



COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO

INFORME FINAL Y CONCLUSIONES

Agosto, 2009





**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

CONTENIDO

| | | |
|-----|--|----|
| A. | RESUMEN EJECUTIVO..... | 6 |
| B. | INFORME FINAL Y CONCLUSIONES..... | 15 |
| | Presentación..... | 15 |
| 1. | Antecedentes..... | 18 |
| 2. | Marco Jurídico..... | 25 |
| 3. | Reuniones con Servidores Públicos..... | 27 |
| 3.1 | Información de la Secretaría de la Función Pública..... | 28 |
| 3.2 | Información de la Auditoría Superior de la Federación..... | 29 |
| 3.3 | Información del Servicio de Administración Tributaria..... | 32 |
| 3.4 | Información de la Administración General de Aduanas..... | 33 |
| 3.5 | Reunión con investigadores y especialistas en materia de Fideicomisos..... | 33 |
| 4. | Resultados obtenidos..... | 35 |
| 4.1 | Reformas a la Ley Aduanera de 1992..... | 35 |
| 4.2 | Naturaleza del Derecho de Trámite Aduanero..... | 38 |
| 4.3 | Fideicomiso SHCP-ISSA número 1055-7..... | 40 |
| 4.4 | Creación del Fideicomiso Aduanas 1 Número 1078-5 (posteriormente número 954-8)..... | 41 |
| 4.5 | Constitución de la empresa Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. ("ISOSA")..... | 45 |
| 5. | Naturaleza del Fideicomiso Aduanas 1 y de los recursos del Derecho de Trámite Aduanero..... | 47 |
| 5.1 | Oposición del SAT a proporcionar información que consideró privada..... | 47 |
| 5.2 | Incumplimiento de las disposiciones legales en materia de IVA..... | 50 |



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

| | | |
|-------|---|----|
| 5.3 | Gestión de negocios de la SHCP..... | 51 |
| 6. | Controversia constitucional contra la ASF..... | 54 |
| 6.1 | Antecedentes..... | 54 |
| 6.2 | Sentencia de la suprema corte de justicia de la nación y consideraciones de la ASF..... | 57 |
| 7. | Consecuencias de la acción de la ASF..... | 60 |
| 7.1 | Montos que se depositaron en la TESOFE..... | 60 |
| 7.2 | Desaparición del Fideicomiso Aduanas 1 y liquidación de ISOSA..... | 61 |
| 7.3 | Creación del nuevo fideicomiso público para administrar la contraprestación del artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA)..... | 62 |
| 7.4 | Síntesis de los resultados de las auditorías al FACLA en el periodo de agosto de 2004 a diciembre de 2006..... | 63 |
| 8. | Estado de las observaciones efectuadas por la ASF..... | 66 |
| 8.1 | Situación de las observaciones como resultado de la controversia constitucional..... | 66 |
| 8.2 | Síntesis de las observaciones de las Cuentas Públicas de 1999 a 2007..... | 67 |
| 8.2.1 | Cuenta Pública de 1999..... | 67 |
| 8.2.2 | Cuenta Pública de 2000..... | 68 |
| 8.2.3 | Cuenta Pública de 2002..... | 70 |
| 8.2.4 | Cuenta Pública de 2003..... | 71 |
| 8.2.5 | Cuenta Pública de 2004..... | 72 |
| 8.2.6 | Cuenta Pública de 2005..... | 72 |
| 8.2.7 | Cuenta Pública de 2006..... | 73 |
| 8.2.8 | Cuenta Pública de 2007..... | 74 |



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

| | | |
|--------|---|-----|
| 9. | Irregularidades en que han incurrido los funcionarios de la SHCP y el SAT..... | 76 |
| 9.1 | Violaciones a la normatividad y al secreto fiscal..... | 76 |
| 9.2 | Papel de la Procuraduría Fiscal, la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de NAFIN..... | 77 |
| 10. | Análisis a la sentencia de la Controversia Constitucional 84/2004 promovida por la SHCP contra la ASF..... | 78 |
| 10.1 | Argumentos de la SHCP..... | 78 |
| 10.1.1 | Introducción..... | 78 |
| 10.1.2 | Argumentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..... | 78 |
| 10.2 | Argumentos del Poder Legislativo..... | 83 |
| 10.2.1 | Consideraciones generales de la Cámara de Diputados y de la ASF..... | 83 |
| 10.2.2 | Argumentos sobre el fondo del asunto por parte de la Cámara de Diputados y de la ASF..... | 85 |
| 10.2.3 | Consideraciones de la Cámara de Senadores..... | 90 |
| 11. | Consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..... | 91 |
| 11.1 | Considerandos respecto a la improcedencia de la controversia..... | 91 |
| 11.2 | Considerandos respecto a la invalidez de la controversia..... | 93 |
| 11.3 | Voto concurrente de minoría de los ministros Olga Sánchez Cordero, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo..... | 100 |
| 11.4 | Consideraciones sobre el amparo en revisión 968/2005..... | 105 |
| 12. | Principales hallazgos y conclusiones..... | 111 |
| 12.1 | Principales hallazgos..... | 111 |



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

| | | |
|------|---|-----|
| 12.2 | Conclusiones..... | 114 |
| 13. | Recomendaciones de la Comisión..... | 119 |
| 13.1 | Al Ejecutivo Federal..... | 119 |
| 13.2 | Al Congreso de la Unión..... | 121 |
| 13.3 | A la Auditoría Superior de la Federación..... | 122 |
| | Notas y Fuentes Bibliográficas..... | 123 |



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

A. RESUMEN EJECUTIVO

El tema de debate más importante con relación a las auditorías que se efectuaron al Fideicomiso Aduanas 1 y al SAT (con motivo de la recaudación del DTA) durante el periodo 1999 – 2007 fue que los recursos que los contribuyentes pagaban por el servicio electrónico de procesamiento de datos y por el servicio del segundo reconocimiento (que genéricamente se denominaron como “contraprestaciones”) no se depositaron en la TESOFE, salvo una pequeña fracción.

El fondo de la *litis* que sostuvieron la ASF y el SAT por este motivo, es decir, la causa por la cual las contraprestaciones debían o no enterarse al erario federal se concentró en si éstas eran recursos públicos o recursos privados, lo cual dependió a su vez de la discusión sobre si formaban parte o no del DTA.

Después de varios años y derivado de una controversia constitucional, la SCJN determinó que las contraprestaciones eran privadas, en su mayor parte, es decir, no formaban parte del DTA porque los servicios que prestaban los particulares se referían a una “precalificación” que se les da a los importadores/exportadores antes de ingresar a una aduana; por lo mismo, dichos servicios no formaban parte del servicio público aduanal a cargo del Estado lo que en automático los excluía de lo que se entiende como “derechos” conforme al derecho fiscal y conforme al Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, la SCJN también determinó (en otro litigio) que el DTA era inconstitucional, lo que obligó a la autoridad hacendaria a modificar su mecánica de cálculo (pasó de una tasa al millar que se aplicaba al valor del pedimento a una cuota fija), afectando indirectamente el monto de las contraprestaciones.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Muchos de los argumentos que expusieron tanto la ASF como el Ejecutivo en la controversia constitucional no fueron resueltos en la sentencia porque la SCJN al resolver que las contraprestaciones eran recursos privados determinó que sería ocioso resolver los demás temas, que aun cuando eran importantes, dentro de la controversia eran asuntos accesorios que no redundarían en un mayor beneficio al Ejecutivo una vez que ya se le había dado la razón sobre la improcedencia del Pliego de Observaciones de la ASF.

