

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3917/2017  
QUEJOSO Y RECURRENTE: JOSÉ OTHÓN  
BORREGO SECO**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER  
COLABORÓ: HÉCTOR GUSTAVO PINEDA SALAS**

Vo.Bo.  
Ministra

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

**VISTOS; y  
RESULTANDO:**

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”<sup>1</sup>

[...]

Para resolver la cuestión planteada, en primer término, se hará referencia al marco regulatorio en la materia y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad de la fracción IV, del artículo 183-A de la Ley Aduanera.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J.53/2014 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

**A. Marco regulatorio en relación con las obligaciones derivadas de la importación de mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias en materia de sanidad vegetal.**

Los artículos 176, fracción II, 178, fracción IV y 183-A fracción IV son del tenor siguiente:

***“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:***

***.....***

***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, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación”.***

***ARTICULO 178. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley:***

***(...)***

***IV. Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, normas oficiales mexicanas, con***

**excepción de las normas oficiales mexicanas de información comercial.**

**Artículo 183-A. Las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables, en los siguientes casos:**

**(...)**

**IV. En el supuesto previsto en el artículo 178, fracción IV de esta Ley, excepto cuando el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias, dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. Para los efectos de esta fracción los interesados, en términos de los artículos 36 y 36-A de esta Ley, deberán transmitir y presentar un pedimento de rectificación, anexando en documento electrónico o digital, la información que compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias. La excepción no será aplicable tratándose de regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional.**

De los preceptos transcritos se desprende que, para la introducción legal de mercancías al país, la Ley Aduanera establece un régimen específico atendiendo a la naturaleza de los bienes que se introduzcan; esto es, aquella mercancía sujeta a regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de medio ambiente, seguridad nacional, salud pública o de sanidad animal y vegetal admite una regulación particular que atiende a la especial naturaleza de los bienes que se introduzcan al país.

En relación con la regulación en materia de sanidad vegetal, cabe referir que en términos de la Ley Federal de Sanidad Vegetal<sup>2</sup>, ésta

---

<sup>2</sup> Artículos 1, 2 y 3.

es de orden público e interés social y tiene por objeto regular en todo el territorio nacional la aplicación, verificación y certificación de sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción de vegetales.

La finalidad de esta regulación es establecer métodos de control para reducir los riesgos fitosanitarios que pudiera provocar la diseminación e introducción de plagas de los vegetales al territorio nacional. En este contexto, en relación con la importación de vegetales, se establece que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación expedirá un *Certificado Fitosanitario* a través del cual consta el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal para efectos de la importación o exportación de este tipo de mercancías.

Así, la importación de vegetales y sus productos y subproductos se rige por una diversidad de disposiciones de observancia general que tienen por objeto disminuir los riesgos fitosanitarios que pudiera implicar la introducción de estos productos al país. En particular, el artículo 23 de la Ley determina qué productos quedan sujetos a un control para su importación, esto, por ser susceptibles de portar plagas.

En efecto, en términos de la disposición en comento, los vegetales, sus productos y subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos y equipos que puedan representar un riesgo fitosanitario, están sujetos a la expedición del *Certificado Fitosanitario* en términos de la Ley y del “*Acuerdo que establece la Certificación y Codificación de Mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria*”.

En este tenor, las disposiciones previstas en la Ley Aduanera en relación con la regulación y restricciones no arancelarias en materia de sanidad vegetal, *complementan*, en lo que a las atribuciones de la

autoridad aduanera se refiere, la finalidad prevista tanto en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como en la Ley de Comercio Exterior. En este sentido, el artículo 144, fracción II, de la Ley Aduanera confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la atribución de comprobar, en la importación y exportación de mercancías, que se cumpla con las restricciones y regulaciones no arancelarias.

