específicas, a la comisión de infracciones o a la existencia de posibles anomalías que requieren su corrección, pues las causas que originan tal suspensión se refieren a la existencia de irregularidades en relación con el registro federal de causantes y su domicilio fiscal; a que la firma electrónica no se encuentre vigente; a la suspensión o cancelación de la licencia o

¹⁵ Conforme al Glosario de Definiciones y Acrónimos anexo a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 “88. TIGIE, la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”.

autorización para el uso o comercialización de material radioactivo; a la existencia de créditos fiscales exigibles no garantizados por las infracciones que se precisan y hasta por los importes que se refieren; a la falta de presentación de declaraciones de impuestos federales; al incumplimiento a las disposiciones establecidas en el Decreto de Vehículos Usados; a la sujeción a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor; a no llevar la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que se esté obligado, o bien se oculten, alteren o destruyan total o parcialmente; a no contar con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior; a la oposición al ejercicio de las facultades de comprobación por parte de las autoridades aduaneras o a no atender a sus requerimientos; a la falsedad del nombre o domicilio fiscal señalado en el pedimento o en la factura del proveedor, o si es ilocalizable; a la falta de cierre sin causa justificada de una operación de tránsito interno o internacional en la aduana correspondiente; a la detección de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o a derechos de autor; a la cancelación por la Secretaría de Economía de programas industriales o su falta de inscripción; a que el contribuyente utilice su registro en el padrón en beneficio de otros contribuyentes; a que altere los registros o documentos que amparen las operaciones de comercio exterior; a la detección de introducción al territorio nacional de armas o narcóticos, de dinero en efectivo, cheques, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar, no declarados superiores a la cantidad señalada; a que el valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más; a la detección de mercancías con orígenes declarados

distintos o de clasificación arancelaria diferente; a la omisión del pago de cuotas compensatorias o medidas de transición; a la presentación de documentación falsa, incompleta, con inconsistencias o que no se encuentren en vigor tratándose de los productos que se precisan; y a la introducción de las mercancías que se precisan al régimen de depósito fiscal en almacenes generales de depósito autorizados.

Se advierte que las Reglas de Comercio Exterior para 2010, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de ese año, vigentes con anterioridad y bajo las cuales se emitieron las resoluciones en que los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron los criterios en contradicción, establecían en términos similares las causas de suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, concretamente en su regla 1.3.4¹⁶, con la

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

- I. El contribuyente presente aviso de cancelación en el RFC.
- II. El contribuyente presente aviso de suspensión de actividades en el RFC.
- III. El contribuyente realice cambio de domicilio fiscal o realice el cambio después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes a la ALSC, conforme a los plazos establecidos en el artículo 27 del Código.
- IV. El contribuyente no registre en el RFC los establecimientos en los cuales realice operaciones de comercio exterior.
- V. El contribuyente no sea localizado en su domicilio fiscal o el domicilio fiscal del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente.
- VI. El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.
- VII. El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de \$100,000.00.
- VIII. Mediante resolución se le determine un crédito fiscal a cargo del contribuyente por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los

artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.

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

X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el 'Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados', publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto. (Mediante la Quinta Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de dos mil once, se modificó esta fracción en los siguientes términos: 'X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados", de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Decreto'.

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

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

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

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

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

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

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

XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.

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

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

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

diferencia de que también preveían la suspensión definitiva para determinadas infracciones y, originalmente, también cuando el contribuyente hubiese sido suspendido en más de tres ocasiones dentro de un periodo de cinco años contado a partir de la primera suspensión por alguna causal de suspensión distinta a aquellas cuya actualización daba lugar a la suspensión definitiva (suprimiéndose esta última causa de suspensión definitiva mediante la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil diez).

En tales términos, la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos se funda en una cuestión de orden público e interés social, pues su objetivo es garantizar que los importadores de

ACCG procederá a la suspensión correspondiente, notificándola al contribuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del Código.