Haciendo de lado el asunto de fondo que fue resuelto a favor del SAT, quedaron sin embargo, varios temas inconclusos. Ello porque la ASF se quedó sin argumentos y sin atribuciones para continuar profundizando en la fiscalización del Fideicomiso Aduanas 1. Estos temas giran alrededor de la transparencia en el manejo de las contraprestaciones y el DTA y de la rendición de cuentas que no pudo exigirse los servidores públicos que desempeñaron una función “privada” (porque administraron un fideicomiso privado cuyo patrimonio estuvo compuesto por dinero privado).

En un principio, el Ejecutivo Federal participó en un fideicomiso privado y la SHCP figuraba en el mismo como “gestor de negocios”. Posteriormente, el Gobierno Federal creó un fideicomiso público, para evitar los cuestionamientos que tuvo el fideicomiso aduanas I por parte de la ASF, buscando dar cumplimiento al artículo 16 de la Ley Aduanera, se constituyó el FACLA como un fideicomiso público, con el que se pretende que todos los actos, adquisiciones y cuentas sean transparentes y auditables.

Con base en el mandato que recibió la Comisión Especial y en el fallo de la SCJN, puede concluirse que la necesidad de transparentar las operaciones del Fideicomiso Aduanas 1 no debe derivarse únicamente de la exigencia del órgano



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

fiscalizador de la Cámara de Diputados, que dicho sea de paso, no tuvo atribuciones para pedir cuentas a dicho fideicomiso conforme al criterio de la SCJN. La causa superior se encuentra en la necesidad de que el Ejecutivo le rinda cuentas a la población y a los usuarios de los servicios electrónicos de procesamiento de datos por el dinero que se paga por el servicio de procesamiento electrónico de datos, ya que es un negocio privado que surgió al amparo de una ley federal.

El fallo de la SCJN a favor del Ejecutivo no debilitó a la fiscalización superior. Sin embargo, tuvo la implicación de que terceros (en este caso la Cámara de Diputados y la ASF) no pudieran conocer si la administración de los recursos privados que generaron estos negocios privados fue honesta, transparente y sin favoritismos. Con base en los pocos elementos que se pudieron conocer, se concluye que hay dudas razonables al respecto, pero la verdad no podrá conocerse porque ello escapa del ámbito público. Sin embargo, la verdad tampoco podrá ser conocida por nadie más porque los importadores y exportadores, que fueron quienes finalmente hicieron los pagos correspondientes (y por quienes la SHCP actuó en su nombre como “gestor de negocios”), tampoco tienen la representación ni la autoridad para exigir cuentas al Ejecutivo Federal. La única autoridad que pudo conocer el manejo y la administración de estos recursos es el SAT, que es al mismo tiempo la dependencia responsable de prestar los servicios aduanales y supervisar a quienes coadyuvan en tales tareas. Es decir, los servidores públicos que efectuaron la actividad privada solo pueden ser fiscalizados por ellos mismos. Esto no ha cambiado hasta ahora aun bajo el FACLA.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Algunos elementos encontrados constituyen indicios de la opacidad y la falta de transparencia que no permiten comprobar que la administración de los recursos privados fue honesta ni que estuvo ajena a intereses patrimoniales y al tráfico de influencias para beneficiar a personas o empresas ligadas a los servidores públicos responsables. Estos indicios fueron los siguientes:

1. En 1992 se emitió el fallo en favor de la empresa ISSA, aun cuando no cumplió con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la LA (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos.
2. En 1993 la SHCP rescindió el contrato de prestación del servicio con ISSA, debido a que ésta no instaló ni entregó los equipos informáticos en tiempo y forma, condiciones establecidas en el contrato. En esa fecha, se creó el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5 (posteriormente número 954-8) lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación en donde ganó la empresa ISSA, o en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación.
3. En el contrato de fideicomiso quedó asentado que la SHCP fungiría como fideicomisario y también como fideicomitente en calidad de “gestor de negocios”, figura prevista en el artículo 1896 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Hay



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

dudas sobre dicha participación pues no se cumplieron los requisitos que establece la jurisprudencia al respecto. El defecto que tiene esta figura es que aun y cuando los recursos son privados, ninguna empresa o usuario de los servicios puede exigir cuentas a la autoridad por su manejo, como ocurre en cualquier negocio particular.

4. En 1993, el Director del Fideicomiso Aduanas 1 solicitó autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos aun y cuando la LA indica que los servicios aduaneros podrán autorizarse a particulares y no a fideicomisos.
5. De conformidad con la Ley Aduanera, la SHCP tiene la facultad de determinar las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los servicios de procesamiento electrónico de datos. Estas cantidades registraron variaciones importantes en el lapso de 1992 hasta 2004; a partir de 2005, del monto del DTA ha quedado fijo: el 92% corresponde a la contraprestación (para los privados) y el 8% para la TESOFE (recursos públicos).
6. El Fideicomiso Aduanas 1 instruyó a NAFIN para que constituyera la empresa Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros. Sin embargo, tampoco se cumplió la Ley pues ésta exige que la empresa debía contar con 5 años de experiencia pues al momento de su contratación ISOSA no contaba con ese requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

7. Posteriormente, ISOSA firmó contratos con 12 empresas privadas para proporcionar los servicios aduaneros. No se pudo comprobar los criterios bajo los cuales fueron asignados los contratos a dichas empresas.
8. Nunca existió un contrato de prestación de servicios entre el SAT y el Fideicomiso Aduanas 1, ni entre ISOSA y el SAT respecto de la prestación del procesamiento electrónico de datos. Sin estos contratos, los pagos que se le hicieron a ISOSA tuvieron bases discrecionales. Además, se detectó que las facturas que amparan los servicios de ISOSA no reunieron requisitos fiscales, fueron ambiguas y poco claras. Además, el SAT le proporcionó espacios, recursos humanos, técnicos y materiales para que pudiera operar, sin que la empresa pagara por ello.
9. Cabe señalar que el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin tener la obligación legal de hacerlo por falta de contrato. En el mismo caso estuvieron los pagos hechos a ISOSA.
10. Como resultado de la actuación de la ASF, la SFP promovió ante la SHCP la constitución de un nuevo fideicomiso para que a través de él se recibieran los recursos de la TESOFE provenientes del DTA, que pagan los importadores y exportadores de la República Mexicana. Este fideicomiso se denominó “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (o “FACLA”) y fue constituido el 20 de mayo de 2004, y actuaron como fideicomitente el Gobierno Federal por conducto de la SHCP y como fiduciaria NAFIN.
11. En 2005 y 2006 el FACLA transfirió a la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V., y a los 11 consorcios de comercio exterior los



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

recursos con los que las personas que realizaron operaciones de comercio exterior les pagaron los servicios del segundo reconocimiento aduanero, y aunque en un principio aquéllas no presentaron las facturas correspondientes, con posterioridad a la publicación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2005, se exhibieron los documentos solicitados.

En cuanto al ejercicio 2006, la ASF señaló que los servicios de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V. debieron haber sido facturados a nombre del FACLA, lo cual fue motivo de una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que actualmente se encuentra en proceso de solventación por el Órgano Interno de Control del SAT.