En términos de la Ley Aduanera, todo aquel que introduzca mercancías al territorio nacional destinándolas a un régimen aduanero, deberá transmitir a las autoridades aduaneras un pedimento con la información respecto de las mercancías a importar; los agentes aduanales y quienes introduzcan y extraigan mercancías del territorio nacional están obligados a transmitir información en relación con, entre otras, la comprobación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación<sup>3</sup>.

El artículo 56, fracción I, precisa que en la importación, temporal o definitiva, las regulaciones y restricciones no arancelarias rigen desde el atraque de la embarcación que las transporte, el cruce de la línea divisoria internacional o el arribo de la aeronave.

Ahora bien, ante el incumplimiento de la regulación no arancelaria en la importación, el artículo 176 establece la configuración de diversas infracciones relacionadas, precisamente, con la introducción o extracción de mercancías sujetas a esta regulación; en particular, su fracción II determina que comete una infracción aquel que introduzca mercancías al país sin permiso de las autoridades competentes o sin cumplir las regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, entre otras, por razones de sanidad fitopecuaria.

En congruencia con lo anterior, el artículo 151, fracción II, de la Ley Aduanera prevé que procede el *embargo precautorio* de las mercancías cuando estén sujetas a regulaciones y restricciones no

---

<sup>3</sup> Artículos 36 y 36-A de la Ley Aduanera.

arancelarias en términos de la fracción II del diverso artículo 176 y no se acredite su cumplimiento.

Así, cuando en ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera proceda el embargo precautorio, se dará inicio al *procedimiento administrativo en materia aduanera* en términos del artículo 150 de la Ley en la materia. Se determina que en el acta de inicio de procedimiento se hará constar la identificación de la autoridad que practica la diligencia; los hechos que motivan el inicio del procedimiento; la descripción de las mercancías y los elementos probatorios.

Posteriormente, en términos del mismo precepto, se requerirá al interesado para que designe a dos testigos y señale domicilio para recibir notificaciones. Dicha acta establecerá que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, para ofrecer pruebas y formular alegatos.

El artículo 153 determina que el ofrecimiento de pruebas en cuestión se rige por lo dispuesto en los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación; cuando las pruebas desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio, la autoridad que inició el procedimiento dictará de inmediato resolución, sin que proceda la imposición de sanciones y se ordenará la devolución de las mercancías.

Cuando el interesado no presente pruebas o estas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente, la autoridad dictará resolución definitiva en un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse

la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

El artículo 154 determina que el embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, salvo en los supuestos previstos en el artículo 183-A de la Ley Aduanera. Como se refirió ya, el artículo 183-A regula los supuestos en los que las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal, entre ellos, en casos de infracción de las regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional en términos de los diversos artículos 176 y 178 de la Ley en cuestión.

El artículo 183-A, fracción IV, prevé que, siempre y cuando no se trate de casos de infracciones en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional, el infractor podrá cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias en los treinta días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera; esto es, ya iniciado el procedimiento, el importador podrá rectificar el cumplimiento de su obligación para efecto de que la mercancía de que se trata no pase a ser propiedad del Fisco Federal.

Finalmente cabe señalar que, en términos del artículo 203 de la Ley Aduanera, en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procede el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

#### **B. Análisis de constitucionalidad de la fracción IV del artículo 183-A de la Ley Aduanera.**

Como se desarrollará a continuación, los argumentos planteados en el cuarto concepto de violación son *infundados* puesto que la fracción normativa en estudio no vulnera ningún derecho fundamental.

Cabe recordar que el quejoso plantea la inconstitucionalidad de la fracción en cuestión a partir de dos argumentos esenciales: **(i)** vulneración al *principio de seguridad jurídica* y estado de indefensión ante la imposibilidad de corregir su situación fiscal y de comercio exterior derivado del ejercicio de las facultades de comprobación ante el incumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional y **(ii)** vulneración del *debido proceso* y la *garantía de audiencia* pues se limita el derecho del contribuyente a corregir su situación fiscal previo al inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Esta Primera Sala procede al análisis conjunto de ambos planteamientos dada su estrecha vinculación.