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

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

Se consideran causales de suspensión definitiva:

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

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

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

mercancías subsanen las irregularidades en que incurran y cumplan con las reglas establecidas, esto es, se trata de una medida cautelar impuesta para el debido acatamiento del procedimiento de comercio exterior relativo a la importación.

En este sentido, se considera indudable que la concesión de la suspensión en el juicio de amparo contra el efecto de la orden de suspensión del padrón de importadores y/o del padrón de importadores de sectores específicos incumpliría el requisito establecido en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo relativo a que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, pues con ello se permitiría la importación de mercancías no obstante que el contribuyente haya incurrido en irregularidades, anomalías e infracciones a las disposiciones legales en la materia que dieron lugar a que se decretara su suspensión en el padrón correspondiente, esto es, se permitiría la contravención a disposiciones de orden público que tienen como fin el debido acatamiento y sujeción del procedimiento de comercio exterior a los requisitos legales establecidos con el consecuente perjuicio al interés social que ello acarrea, impidiéndose el ejercicio de las facultades coercitivas de la autoridad para mediante esta medida lograr el debido respeto y sujeción al orden legal.

Es importante resaltar que si la suspensión en el padrón de importadores tiene lugar en virtud de ya existir alguna anomalía, irregularidad o contravención a las disposiciones legales, es claro que el otorgamiento de la medida cautelar en el juicio de garantías implicaría permitir la continuación de tales infracciones,

por lo que carece de sustento la afirmación relativa a que la suspensión del efecto del acto reclamado para que se permita a la parte quejosa importar mercancías no implica el que se le exente de cumplir con todos los requisitos para la correcta y legal internación de mercancías extranjeras al territorio nacional, pues precisamente fue su infracción lo que dio lugar a la suspensión del registro y ello implica ya el incumplimiento al requisito establecido en el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera, máxime si se considera que en las propias Reglas de Comercio Exterior se prevé el levantamiento de la suspensión del registro en cuanto se subsane la anomalía que dio lugar a la medida, esto es, si se da el debido acatamiento a las disposiciones legales.

En efecto, en la regla 1.3.4 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (así como en la regla 1.3.5 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010¹⁷) se establece:

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

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

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

Para el caso del Padrón de Importadores, el resultado de la solicitud se dará a conocer en la página electrónica www.aduanas.gob.mx, en un término no mayor a

***“1.3.4. Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 79 del Reglamento, los contribuyentes cuya inscripción haya quedado suspendida en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, de acuerdo con el ‘Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos’.*”**

30 días naturales, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. Trascurrido el plazo sin que se publique el resultado del dictamen en la página señalada, se entenderá que el mismo es favorable.

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

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

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

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

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

En el caso de que la ACCG, no tenga los elementos o medios suficientes para corroborar si el contribuyente desvirtuó o subsanó la irregularidad por la cual fue suspendido; se remitirán a la unidad administrativa que haya generado la información que suscitó la suspensión, las pruebas, alegatos y elementos aportados por el contribuyente, a efecto de que esta última lleve a cabo el análisis y valoración de los mismos, e informe por escrito a la ACCG en un plazo no mayor a 15 días naturales si es que efectivamente se subsanan o corrigen las omisiones o inconsistencias reportadas, indicando si resultaría procedente o no que se reincorpore al contribuyente en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos una vez que la ACCG verifique el cumplimiento de los demás requisitos.

Los importadores que hayan sido suspendidos, conforme a la regla 1.3.3. y se les haya iniciado o determinado un procedimiento administrativo en materia aduanera, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en el 'Instructivo de trámite para dejar

sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos’, cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal.

Asimismo, quienes hayan sido suspendidos en términos de la regla 1.3.3., por haber presentado documentación falsa para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias al momento de la importación, podrán ser reincorporados en dichos padrones, siempre que se allanen a la irregularidad, efectúen el pago del crédito fiscal determinado, no se trate de reincidencia y obtengan el visto bueno por escrito de la autoridad competente para la emisión de dicho documento, en el que manifieste su conformidad en la reincorporación al padrón del que se trate.”