12. A partir de la constitución del FACLA y hasta 2006 la ASF ha recibido información acerca de la participación de servidores públicos del SAT en la administración del fideicomiso de carácter público, pero que maneja recursos privados, función que está justificada en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y en los artículos 213, 214 fracción III y 215 fracción I de su Reglamento.

13. El ejecutivo puede constituir fideicomisos, siempre y cuando sea para áreas estratégicas y prioritarias. Pero el caso que nos ocupa, que consiste en la prestación del servicio electrónico de datos no es considerado prioritario ni estratégico por la LA, con lo que se contradice el principio jurídico que determina que la norma específica predomina sobre la norma general, en este caso la norma específica es la Ley Aduanera y ésta no prevé la constitución de fideicomisos, lo que sí prevé es que sean empresas las que presten el servicio.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Lo anterior implica que son las empresas quienes deben cobrar directamente a los usuarios la contraprestación y el DTA y luego enterar al fisco el DTA. Mientras que el SAT debe vigilar y supervisar en todo momento a las empresas.

14. Con base en la información proporcionada por una de las 12 empresas que fueron contratadas para el segundo reconocimiento, se observó que dicha empresa sólo proporcionó 4 de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.

15. Se comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de Rayos Gamma mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías; sin embargo, se constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos. Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea a los camiones con carga se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Esto se evitaría si se contara con otro módulo que revisara al transporte con carga, pero la aduana carece de recursos para ello y que en su opinión uno era insuficiente.

En síntesis, puede concluirse que al amparo de la LA, se creó un lucrativo negocio (ISOSA) donde participaron servidores públicos sin que exista claridad sobre si tuvieron atribuciones para ello. El eje que sostiene el vínculo entre la función pública y la privada es la composición del DTA, ya que al estar coexistiendo dinero público con dinero privado, ambos administrados por servidores públicos, abrió espacio para que ocurrieran actos alejados de la ética.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

En la actualidad y de acuerdo a las modificaciones hechas a la LA, existe una distinción entre los recursos fiscales y los de naturaleza privada, y un Fideicomiso público que se encarga de administrar y pagar con estos últimos a los prestadores de los servicios a los que se refiere el artículo 16 de dicho ordenamiento. Asimismo, la intervención de servidores públicos en ese fideicomiso está prevista en la LFPyRH y en su Reglamento.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

B. INFORME FINAL Y CONCLUSIONES

PRESENTACIÓN

Con fundamento en lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad al Acuerdo por el que se crea una Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero, las diputadas y diputados integrantes de dicha Comisión presentan el informe final y los resultados de la investigación.

El 25 de abril de 2007 fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 2240, el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se crea una Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto de que tiene en sus finanzas el pago del Derecho de Trámite Aduanero.

El Acuerdo fue sustentado en el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que la Cámara de Diputados, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; asimismo, los resultados de dichas investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Con base en el Acuerdo, el 7 de mayo de 2007 fue instalada la Comisión de Investigación. La Comisión se integró por 10 miembros propuestos por los grupos



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

parlamentarios en la siguiente proporción: 4 del PAN, 2 del PRD, 2 del PRI y 2 diputados de entre los restantes grupos parlamentarios. La comisión cuenta con una mesa directiva que se conforma por un Presidente y 2 Secretarios. Las diputadas y diputados que integraron la Comisión son:

| NOMBRE | CARGO | GRUPO PARLAMENTARIO |
|---|--------------|--------------------------------|
| Diputado Pablo Trejo Pérez | Presidente | PRD |
| Diputado Raúl Cervantes Andrade | Secretario | PRI |
| Diputado Ricardo Rodríguez Jiménez | Secretario | PAN |
| Diputada Lorena Martínez Rodríguez | Integrante | PRI |
| Diputado Moisés Alcalde Virgen | Integrante | PAN |
| Diputado Raúl Alejandro Padilla Orozco | Integrante | PAN |
| Diputado Obdulio Ávila Mayo | Integrante | PAN |
| Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla | Integrante | PRD |
| Diputado Antonio Xavier López Adame | Integrante | PVEM |

Conforme al Acuerdo, el objeto de la Comisión es el que se deriva de su denominación y estará vigente hasta el 31 de agosto de 2009, debiendo presentar a la Junta de Coordinación Política dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto en su vigencia, los resultados de las investigaciones



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

realizadas, a efecto de hacerlos del conocimiento del Ejecutivo federal de conformidad con el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

1. ANTECEDENTES

El primero de enero de 1992 entró en vigor la modificación al artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), la cual estableció que las personas que realizaran operaciones aduaneras, tanto de importación como de exportación, pagaran una cuota como contraprestación de los servicios que prestaran diversos particulares. Lo anterior permitió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizara a estos últimos la prestación de distintos servicios relacionados con los procesos aduaneros, toda vez que por el Tratado de Libre Comercio no estaba preparada para administrar el volumen y complejidad de las operaciones aduaneras y recaudatorias que se esperaban, ya que se requerían robustas aplicaciones informáticas, mejor infraestructura tecnológica y personal capacitado en la operación y desarrollo de sistemas, y fortalecer la infraestructura física de las aduanas.

En 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió que el manejo de los sistemas relacionados con la recaudación del Derecho del Trámite Aduanero (DTA) sería realizado a través de empresas privadas; derivado de lo anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público licitó este servicio, adjudicándose a la empresa privada denominada Integradora de Servicios SA. de CV. (ISSA).

Sin embargo, como resultado de irregularidades detectadas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la empresa Integradora de Servicios, S.A. de C.V. (ISSA), se le rescindió el contrato y constituyó el fideicomiso 954-8 en Nafin, denominado Aduanas I, con una aportación inicial instruida por el entonces Subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz, de 200.5 millones de pesos, tal y como consta en el estudio para el recurso 685 promovido por el Instituto Federal



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

de Acceso a la Información Pública contra el Sistema de Administración Tributaria, producto de la solicitud de información que hiciera un ciudadano sobre el Fideicomiso Aduanas I, donde el órgano desconcentrado mintió al señalar que el Fideicomiso Adunas I estaba constituido con recursos privados, cuando la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que se contó con una aportación inicial de recursos públicos por la cantidad antes señalada.

Con fundamento en el artículo 8-B de la Ley Aduanera se le otorgó la autorización correspondiente a este Fideicomiso, lo que llevó en su momento a constituir la empresa Integradora de Servicios Operativos SA. de CV. (ISOSA), para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y de despacho aduanero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Servicio de Administración Tributaria, así como otros servicios a las empresas del sector público.

Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2001 y 2002, la Auditoría Superior de la Federación encontró diversas irregularidades en el capítulo de Hacienda, relativas al Fideicomiso Aduanas I y a la empresa Integradora de Servicios Operativos SA. de CV. (ISOSA) entre las que se destaca:

- a) No se entregaron a la Tesorería de la Federación la totalidad de ingresos, correspondientes a la recaudación del Derecho de Trámite Aduanero (DTA) previsto en la Ley Federal de Derechos.
- b) Los ingresos obtenidos por la recaudación del Derecho de Trámite Aduanero fueron depositados en el Fideicomiso Aduanas I.
- c) En el año 2001, el monto no entregado a la Tesorería de la Federación por concepto del Derecho de Trámite Aduanero, fue de 2 mil 250 millones



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

de pesos; tampoco fueron enterados los recursos correspondientes a 2 mil 295 pedimentos de exportación.

d) En el ejercicio fiscal de 2002 se observaron irregularidades por 2 mil dos millones de pesos en los ingresos que se recaudan por el Derecho de Trámite Aduanero, que se cobra a importadores y exportadores mismos que no se reportaron adecuadamente a la Tesorería de la Federación.