**Vulneración al *principio de seguridad jurídica*, *debido proceso* y *garantía de audiencia* ante el incumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional.**

Esta Primera Sala llega a la conclusión de que la fracción IV del artículo 183-A de la Ley Aduanera es acorde al principio de seguridad jurídica y debido proceso en virtud de que, como se desarrollará a continuación, de la regulación en la materia se desprenden lineamientos claros que rigen las obligaciones de los importadores en materia de sanidad vegetal y, además, se prevé un procedimiento que respeta los derechos de aquellos que introducen mercancías al país sujeta a este tipo de regulación.

En efecto, la imposibilidad de rectificar el incumplimiento de las obligaciones en materia, entre otras, de sanidad vegetal, prevista en la última parte de la fracción IV del artículo 183-A cuya constitucionalidad se cuestiona, no deja al importador en un estado de indefensión y se rige por un procedimiento que respeta el derecho al debido proceso.

Las restricciones y regulaciones no arancelarias aplicables a personas que introduzcan o extraigan mercancías del país y a los agentes aduanales especifican, a través de diversas disposiciones generales, los requisitos que requieren estas mercancías para ser importadas; como se refirió en el apartado previo, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece un sistema específico de control de riesgos derivados de la posible contaminación de productos vegetales.

Particularmente, el *Certificado Fitosanitario* que se regula en dicha Ley y en el *Acuerdo que establece la Certificación y Codificación de Mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria* que expide la Secretaría de Agricultura, es el documento a través del cual el importador acredita haber cumplido con las disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal dependiendo de la mercancía de que se trate.

El cumplimiento de las obligaciones derivadas de las restricciones y regulaciones no arancelarias en materia de sanidad vegetal encuentra un marco regulatorio específico y claro independiente de la Ley Aduanera; régimen que, en términos del artículo 144 de dicha Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la autoridad aduanera, comprueba en el momento de la importación y exportación.

Así, todo aquel que pretende introducir mercancías al país sujetas a una regulación específica como la sanidad vegetal, previo al proceso ante la autoridad aduanera, deberá obtener el permiso de las autoridades competentes o cumplir con la regulación aplicable a la mercancía en cuestión; precisamente atendiendo a lo anterior, es que en términos de los artículos 36 y 36-A de la Ley Aduanera, el importador deberá formular un pedimento para efecto de conocer las regulaciones y restricciones de las mercancías que pretende importar.

En esta etapa el importador tiene la posibilidad de comprobar qué regulación resulta aplicable a su mercancía, o bien, qué permisos

se requieren para su legal introducción al país; la Ley Aduanera posibilita la verificación de los requisitos a cumplir en productos sujetos a regulaciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente o seguridad nacional en una *etapa previa* al ejercicio de sus atribuciones de comprobación.

Ahora bien, una vez introducidas las mercancías al país e iniciadas las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, esta Primera Sala advierte que el importador no se encuentra en un estado de incertidumbre, pues en términos de la Ley Aduanera sabe exactamente qué reglas le resultan aplicables de conformidad con el proceso ahí previsto.

Se precisa que las regulaciones y restricciones no arancelarias rigen a partir de la introducción de las mercancías al país y especifica el momento en que esto se considera actualizado; se prevén las infracciones ante el incumplimiento de este tipo de regulación y restricciones y se establecen las multas aplicables dependiendo de la infracción cometida.

En este contexto, se establece cuándo procede el embargo precautorio de las mercancías y el inicio del *procedimiento administrativo en materia aduanera*; dicho inicio debe constar en un “acta de inicio de procedimiento” en la cual se identificará la autoridad que practica la diligencia, los hechos que motivan el inicio del procedimiento y la descripción de la mercancía y de los elementos probatorios.