Así, se prevé un procedimiento a través del cual se solicita que se deje sin efectos la suspensión con base en el formato “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”, lo que denota que la suspensión del registro de importadores tiene por finalidad lograr la regularización del contribuyente, de suerte tal que si la parte afectada acredita o cumple con el requisito que dio lugar a la implementación de dicha medida, ésta dejará de surtir efectos y será reincorporado al padrón correspondiente.

Además, debe tenerse también en cuenta que conforme a la regla 1.3.3 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (1.3.4 de las correspondientes a 2010), anteriormente transcrita, salvo las excepciones que señala en que la suspensión procederá de forma inmediata –cuando la causa de suspensión haya sido conocida durante el ejercicio de las facultades de comprobación y en las causas de suspensión que se precisan–, se lleva a cabo un procedimiento previo en el que se notifica al contribuyente las causas que lo motivan, concediéndole un plazo para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuarlas, estableciéndose que se dejará sin efectos la suspensión de forma inmediata cuando ello se deba a un error imputable a la autoridad.

En tales términos, este Órgano Colegiado determina que es improcedente el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo contra el efecto de la suspensión en el padrón de importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos consistente en la imposibilidad de que el particular suspendido lleve a cabo importaciones, en virtud de que no se surte el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo porque la concesión de la medida cautelar contravendría disposiciones de orden público y afectaría el interés social, al posibilitar la importación por parte de contribuyentes que han incurrido en alguna anomalía o irregularidad que precisamente la suspensión trata de corregir con el objeto de que se dé debido cumplimiento a las disposiciones regulatorias de los procedimientos en materia de comercio exterior, concretamente, de la introducción de mercancías extranjeras al territorio nacional.

Lo anterior ha sido reconocido así por esta Segunda Sala al fallar la contradicción de tesis 410/2011, en la que se determinó que la suspensión del padrón de importadores constituye un acto de molestia respecto del cual no rige la garantía de previa audiencia, sustentándose la tesis jurisprudencial 2a./J. 6/2012 intitulada “SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”¹⁸, y en cuyas consideraciones analizó la naturaleza del acto de suspensión relativo, estableciendo que se trataba de una medida cautelar que tiene como objeto que no se incumpla con el desarrollo de los procedimientos en materia de comercio exterior, los cuales son considerados como de orden público, esto es, se trata de un acto preventivo emitido por la autoridad hacendaria para cerciorarse que la actividad de los importadores inscritos en el padrón sean llevadas a cabo conforme a lo

¹⁸ “SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO SINO DE MOLESTIA, POR LO QUE NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. La sanción consistente en la suspensión del Padrón de Importadores con fundamento en el artículo 59 de la Ley Aduanera, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no constituye una resolución de carácter definitivo, cuyo objetivo principal sea la supresión o menoscabo de un derecho adquirido, sino que únicamente se trata de una suspensión de carácter provisional, con el objeto de que la autoridad hacendaria esté en aptitud de verificar que los procedimientos en materia de importaciones se lleven a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable. Por tanto, aun cuando la suspensión de la autoridad se lleva en forma inmediata, sin que antes se dé oportunidad al importador de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, no implica violación a la garantía de audiencia previa, puesto que se trata de una medida cautelar de carácter temporal, mas no de una cancelación o revocación del registro; máxime que las propias reglas prevén la posibilidad de que los contribuyentes subsanen o aclaren la irregularidad detectada a través de la solicitud respectiva, con lo cual se dejaría sin efectos la medida cautelar y se repararía el agravio. En consecuencia, al tratarse de una medida de carácter temporal, no constituye un acto privativo y por ello no es factible que en la especie se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Décima Época. Registro: 2000292. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 2, tesis: 2a./J. 6/2012 (10a.), página: 1590)

dispuesto por los ordenamientos legales aplicables, como se advierte de la siguiente transcripción de las consideraciones relativas de dicha resolución:

“(...) El artículo 59 de la Ley Aduanera, señala: (Se transcribe)

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

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

De la Regla transcrita, en su primer párrafo, se advierte que hace referencia a que procederá la

suspensión en el Padrón de Importadores, cuando concurren algunos de los supuestos ahí previstos, de tal suerte que no se refiere a una sanción de carácter definitivo; es decir, no hace alusión a una cancelación o revocación.