Asimismo de la Cuenta Pública 2003 se observaron irregularidades de 2 mil 586 millones de pesos; de la Cuenta Pública 2004, 836 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación señaló que el monto total observado por estos conceptos es de 9 mil 985 millones de pesos, los que se depositaron en Nacional Financiera, dentro del Fideicomiso privado Aduanas I.

Con base en las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, durante 2005 se recuperaron 2 mil 457 millones de pesos, 25 por ciento del monto total observado, recursos que el Fideicomiso privado Aduanas I devolvió a la Tesorería de la Federación en los meses de mayo y diciembre de 2005. Dentro de su reporte se agrega que ni el Sistema de Administración Tributaria, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le proporcionaron información, manifestando que ISOSA es una empresa privada, aún cuando Nacional Financiera (Nafin) posee 99 por ciento de las acciones de ISOSA, lo que hace que esta empresa tenga características de empresa pública. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sostiene que los traspasos se han hecho al amparo del acuerdo suscrito entre el Subsecretario de Ingresos y el tesorero de la Federación, en el cual se contempla la constitución del citado Fideicomiso, constituido con los



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

fondos de ingresos "ajenos", entre los que incluye al Derecho de Trámite Aduanero.

Asimismo el fideicomitente del Fideicomiso Aduanas I fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Sistema de Administración Tributaria y su Comité Técnico está conformado por servidores públicos de este último y de Nafin.

Es de señalarse que en el año 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso una controversia constitucional (84/2004) en contra de la Auditoría Superior de la Federación, objetando su competencia para solicitar información y fiscalizar los recursos del Derecho de Trámite Aduanero con el argumento de que eran privados. El 14 de agosto de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer su fallo al respecto, con votación de ocho a tres, negando la posibilidad de auditar al mencionado Fideicomiso y por consecuencia a ISOSA.

No obstante lo anterior, en mayo de 2004 se constituyó el Fideicomiso Público para Administrar la Contraprestación a que se refiere el artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA), aportando recursos públicos por parte del Servicio de Administración Tributaria y recursos depositados que derivan de la contraprestación del artículo 16 de la Ley Aduanera que pagan los importadores y exportadores, y que son de carácter privado. Situación que fue resaltada durante la discusión de la controversia constitucional 84/2004, por el ministro Genaro Góngora Pimentel, quien se refirió al FACLA y al proceso de transparencia señalando: *"Podemos apreciar que prudente, legalmente y correctamente la Secretaría corrigió el mecanismo para el pago de las prestaciones, ya que ahora es la propia Tesorería la que recibe todos los recursos y transfiere los*



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

correspondientes a la fiduciaria, situación totalmente distinta a la del asunto que ahora nos ocupa, toda vez que en éste, la normatividad aplicable disponía que las propias oficinas autorizadas (los bancos) distribuyeran los recursos captados entre lo que correspondería a la Tesorería, por concepto de Derecho de Trámite Aduanero, y al Fideicomiso Aduanas I, por concepto de contraprestaciones, sin que este dinero ingresara jamás a la Tesorería".

Ahora bien, de conformidad con el artículo primero, los derechos que establece la Ley Federal de Derechos, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. Asimismo se establece en dicho numeral que cuando se concesione o autorice que la prestación de un servicio que grava esa Ley, se proporcione total o parcialmente por los particulares, deberán disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por un particular respecto del servicio total.

En el artículo 49 de la Ley de mérito se establece que se pagará el Derecho de Trámite Aduanero por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento correspondiente en los términos de la Ley Aduanera, agregando que, la recaudación de los derechos de trámite aduanero, se destinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en lo anterior tenemos que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria han hecho importaciones y



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

exportaciones, cumpliendo con lo señalado en la Ley Federal de Derechos, sin embargo, existe poca transparencia del destino que se le han dado a estos recursos.

Si bien es cierto que, las transacciones comerciales con el exterior del sector público son menores que las realizadas por el privado, también lo es que estas representan un ingreso para el erario público, ingreso que debido a la discrecionalidad y la poca transparencia con la que se condujeron los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, constituyó un quebranto en las finanzas públicas de nuestro país, aunado a que Ley Aduanera no contemplaba la figura de Fideicomiso para prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y apoyo aduanero.

La creación de la Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero, respondió a la necesidad de conocer la verdad y los responsables de los hechos, a fin de obtener elementos que puedan ser constitutivos de alguna sanción.

Entre los objetivos que se establecieron con su creación, están:

- a) Esclarecer los hechos vinculados al caso de estudio, para determinar si se violó la Ley.
- b) Definir de qué manera y quiénes son los responsables del quebranto.
- c) Elaborar propuestas de Iniciativas de reformas legales para mejorar la fiscalización y la rendición de cuentas que constitucionalmente le corresponde llevar a cabo a la Cámara de Diputados.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- d) Elaborar propuestas de reformas legales que den certeza y transparencia a los instrumentos jurídicos donde coexistan recursos públicos y privados.
- e) Contribuir para que los actos de corrupción, impunidad y nepotismo en el país terminen.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

2. MARCO JURÍDICO.

El trabajo de la Comisión se desarrolló en el marco normativo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad al Acuerdo por el que se crea una Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero, además de las siguientes leyes que tienen injerencia para la investigación y el análisis:

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Aduanera;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley del Servicio de Administración Tributaria;
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- Ley que Determina que Respecto de los Impuestos de Importación y Exportación sólo son procedentes las Exenciones Consignadas en la Ley Aduanal;
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; y,
- Ley del Impuesto sobre los servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

3. REUNIONES CON SERVIDORES PÚBLICOS

Desde su instalación, la Comisión trabajó sobre los principios de objetividad, transparencia, inclusión, tolerancia, imparcialidad, exhaustividad y certeza jurídica, como garantías de que el resultado de la investigación sea un trabajo serio y esté apegados a la legalidad.

De conformidad a lo que establece el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 89. Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen para el despacho de negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deben conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.”

Para llevar a cabo las líneas de investigación y en cumplimiento del objeto de la misma, se solicitó información de los Fideicomisos Aduanas I y II desde su creación hasta su disolución a diversas instancias gubernamentales, así como una reunión de trabajo con los siguientes funcionarios:

1. Lic. Germán Martínez Cázares, Secretario de la Función Pública.
2. C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación.
3. Ing. José María Zubiría Maqueo, Jefe del SAT.
4. Ing. Juan José Bravo Moisés, Administrador General de Aduanas del SAT.
5. Dra. Irma Eréndira Sandoval, Especialista en Fideicomisos.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

3.1 INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

El 24 de mayo de 2007, los integrantes de la Comisión de Investigación se reunieron con el Lic. Germán Martínez Cázares, para solicitarle mediante oficio CI-DTA/P/0023/07, una copia certificada de las revisiones, auditorías, inspecciones y procedimientos administrativos que en el ámbito de su competencia haya realizado directamente o a través de los órganos internos de control a los Fideicomisos Aduanas I y II la Secretaría de la Función Pública.

