

El procedimiento administrativo en materia aduanera

Juan Antonio Negrete Zaragoza*

Introducción

En nuestro país, una parte fundamental que sostiene a la economía recae en el comercio internacional, sobre todo en la importación que se realiza para mover el mercado interno por parte de los entes económicos. La estrategia que se requiere es la planeación eficaz en materia aduanera, que va desde el llenado de un pedimento de importación, la realización del despacho aduanero y la salida de la mercancía de las aduanas sin que tengan que sufrir o generar el famoso Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), algo muy recurrente en la práctica y que genera dolores de cabeza a los importadores.

* Es Licenciado en Derecho por la UNAM. Graduado con Mención Honorífica, tanto en nuestra máxima casa de estudios como en la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) del IPN, donde se graduó como Contador Público. Asimismo, es maestro en Derecho Civil con Mención Honorífica por el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico (INADEJ). Tiene vasta experiencia en el sector público y político. Es autor del libro *Política Pública Extrafiscal o Fines Recaudatorios del IESPYS. ¿Recaudación sin salud?* editado por Do Fiscal de Thomson Reuters, y articulista en varias revistas especializadas en materia fiscal y administrativa. Actualmente se desempeña como catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la ESCA del IPN, en la Universidad La Salle en la UIC y en el INADEJ. Desde junio de 2024 es el director general de la Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia, A.C. de la UNAM. Es socio director de la firma Negrete Zaragoza Abogados, S.C.

DEFINICIÓN DEL PAMA

Como bien lo dice su nombre, es un procedimiento de carácter administrativo, que emite la propia autoridad aduanera para embargar mercancía, cuando exista o se observe alguna irregularidad con motivo del reconocimiento aduanero a su entrada al país, durante su verificación en transporte o mediante el ejercicio de facultades de comprobación.

El PAMA se regula en los artículos 46, 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera y, sobre todo, es importante resaltar que tendrá lugar cuando se presenten irregularidades con las mercancías en una revisión, al respecto, el numeral 46 de la Ley Aduanera refiere:

ARTICULO 46. Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de las declaraciones electrónicas efectuadas y de los documentos electrónicos o digitales transmitidos, y presentados ante las mismas; del reconocimiento aduanero; de la inspección o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar en documento que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley.

DESARROLLO DEL PAMA

Este procedimiento iniciará con el levantamiento de un acta de inicio del PAMA, con fundamento en el artículo 150 de la Ley Aduanera, que deberá contener:

- La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- La toma de muestras de las mercancías (sobre todo cuando son mercancía de difícil identificación, por ejemplo, los polvos), en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

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

Se apercibirá al interesado de que, si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará. Que de no señalar el domicilio —o señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente, señalar un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación u oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten— las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

El interesado tiene un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan, lo cual debe establecerse expresamente en el acta en comento del PAMA.

INEXACTA APLICACIÓN ARANCELARIA

Ahora bien, cuando el embargo precautorio se genere con motivo de una inexacta clasificación arancelaria podrá ofrecerse, dentro del plazo de diez días, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento de importación; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento.

En caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento, la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal.

La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado.

EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍAS Y DE LOS TRANSPORTES QUE LAS LLEVAN

Como bien señalaba al inicio, también se puede embargar la mercancía que se encuentra en transporte, junto con el tráiler o camión o vehículo que la contenga; el artículo 151 de la Ley Aduanera regula los casos en que esto opera:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o 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.
- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.
- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites que se necesitan para su introducción al territorio nacional o para

su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.

- IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía que NO ESTÁ declarada o TIENE UN excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías, y eso no se señaló anteriormente.
- V. Cuando se introduzcan en el recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.
- VI. Cuando el nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, o bien, en la transmisión electrónica o en el aviso consolidado respectivo, considerando, en su caso, el accuse correspondiente declarado, sean falsos o inexistentes, o cuando en el domicilio señalado, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero. Esto se requerirá a través de una orden de la autoridad competente.
- VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares salvo que sirva como garantía. Esto se requerirá a través de una orden de la autoridad competente.

ACTUACIÓN POR PARTE DEL INTERESADO EN EL PAMA

Con fundamento en el artículo 153 de la Ley Aduanera, el interesado debe actuar, cuando se le notifica el acta de inicio del PAMA, de acuerdo con los siguientes puntos:

- I. Deberá ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el

- acta, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta.
- II. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.
 - III. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico aduanero para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.
 - IV. Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, de modo tal que desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten el valor declarado, la autoridad que levantó el acta de inicio de PAMA, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.
 - V. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente.
 - VI. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

- VII. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.
- VIII. Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan.
- IX. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.

Ahora bien, es importante que el interesado tome en cuenta que, cuando exista un embargo precautorio, podrá ofrecer a la autoridad aduanera o ejecutora una garantía fiscal, de conformidad con las garantías del interés fiscal establecidas en el artículo 141 del *Código Fiscal de la Federación*.

Conclusiones

1. Los artículos 46 y 150 de la Ley Aduanera establecen el marco para la fiscalización y los actos de comprobación, pero en la práctica, las autoridades aduaneras tienden a aplicar una interpretación restrictiva y formalista del PAMA. Esta rigidez en la interpretación puede llevar a sanciones severas, aún en situaciones donde las irregularidades sean menores o meramente

formales, sin una afectación real al fisco. Esta interpretación limita las posibilidades de defensa para los importadores y exportadores y genera un clima de incertidumbre en la operación aduanera.

2. La resolución de un PAMA puede ser un proceso largo y costoso, que afecte la continuidad operativa de las empresas. Aunque el artículo 151 prevé el levantamiento del acta de inicio del procedimiento, la resolución de éste puede extenderse considerablemente, ya que involucra la intervención de diversas instancias. Esto puede llevar a que las mercancías queden retenidas por

periodos prolongados, lo cual puede resultar en la pérdida de la mercancía, obsolescencia de productos o perjuicios financieros para las empresas.

3. El PAMA es un procedimiento que debe ser ágil, el problema es que puede afectarse la mercancía, sobre todo cuando hablamos de productos sensibles o que requieren cuidados específicos para que no se echen a perder o se alteren y por ende, ya no sean útiles para el interesado; sobre todo, debemos tomar en cuenta el plazo de los 4 meses para que la autoridad resuelva y que, de no hacerlo, se puede determinar la nulidad ya que sería ilegal la posterior determinación de un crédito fiscal.

Referencias

Ley Aduanera (vigente).