Se requerirá al interesado para que designe a dos testigos y señale domicilio para oír notificaciones y, a partir de ese momento, se considera notificado. En términos del artículo 153, dentro de los diez días siguientes en que surta efectos la notificación, el interesado podrá

ofrecer pruebas y alegatos, mismas que se rigen por el Código Fiscal de la Federación<sup>4</sup>.

Ahora bien, en términos de dicho precepto, cuando las pruebas desvirtúen, entre otros, los supuestos por los cuales procedió el embargo precautorio, la autoridad aduanera dictará inmediatamente resolución, por el contrario, de no presentarse pruebas suficientes, se dictará sentencia definitiva en un plazo no mayor a cuatro meses. Como se refirió previamente, ante dicha determinación procede el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, en términos del artículo impugnado, de actualizarse ciertos supuestos, entre ellos, la imposición de la multa prevista en la fracción IV, del artículo 178, las mercancías que no cumplieron con las restricciones y regulaciones no arancelarias, pasarán a ser propiedad del Fisco Federal. Se establece que si dicho incumplimiento no es en materias específicas, como sanidad vegetal, el infractor tendrá oportunidad de rectificarlo.

Esta posibilidad de rectificación se actualiza una vez iniciado el procedimiento administrativo, específicamente dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acta de inicio del mismo. En los supuestos de incumplimiento de las restricciones y regulación no arancelaria en ciertas materias específicas, no se actualiza esta posibilidad de rectificar y el procedimiento administrativo correrá su curso en términos de la Ley.

Del análisis integral, tanto del régimen de obligaciones a cargo de los importadores sujetos a regulación no arancelaria en materia de sanidad vegetal, como del procedimiento administrativo en materia aduanal, es dable concluir que, ante las atribuciones de comprobación

---

<sup>4</sup> Época: Décima Época. Registro: 2003352. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXII/2013 (10a.). Página: 969.

de la autoridad aduanera, el importador encuentra un régimen claro que posibilita el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la importación de este tipo de mercancías; dicha regulación impide que la autoridad actúe de manera arbitraria dejando al importado en una situación de incertidumbre.

En este sentido, no se vulnera el principio de seguridad jurídica en perjuicio del importador ante la imposibilidad de rectificar el incumplimiento de su obligación una vez iniciado el proceso de administrativo en materia aduanera en términos del artículo 183-A, fracción IV, pues, en todo momento, el sujeto obligado encuentra en las diversas disposiciones que lo rigen, parámetros claros para cumplir con la regulación que exige la importación de su mercancía, así como las consecuencias de su incumplimiento.

No sobra reiterar que en términos de la Ley Federal de Sanidad Vegetal el cumplimiento de las obligaciones fitosanitarias tiene por objeto reducir cualquier riesgo de dispersión de plagas a través de productos vegetales, por lo que, una vez introducidas las mercancías al país su control es muy estricto pues lo que se pretende es conservar la sanidad en la producción y distribución en el país.

Sin que esta situación deje al importador en un estado de inseguridad jurídica pues, se reitera, la regulación en materia de sanidad vegetal, como aquella en materia aduanera, establecen requisitos claros que guían los procedimientos para lograr una importación exitosa.

En la misma línea, no se sostiene el argumento en el sentido de que se vulnera la garantía de audiencia del importador ante la imposibilidad de rectificar el incumplimiento de la regulación y restricciones no arancelarias en los treinta días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, pues el hecho de no contar con esta oportunidad excepcional de demostrar la introducción legal de la mercancía, no implica que el

importador no pueda defenderse en términos del procedimiento previsto en la Ley.

Como se ha venido demostrando, el procedimiento administrativo en materia aduanera respeta el debido proceso en la medida de que las partes pueden ser oídas, ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y obtener el dictado de una resolución, de manera que se respeta plenamente el derecho fundamental al debido proceso y la garantía de audiencia de aquellos que incumplen con la regulación no arancelaria en materias específicas como sanidad vegetal.

[...]