En atención a la solicitud formulada por el Presidente de la Comisión, Diputado Pablo Trejo Pérez, el 18 de junio del mismo año, el Secretario de la Función Pública envió dos carpetas que contenían un total de cinco anexos con la información con la que contaba esa dependencia, compuesta por los siguientes documentos **(ANEXO I)**:

- a) Presentación elaborada por el Servicio de Administración Tributaria que contiene una descripción de los antecedentes y evolución de los Fideicomisos ISSA, ADUANAS 1 y 2.
- b) Diversos oficios en los constatan la opinión técnica de diferentes instancias de la Administración Pública Federal en relación con la naturaleza jurídica de los recursos afectados en los fideicomisos en referencia.
- c) Copia de la orden de auditoría 004/05, en virtud de la cual la Unidad de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública ordenó revisar los procesos de extinción del Fideicomiso ADUANAS 1, así como de los oficios 327-SAT-VII-0319 y 327-SAT-II-06124 de fechas 18 y 24 de octubre de 2005 respectivamente, en los que el SAT argumentó que la



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Secretaría carecía de facultades para auditar los recursos afectados en razón de que se trataba de un fideicomiso de carácter privado.

- d) Copia simple de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la que se resolvió la controversia constitucional 84/2004.
- e) Informes de auditorías realizadas a los Fideicomisos ADUANAS 1 y 2 por el Órgano Interno de Control en Nacional Financiera, S.N.C.

Cabe señalar que en este mismo documento, la Secretaría de la Función Pública se comprometió a enviar una nueva remesa con la información derivada del avance en el proceso de recopilación, ordenación y sistematización de la documentación relacionada, misma que fue solicitada mediante oficio CI-DTA/P/0062/08 de fecha 27 de febrero de 2008, cuya respuesta no fue remitida a esta Comisión.

3.2 INFORMACIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF).

El 28 junio de 2007, la Comisión de Investigación a través de su Presidente, solicitó la siguiente información a la Auditoría Superior de la Federación acerca de los fideicomisos Aduanas I y II:

- a) Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas: 1999, 2001, 2003 a 2005 del Derecho de Trámite Aduanero (DTA); 2002 Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8; 2004 y 2005 del Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA).



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- b) Relación de las acciones promovidas que se generaron como resultado de las revisiones efectuadas al DTA y que fueron atendidas.
- c) Contrato de Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5 (actual 954-8).
- d) Convenios modificatorios al contrato de Fideicomiso Aduanas 1.
- e) Oficio de autorización al Fideicomiso Aduanas 1 para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos.
- f) Escritura Constitutiva de ISOSA.
- g) Contratos de prestación de servicios de las empresas filiales de ISOSA que participaron en la prestación de los servicios de procesamiento electrónico de datos, Controladora de Servicios Integrales, S.A. de C.V. (COSISA) e Integradora de Activos, S.A. de C.V. (IASA).
- h) Ejemplo de facturas de ISOSA por el pago de los servicios de procesamiento electrónico de datos y que no cubrieron los requisitos fiscales.
- i) Informe del proceso de liquidación de ISOSA del 30 de junio de 2000.
- j) Oficios de opiniones de la Procuraduría Fiscal de la SHCP y de la SECODAM, actual Secretaría de la Función Pública sobre la naturaleza jurídica del Fideicomiso Aduanas 1.
- k) Documento de análisis de violaciones a la normatividad por la SHCP y el SAT, al disponer de recursos del DTA y administrarlos a través de fideicomisos por el periodo 1992-2005.
- l) Documento de análisis de la intervención que han tenido la Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría Fiscal de la Federación en el asunto de "ISOSA".



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- m) Contratos de prestación de servicios de apoyo y control del despacho aduanero y sus adendas de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S.A. de C.V. y de los 11 Consorcios de Comercio Exterior.
- n) Actas constitutivas de los Consorcios de Comercio Exterior de Cd. Juárez, S.A. de C.V.; de Nogales, S.A. de C.V., y del Interior de México, S.A. de C.V. a los cuales la SHCP les autorizó la prestación del servicio sin estar legalmente constituidos.
- o) Controversia Constitucional 84/2004 y resolución de la Controversia Constitucional.
- p) Documento de análisis de violaciones al secreto fiscal.
- q) “Evaluación del Desempeño del Servicio de Administración Tributaria en sus funciones de Determinación, Liquidación y Recaudación de Impuestos, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Productos, Aprovechamientos Federales y de sus Accesorios” (Cuenta Pública 2002).
- r) “Evaluación del Desempeño del Servicio de Administración Tributaria para la Determinación y Verificación de Contribuciones en Materia Aduanera” (Cuenta Pública 2003).
- s) “Egresos Presupuestales del Capítulo 4000 Subsidios y Transferencias” (Cuenta Pública 2002).
- t) “Evaluación del Sistema de Contabilidad Gubernamental” (Cuenta Pública 2002).
- u) “Financiamientos obtenidos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF)” para implementar sistemas tendientes a mejorar la recaudación en México (Cuenta Pública 2002).



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

En esa misma fecha los diputados integrantes de la Comisión se reunieron con el Auditor Superior de la Federación, C.P.C. Arturo González de Aragón, con el fin de conocer la información con la que cuenta la Auditoría Superior de la Federación sobre los Fideicomisos Aduanas I y II, y la empresa ISOSA.

Posterior a esta reunión, la ASF remitió a la Comisión de Investigación el 27 de julio, cuatro carpetas que contienen la información completa anteriormente solicitada relativa a los Fideicomisos Aduanas I, II y adicionalmente, información de la empresa ISOSA, en copias certificadas, de las cuales se remitió una copia en medio magnético a los integrantes de la Comisión. **(ANEXO II Y ANEXO III).**

3.3 INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT).

El 19 de septiembre de 2007, el pleno de la Comisión de Investigación celebró una reunión de trabajo con el Jefe del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Ing. José María Zubiría Maqueo.

En dicha reunión el Jefe del SAT, explicó ampliamente ante los integrantes de la Comisión, la constitución de los Fideicomisos Aduanas I y II, así como de la empresa ISOSA y el fideicomiso público, FACLA, los cuales tienen sus orígenes en el año 1991 y 1992, en apego a la modificación de la Ley Aduanera aprobada por el Congreso, en la que se señala la figura de una contraprestación asociada a los servicios de trámite aduanero y el cobro de una prestación que sería pagada por los importadores y exportadores. Adicionalmente, explicó la creación de fideicomisos privados que administrarían los recursos y éstos servirían para dos fines fundamentales: el pago del procesamiento electrónico de datos a terceros y el pago del segundo reconocimiento. **(ANEXO IV).**



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

3.4 INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS.

El 13 de febrero de 2008 se realizó la reunión de trabajo con el Ing. Juan José Bravo Moisés, Administrador General de Aduanas, cuya intención fue conocer el funcionamiento de las aduanas y las empresas que actualmente realizan el segundo reconocimiento, y constatar que dichos procedimientos se realicen en el marco de legalidad y de transparencia.

De dicha reunión emanaron diversos cuestionamientos por parte de los diputados asistentes, que fueron remitidas al Ing. Juan José Bravo Moisés mediante oficio CI-DTA/P/0061/08 de fecha 19 de febrero de 2008, las cuales fueron solventadas por la Administración General de Aduanas con oportunidad y se presentan en el **ANEXO V** de este informe.

3.5 REUNIÓN CON INVESTIGADORES Y ESPECIALISTAS EN MATERIA DE FIDEICOMISOS.

La Comisión buscó conocer la visión académica sobre la operación de fideicomisos en nuestro país, por ello, en su sesión celebrada el 26 de marzo de 2008, contó con la presencia de una reconocida investigadora de la UNAM, la Dra. Irma Eréndira Sandoval, especialista en temas de transparencia, rendición de cuentas, y la operación de fideicomisos públicos y privados en el país.