Por su parte, en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diez, se establece: (Se transcribe la regla 1.3.4)

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

Ahora, de acuerdo con lo definido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término suspender, se refiere a: ‘Detener o diferir por algún tiempo alguna acción u obra’¹⁹; así como el término suspensión que se refiere a: ‘Acción y efecto de suspender o suspenderse’²⁰.

Asimismo, Ignacio Burgoa en su libro ‘El Juicio de Amparo’, en torno al tema que nos interesa precisa que: ‘La suspensión in genere puede presentarse bajo dos aspectos, no independientes ni autónomos entre sí, sino bajo una relación de

¹⁹ Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1997, pág. 1924.

²⁰ Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1997, pág. 1924.

causa a efecto. Evidentemente, la suspensión desde el punto de vista de su estructura externa, puede consistir, bien en un fenómeno (acto o hecho), o bien en una situación o estado. La suspensión in genere, como fenómeno o acontecimiento, es de realización momentánea; en cambio, bajo el aspecto o carácter de situación, implica un estado o posición de desarrollo prolongado, pero limitado, desde el punto de vista temporal.

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

En resumen, la suspensión siempre se presenta bajo los dos aspectos apuntados, o sea, como un acontecimiento temporal momentáneo, y hasta pudiéramos decir instantáneo, y como situación o estado temporalmente prolongado, pero limitado²¹.

²¹ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Trigésimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 709.

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

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

Es decir, que la suspensión en sí misma como acto de autoridad, está sujeto o condicionado a la aclaración o a que se subsane el vicio o irregularidad, mientras que el acto definitivo seguirá causando efectos de forma permanente y sólo cesarán cuando el acto haya sido declarado inválido o ilegal, destruyendo en forma total sus efectos.

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

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

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

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

tener un control de los importadores, no puede considerarse como un acto definitivo que pudiera ocasionar un menoscabo, disminución o supresión de algún derecho en forma definitiva.

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

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

No obsta a lo anterior que la medida suspensiva pueda ser decretada en forma directa e inmediata

por parte de la autoridad sin que al efecto se lleve un procedimiento o se dé aviso a la importadora, pues precisamente dicha irregularidad se podrá subsanar a través de la solicitud de autorización para dejar sin efectos la suspensión, y porque además, como ya se dijo se trata de una medida de carácter provisional que tiene por objeto garantizar que los importadores de mercancías cumplan con los requisitos previstos en la ley, por lo cual podrán suspender en forma temporal dicho registro a fin de que se regularicen las anomalías o situaciones que se estime están efectuadas en forma ilegal, las cuales son susceptibles de ser reparadas por los propios importadores.

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

(...)

Ahora, si bien es cierto al momento en que se dicta la medida cautelar consistente en una suspensión de carácter provisional, no se brinda la oportunidad a los importadores de hacer valer lo que a su

derecho convenga y ofrecer las pruebas que estime pertinentes, lo cierto es que podrá hacerlo al momento en que solicite la modificación de la suspensión, con lo cual quedaría reparada la posible violación; por tanto, no constituye un acto privativo sino de molestia; razón por la que en la especie no resulta indispensable que se cumpla con la garantía de previa audiencia a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)”

De las consideraciones transcritas derivan las siguientes determinaciones de esta Segunda Sala:

1) La inscripción en el padrón de importadores constituye uno de los requisitos que las personas físicas o morales que importen mercancías deberán cumplir de conformidad con el artículo 59 de la Ley Aduanera.

2) Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior establecen los supuestos en que procederá la suspensión en el padrón de importadores.