Por otra parte, se buscó conocer la opinión testimonial de periodistas que han realizado investigaciones sobre el caso de la empresa ISOSA, sin embargo, a petición de los Diputado miembros de la Comisión, estas reuniones no se llevaron a cabo.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Desde mayo de 2007, se han realizado un total de 9 reuniones, seis sesiones plenarias y tres reuniones de Mesa Directiva, a fin de cumplir con los trabajos encomendados; adicionalmente, se han realizado dos visitas de trabajo, la primera con el Lic. Germán Martínez Cázares, Secretario de la Función Pública y con el C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación; y se han recibido más de tres mil fojas que contienen diversa documentación certificada de los Fideicomisos Aduanas I y II, desde su creación hasta su disolución.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

4. RESULTADOS OBTENIDOS

4.1 REFORMAS A LA LEY ADUANERA DE 1992

A consecuencia de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”), fue necesario modificar la legislación aduanera a efecto de modernizar la operación de las aduanas que no estaban preparadas para enfrentar el auge del comercio entre México y Estados Unidos una vez que se eliminaran las barreras arancelarias; en especial, ante el hecho de que no contaban con la infraestructura tecnológica necesaria para revisar con agilidad el comercio internacional.

Tal modificación a la Ley Aduanera (“LA”) se llevó a cabo en el año de 1992 y consistió en una adición del artículo 8° B (ahora artículo 16) a dicha Ley para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”) puede autorizar a particulares a prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el *reconocimiento aduanero*¹ de las mercancías, que son necesarios en el *despacho aduanero*².

La modificación también contempló darle a la SHCP la atribución de determinar el monto que las personas que efectuaran operaciones de comercio internacional

¹ El reconocimiento aduanero es una de las formas mediante la cual las autoridades ejercen su facultad de comprobación. Consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado. Es una práctica extendida efectuar un reconocimiento al 10% del comercio internacional.

² El despacho aduanero es el conjunto de formalidades que deben efectuarse durante la entrada o salida de mercancías del territorio nacional conforme a los tráficoy regímenes aduaneros. Estas formalidades se llevan a cabo en las aduanas por parte de las autoridades, los consignatarios, los destinatarios, los propietarios, los poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones así como por los agentes o apoderados aduanales.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

deben pagar a los particulares autorizados por sus servicios (denominado como “contraprestación”).³

La LA contempla que tanto la contraprestación como el IVA trasladado (ambos determinados por la SHCP) pueden ser acreditados contra el monto de los Derechos de Trámite Aduanero (“DTA”) previstos en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos (“LFD”) observando la restricción de que en ningún caso el monto a pagar deberá ser mayor que los DTA.

La LA establece asimismo que se puede pagar una contraprestación adicional con motivo de un *segundo reconocimiento*⁴. En todo caso, quienes hayan pagado las contraprestaciones no podrán tener saldos a favor acreditables contra otras operaciones:

Artículo 16.- La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar.

³ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua la palabra contraprestación significa: “1. f. Der. Prestación que debe una parte contratante por razón de la que ha recibido o debe recibir de la otra”.

⁴ El segundo reconocimiento es el reconocimiento que efectúan los dictaminadores aduaneros autorizados por la SHCP. Esta actividad está normada en la LA y se practica al 1% del comercio internacional.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

II. Tener un capital social pagado de por lo menos \$1,373,988.00.

III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.

La propia Secretaría podrá autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías.

La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.

Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación.⁵

⁵ Véase la evolución de esta disposición en el *Informe sobre la Fiscalización del Derecho de Trámite Aduanero 1999 – 2006* (el “Informe de la ASF”) elaborado por la ASF (páginas 13 – 15) e incluido como Separata en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

4.2 NATURALEZA DEL DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO

Conforme a la fracción IV, primer párrafo, del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación (“CFF”), los derechos son:

Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. a III. ...

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

...

La recaudación del DTA tiene como fin captar recursos financieros por el servicio que el Estado Mexicano presta a las personas que llevan a cabo operaciones de comercio internacional. Esta contribución está prevista en el artículo 49 de la LFD y corresponde a la autoridad aduanera su aplicación.

Es decir, los DTA que pagan quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo (ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios,



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías) por los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados son recursos públicos, a juicio de la ASF, porque las cantidades que paga el importador o exportador se hacen por la prestación del servicio de trámite aduanero.

El razonamiento de la ASF es el siguiente: este derecho es obligatorio para recibir el servicio de trámite aduanero y en particular, pagar por las operaciones de comercio exterior. Para ello se utiliza un *pedimento* o el documento aduanero correspondiente según los términos de la LA; sin embargo, por disposición de dicha LA, dentro del pago que se hace (la “contraprestación”), es posible acreditar las cantidades cubiertas por los servicios de procesamiento electrónico y otros necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero contra el pago del DTA. Es decir, esos recursos son parte del cobro del DTA, que son necesarios para realizar los servicios de trámite aduanero. Por ello, el pago en sí mismo, independientemente de los movimientos que se deban realizar para llevar a cabo el despacho aduanero, es un recurso público que el particular paga al Estado por los derechos por la prestación de un servicio aduanero y que el Estado puede cobrar al particular coercitivamente con el objeto de que éste contribuya con el gasto público. Por lo mismo, cuando el importador o el exportador paga la contraprestación a la empresa autorizada, en realidad está pagando el DTA, pues basta con mostrar el recibo de pago para que el fisco considere que se ha cumplido con la obligación tributaria.

En teoría, los recursos del DTA son para mantener, mejorar y modernizar la infraestructura de las aduanas en el país. Ciertamente, y como ocurre con la



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

mayoría de los demás derechos, no existe una vinculación en el presupuesto entre lo que se recauda de DTA y el gasto que se autoriza a las aduanas.⁶ Esta realidad impidió modernizar las aduanas al momento de la entrada en vigor del TLC, lo que en parte, justificó la reforma a la LA, antes señalada.

4.3 FIDEICOMISO SHCP-ISSA NÚMERO 1055-7

El 4 de marzo de 1992, la SHCP publicó en el DOF una convocatoria a participar en la licitación pública núm. SI-01/92 para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos con base en lo dispuesto en la LA. Las empresas que participaron fueron: Servicios Informáticos Tributarios, S.A. de C.V. (SITSA); Compañía de Servicios de Informática, S.A. de C.V. (CSISA); SIMPAD, S.A. de C.V.; Integradora de Servicios, S.A. de C.V. (ISSA), y SIMEXXI, S.A. de C.V.

El 24 de julio de ese año se emitió el fallo en favor de la empresa ISSA, aun cuando no cumplió con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la LA (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos (se constituyó el 30 de julio de 1992, según consta en la escritura pública núm. 10924 y en el folio mercantil 165395 del Registro Público de la Propiedad y de Comercio); esta empresa formaba parte del grupo empresarial Gervassi Clark, S.A. de C.V., y SHL Systemhouse, Inc.

El 4 de septiembre de 1992, se constituyó en NAFIN el fideicomiso denominado SHCP-ISSA, para atender la obligación contraída por la empresa de afectar la totalidad de las acciones representativas de una de sus filiales, en un fideicomiso

⁶ En los últimos años los legisladores han modificado el marco jurídico para que algunos de los derechos que cobran las dependencias sean canalizados a mejorar la prestación de los servicios a su cargo.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

de garantía, administración e inversión. El Comité Técnico fue integrado por el Subsecretario de Ingresos en su calidad de representante de la SHCP, un representante de ISSA, uno de NAFIN y el Director del Fideicomiso.

Posteriormente, el 28 de mayo de 1993, la SHCP rescindió el contrato de prestación del servicio con ISSA, debido a que ésta no instaló ni entregó los equipos informáticos en tiempo y forma, condiciones establecidas en el contrato. En esa misma fecha, el Subsecretario de Ingresos de la SHCP instruyó la transferencia al Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5 de la totalidad de los fondos líquidos, por 200.5 millones de pesos (mdp) que se encontraban en el patrimonio del Fideicomiso SHCP-ISSA núm. 1055-7. Cabe señalar que estos recursos no fueron enterados a la Tesorería de la Federación (“TESOFE”) teniéndose la obligación de hacerlo, conforme al criterio de la Auditoría Superior de la Federación (“ASF”).⁷

4.4 CREACIÓN DEL FIDEICOMISO ADUANAS 1 NÚMERO 1078-5 (POSTERIORMENTE NÚMERO 954-8)

Con el fin de garantizar la continuidad de las actividades de ISSA y sus filiales, el 28 de mayo de 1993 se constituyó en NAFIN el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5 (posteriormente núm. 954-8) mediante un contrato celebrado entre la SHCP y NAFIN para captar los recursos del DTA provenientes de los servicios de

⁷ En opinión de la ASF se infringió el artículo 30 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, el cual establece que todos los recursos recaudados por cualquier concepto se deberán enterar invariablemente a la TESOFE: “Artículo 30.- Todos los fondos que dentro del Territorio Nacional se recauden por cualquiera de los auxiliares, por los diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería, en la forma y términos que establezca el Reglamento de esta Ley.”



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, previstos en el artículo 8º B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16).

En el contrato de fideicomiso quedó asentado que la SHCP fungiría como fideicomisario y también como fideicomitente y mediante el oficio núm. 327-SAT-II-7-0324, del 22 de enero del 2004, le informó a la ASF que la participación de la autoridad fiscal en tal Fideicomiso Aduanas 1 se hizo en calidad de “gestor de negocios”, figura prevista en el artículo 1896 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Con base en el criterio de la ASF, el Subsecretario de Ingresos de la SHCP no tenía atribuciones para actuar como “gestor de negocios” (el Reglamento Interior de la SHCP vigente en 1993 no lo facultaba para ello). Además, los recursos que indebidamente se le incorporaron a su patrimonio (los provenientes del Fideicomiso SHCP-ISSA con motivo de la cancelación del contrato de la empresa Integradora de Servicios, S.A. de C.V.) debieron haber sido ingresados a la TESOFE.

El fideicomiso contó con un Comité Técnico integrado por un número impar de miembros designados por la SHCP a través del Subsecretario de Ingresos.

El 28 de mayo de 1993, el Director del Fideicomiso Aduanas 1 solicitó autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos, con fundamento en el artículo 8º-B de la LA. El 29 de mayo de ese año, la Administración General Jurídica de Ingresos del SAT, mediante el oficio núm. 325-A-IX-2541-717/087, concedió indebidamente la autorización, pues a juicio de la ASF, el artículo referido únicamente indica que los servicios aduaneros podrán autorizarse a particulares y no a fideicomisos.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

El 19 de octubre de 1994, la SHCP pretendió que los recursos del DTA se canalizaran directamente a la TESOFE (la parte correspondiente al fisco federal).⁸ Para ello se modificó el contrato del fideicomiso, en su cláusula tercera, a efecto de estipular que, en lo sucesivo, el fideicomiso recibiría directamente de la TESOFE la recaudación del DTA; no obstante, esta actividad no se llevó a cabo.

La Subsecretaría de Ingresos y la TESOFE firmaron también un Acuerdo donde se estableció que la parte privada (“no fiscal”) del DTA se concentraría en el Fideicomiso Aduanas 1; dicho Acuerdo tuvo las siguientes irregularidades, entre las más importantes destacan:

- a) El Acuerdo carece de los requisitos formales ya que quienes lo firmaron no consignaron fecha ni el lugar donde se emitió, por lo que únicamente se puede establecer como fecha de referencia el año de 1994.
- b) No se funda ni motiva, por lo que no menciona las facultades legales en las que se basaron la Subsecretaría de Ingresos y la TESOFE para firmarlo.

Por lo tanto ambas, la parte “pública” y la parte “privada” del DTA, se concentraron en el Fideicomiso Aduanas 1.

Como ya se expuso, con base en el artículo 16 de la LA, la SHCP tiene la facultad de determinar los porcentajes de reparto de las contraprestaciones por los servicios de procesamiento electrónico de datos entre los privados y el Estado mexicano. Estos porcentajes registraron variaciones importantes en el lapso de

⁸ Si bien la contraprestación que pagan los importadores y los exportadores corresponde a las empresas privadas autorizadas para proporcionar los servicios aduaneros, la realidad es que ellas reciben la mayor parte en tanto que el fisco federal se queda con una parte pequeña, como se explica más adelante.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

1992 hasta 2004; a partir de 2005 han quedado fijos en 92% para los privados y 8% para la TESOFE, como puede verse a continuación:

**PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DTA PARA EL PROCESAMIENTO
ELECTRÓNICO DE DATOS Y DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO DURANTE LA
VIGENCIA DEL FIDEICOMISO ADUANAS 1**

| Periodo | Procesamiento electrónico de datos | Despacho aduanero (segundo reconocimiento) | Subtotal | TESOFE |
|----------------------|------------------------------------|--|----------|--------|
| 07/92 AL 05/93 | 50.00 | 0.00 | 50.00 | 50.00 |
| 06/93 AL 03/97 | 50.00 | 12.28 | 62.28 | 37.72 |
| 01/04/98 AL 07/12/98 | 50.00 | 12.28 | 62.28 | 37.72 |
| 08/12/98 AL 30/09/99 | a/ | 12.28 | 12.28 | 87.72 |
| 01/10/99 AL 21/11/01 | 74.00 | 12.28 | 86.28 | 13.72 |
| 22/11/01 AL 29/03/02 | 53.04 | 12.28 | 65.32 | 34.68 |
| 30/03/02 AL 22/04/02 | 85.00 | 12.28 | 97.28 | 2.72 |
| 23/04/02 AL 31/05/02 | 53.04 | 12.28 | 65.32 | 34.68 |
| 01/06/02 AL 31/11/02 | 53.04 | 12.28 | 65.32 | 34.68 |
| 01/12/02 AL 31/12/02 | 53.04 | 33.91 | 86.95 | 13.05 |
| 01/01/03 AL 31/12/03 | 53.04 | 33.91 | 86.95 | 13.05 |
| 01/01/04 AL 20/08/04 | 53.04 | 33.91 | 86.95 | 13.05 |
| 23/08/04 AL 31/12/04 | | | 92.00 b/ | 8.00 |
| 01/01/05 AL 31/12/05 | | | 92.00 b/ | 8.00 |

b/ A partir de agosto de 2004, ambos conceptos, el procesamiento electrónico y el despacho aduanero, se agruparon en uno solo con un porcentaje del 92.0% como contraprestación.