3) La sanción consistente en la suspensión en el padrón de importadores constituye una medida de carácter temporal que tendrá vigencia únicamente durante el tiempo que subsista la irregularidad, mas no una cancelación o revocación, que en su caso implique una sanción de carácter definitivo.

4) El objeto de esta medida de carácter provisional es garantizar que los importadores de mercancías cumplan con las reglas previamente establecidas para que la autoridad hacendaria esté en aptitud de tener un control de los importadores, esto es, se trata de prevenir el incumplimiento en el desarrollo de los procedimientos en materia de comercio exterior que son considerados de orden público.

5) En las citadas Reglas se prevé la existencia de un procedimiento a través del cual se podrá solicitar que se deje sin efectos la suspensión decretada, lo que denota que es sólo una determinación de carácter temporal y no un acto que en forma definitiva restrinja o extinga algún derecho previamente adquirido.

6) Al tratarse de un acto provisional no procede otorgar la garantía de audiencia previa.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, es claro que el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo para permitir al contribuyente la importación de mercancías, no obstante la medida de suspensión en el padrón de importadores decretada en su contra, impediría el debido ejercicio de las facultades de control en materia aduanera por las autoridades al no poderse reprimir la conducta del importador que ha incurrido en infracciones, anomalías u omisiones que deben ser subsanadas, pues no obstante la existencia de tales irregularidades se permitiría la importación sin conminarse al importador a la previa satisfacción de todos los requisitos legales que rigen en los procedimientos en materia de comercio exterior

para la procedencia de la introducción de mercancías extranjeras al territorio nacional, procedimientos que son considerados de orden público y que se contravendrían, además de la clara afectación al interés social que ello implica.

Esto es, el otorgamiento de la medida cautelar en el juicio de garantías para impedir que surta efectos la suspensión en el padrón de importadores llevaría a nulificar el objetivo que persigue esta institución que es, precisamente, el que no se puedan realizar importaciones hasta en tanto el particular suspendido no regularice su situación, a fin de conminarlo a dar debido respeto a las disposiciones en la materia.

Resultan aplicables analógicamente al caso las siguientes jurisprudencias de esta Segunda Sala:

“CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES. DEBE NEGARSE LA SUSPENSIÓN CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA CANCELACIÓN DE SU REGISTRO. Conforme al artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, cuando el contador público autorizado para dictaminar sobre los estados financieros de los contribuyentes reincida en incumplir las disposiciones referidas en ese numeral o en no aplicar las normas y procedimientos de auditoría, participe en la comisión de un delito de carácter

fiscal o no exhiba, a requerimiento de la autoridad, los papeles de trabajo que haya elaborado con motivo de la auditoría practicada a dichos estados financieros, procede la cancelación definitiva de su registro. Ahora bien, cuando en el juicio de amparo se reclama esa cancelación, sustentada en que el contador público no exhibió, a requerimiento de la autoridad, los referidos papeles de trabajo, que supone la pérdida de los atributos para ejercer la función para la que fue autorizado por una falta grave, debe negarse la suspensión contra sus efectos y consecuencias, pues de concederse, se afectaría a la sociedad al no poderse ejecutar una sanción cuyo fin es reprimir una conducta de tal magnitud que ocasiona que el mencionado profesional sea descalificado para coadyuvar con la autoridad hacendaria, lo que, además, impediría la ejecución de un acto tendente al debido desempeño de la función de dictaminar los estados financieros de los contribuyentes, privilegiándose el interés particular de aquél, sobre el que a ese respecto tiene la colectividad.” (Décima Época. Núm. Registro IUS: 160594. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 4, tesis: 2a./J. 138/2011 (9a.), página: 2593)

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA

PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN O PARA CELEBRAR CONTRATOS PÚBLICOS. Debe negarse la suspensión solicitada en el amparo contra los efectos y consecuencias de la inhabilitación temporal para participar en procedimientos de licitación o para celebrar contratos públicos en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pues de concederse se contravendrían las disposiciones de orden público que desarrollan las bases y principios establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo fin es regular y vigilar que las acciones relativas a la adquisición, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra por parte de la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos colectivos para los que están destinados, situaciones respecto de las cuales la sociedad está interesada en que se protejan, aunado a que esa sanción goza de la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos, por lo que el interés particular se subordina al general, evitando que participe en una licitación o se otorgue un contrato público a la

persona sancionada respecto de la cual existe duda sobre su honradez.” (Novena Época. Núm. Registro IUS: 162971. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII, Enero de 2011, tesis: 2a./J. 157/2010, página: 1402.)

“AGENTES ADUANALES, SUSPENSION IMPROCEDENTE CONTRA EL ACTO EN QUE ACUERDE SUSPENDERLOS EN SUS FUNCIONES. Contra el acto en que se acuerde la suspensión de un agente aduanal en sus funciones es improcedente conceder la suspensión provisional, ya que afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pues dicho agente estaría en posibilidad de continuar realizando sus actividades en los nuevos trámites aduanales, ejerciendo así una actividad que legalmente requiere autorización en protección de los intereses de la sociedad; autorización ésta que, por efectos de la suspensión de sus funciones, le ha sido retirada, así sea tan sólo mientras dure el procedimiento de cancelación de la patente.” (Octava Época. Núm. Registro IUS: 206378. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 72, Diciembre de 1993, tesis: 2a./J. 21/93, página: 21.)

En atención a lo manifestado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en el

artículo 195 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes rubro y texto:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS DE LA ORDEN DE SUSPENSIÓN EN EL PADRÓN DE IMPORTADORES. Es improcedente otorgar la suspensión en el juicio de amparo promovido contra la imposibilidad legal de importar mercancías derivada de la orden de suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de importadores de sectores específicos, pues de los supuestos previstos en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera y en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior deriva que tal medida se impone por la comisión de infracciones, el incumplimiento a obligaciones legales específicas o la existencia de anomalías o irregularidades que requieren su corrección, esto es, la suspensión constituye una medida cautelar impuesta para el debido acatamiento del procedimiento de comercio exterior relativo a la importación, por lo que no se surte el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, en tanto la concesión de la suspensión en el amparo contra los efectos de aquélla contravendría disposiciones de orden público y afectaría el interés social, al permitir la continuación de tales infracciones e impedir el ejercicio de las facultades de control en materia aduanera de la autoridad, máxime si se considera, por una parte, que en las propias Reglas de Comercio Exterior se prevé un procedimiento para solicitar el levantamiento de la suspensión del registro en el padrón que se lleva a cabo en cuanto se subsana la anomalía que dio lugar a la medida y, por otra, que con las excepciones que se precisan en donde la suspensión procederá de forma inmediata, se efectúa un procedimiento previo en el que se notifican al contribuyente las causas

que la motivan, concediéndole un plazo para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a fin de desvirtuarlas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el incidente en revisión 232/2011 y el recurso de queja administrativa 92/2011, respectivamente.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la tesis jurisprudencial redactada en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el toca de la contradicción.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Presidente en funciones de esta Segunda Sala. El Ministro Presidente Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente. Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firma el Ministro Presidente en funciones y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE EN FUNCIONES Y PONENTE

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

ESTA HOJA CORRESPONDE A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 59/2012. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO

CONTRADICCIÓN DE TESIS 59/2012.

CIRCUITO. FALLADO EL DÍA CINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DOCE, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: PRIMERO. SÍ EXISTE CONTRADICCIÓN ENTRE LAS TESIS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO AL RESOLVER EL INCIDENTE EN REVISIÓN 232/2011 Y EL RECURSO DE QUEJA ADMINISTRATIVA 92/2011, RESPECTIVAMENTE. SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER JURISPRUDENCIAL EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, BAJO LA TESIS JURISPRUDENCIAL REDACTADA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN. CONSTE.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9° del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.