Fuente: Informe sobre la Fiscalización del Derecho de Trámite Aduanero, 1999-2006. Auditoría Superior de la Federación. 2007.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Para la determinación de los porcentajes de distribución del DTA antes señalados, la ASF solicitó las bases de cálculo o los criterios que se utilizaron para ello, información que nunca se proporcionó.⁹

El 1º de julio de 1997 fue creado el Servicio de Administración Tributaria (“SAT”), un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales, entre ellas, las que se derivan de la aplicación de la legislación aduanera.

A partir de esa fecha, el SAT asume la coordinación de las operaciones del procesamiento electrónico de datos y de los servicios de apoyo y de control del despacho aduanero que estaban a cargo de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, por lo que se modificó el contrato del Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5, el cual se transformó en el número 954-8, donde la SHCP funge como fideicomitente a través del SAT.

4.5 CONSTITUCIÓN DE LA EMPRESA INTEGRADORA DE SERVICIOS OPERATIVOS, S.A. DE C.V. (“ISOSA”).

Por instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas 1, NAFIN en su carácter de fiduciaria constituyó *ex profeso* a la empresa Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos,

⁹ Con la creación del Fideicomiso para Administrar para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (“FACLA”) el 20 de mayo de 2004 se determinó que el 100% de los recursos recaudados por el DTA se depositarían en la TESOFE. Del total, el 92% se transferiría al FACLA para el pago de los servicios de procesamiento electrónico de datos y de apoyo y control del despacho aduanero, mientras que el 8% restante sería considerado como recurso fiscal.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros.

ISOSA se constituyó el 15 de junio de 1993, con un capital social fijo de N\$ 1,000,000.00 M.N. representada por NAFIN, que poseyó 999,999 acciones y la empresa Integradora de Activos, S.A. de C.V., propietaria de 1 acción, según la escritura constitutiva núm. 64802.

De acuerdo con su composición accionaria, la ASF consideró en su momento que ISOSA era una empresa de participación estatal mayoritaria ya que NAFIN es una entidad paraestatal que posee el 99.99% de las acciones de la sociedad; además, NAFIN tiene el control de las decisiones de su Asamblea General de Accionistas, y por lo mismo en su administración, todo lo cual encuadra en la descripción de empresa de participación estatal mayoritaria prevista en el artículo 46, fracción II, inciso a, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ISOSA, además recibió sus recursos del Fideicomiso Aduanas 1 por los servicios de procesamiento electrónico de datos prestados que se derivan del DTA.

Posteriormente, ISOSA firmó contratos con 12 empresas privadas para proporcionar los servicios aduaneros, las que tuvieron acceso a las bases de datos de los contribuyentes, en clara violación al secreto fiscal.

Además, la ASF detectó que las facturas que amparan los servicios de ISOSA no reunieron requisitos fiscales, fueron ambiguas y poco claras. Además, el SAT le proporcionó espacios, recursos humanos, técnicos y materiales para que pudiera operar, sin que la empresa pagara por ello.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

**5. NATURALEZA DEL FIDEICOMISO ADUANAS 1 Y DE LOS RECURSOS DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

**5.1 OPOSICIÓN DEL SAT A PROPORCIONAR INFORMACIÓN QUE
CONSIDERÓ PRIVADA.**

El SAT negó a la ASF la información que le solicitó durante las revisiones relacionadas con el Fideicomiso Aduanas 1, con el argumento de que no administraba recursos públicos pues el artículo 16 de la LA establece claramente su naturaleza privada al señalar que las personas que realicen operaciones aduaneras están obligadas a pagar una contraprestación a quienes presten los servicios del procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados. Es decir, se está ante operaciones que se realizan entre particulares. Esta opinión fue avalada tanto por la Procuraduría Fiscal de la Federación como por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Es preciso señalar que el Fideicomiso Aduanas 1 se inscribió desde el principio como fideicomiso público. Incluso, la SHCP lo reconoció mediante el oficio 353-A-2-0867 VCR.-492-H del 25 de julio de 2003, por medio del cual la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias, adscrita a la Dirección General Jurídica de Egresos de la SHCP, autorizó dar de baja la clave 7000106300153 que le fue asignada en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal.

Además, nunca existió un contrato de prestación de servicios entre el SAT y el Fideicomiso Aduanas 1, ni entre ISOSA y el SAT respecto de la prestación del procesamiento electrónico de datos, siendo que le correspondía al SAT vigilar el cumplimiento de la legislación y la calidad de los servicios de las empresas



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

privadas. Sin este contrato, los pagos que se le hicieron a ISOSA tuvieron bases discrecionales.

La ASF no compartió el criterio del SAT respecto de que eran recursos privados, toda vez que los recursos se enteran a las oficinas autorizadas (bancos) a través de un sólo documento oficial denominado *pedimento*,¹⁰ en el que se presentan conjuntamente el Impuesto al Comercio Exterior, el IVA y el DTA.

Por lo tanto, como los recursos que lo integran son de carácter público no existe impedimento legal para que el Fideicomiso Aduanas 1 sea fiscalizado por la ASF; además, el órgano fiscalizador tiene la facultad de pedir cualquier información que las disposiciones legales consideren como reservada o que deba mantenerse en secreto, tal y como es el caso de la que se refiere a la constitución y operación de fideicomisos (está protegida por el secreto fiduciario), teniendo para dicho efecto la obligación de mantener la reserva.

No obstante, y derivado de la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2001 y 2002, el SAT negó la siguiente información:

- Contrato celebrado entre el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 e ISOSA para prestar los servicios del procesamiento electrónico de datos.
- Soporte documental de los acuerdos tomados por el Consejo de Administración de ISOSA durante el ejercicio de 2001.
- Relación de inventario de equipo de cómputo al 31 de diciembre de 2001.

¹⁰ El pedimento es el formato oficial que tienen que requisitar quienes efectúan una operación de comercio exterior donde se describen claramente las mercancías, así como los datos de los importadores, los exportadores, los destinatarios, las fracciones arancelarias, entre otros.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Por estar sujeta al secreto fiduciario, NAFIN tampoco proporcionó a la ASF la siguiente información solicitada sobre las operaciones del fideicomiso e ISOSA:

- Contrato celebrado entre el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 e ISOSA para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos.
- Soporte documental de los acuerdos tomados por el Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas 1 relacionados con la operación de ISOSA durante el ejercicio de 2001.
- Prórroga de la autorización otorgada al Fideicomiso Aduanas 1 para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, en los términos del artículo 16 de la LA.

ISOSA tampoco proporcionó la información que le fue solicitada, con el argumento de que era una empresa que manejaba recursos privados, entre otra la siguiente:

- Contrato celebrado entre el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 e ISOSA para prestar los servicios del procesamiento electrónico de datos.
- Soporte documental de los acuerdos tomados por el Consejo de Administración de ISOSA durante el ejercicio de 2001.
- Informes de supervisión del Grupo de Auditoría Operativa.
- Importe que ingresó al Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 derivado del DTA, del ejercicio de 2002.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- Importe de los rendimientos obtenidos por dicho Fideicomiso por las inversiones en valores de renta fija del ejercicio de 2002, de conformidad con lo establecido en la cláusula tercera, inciso b, del Contrato del Fideicomiso.
- Integración mensual del importe del ejercicio de 2002 de los rendimientos obtenidos y enterados en su caso a la TESOFE.
- Copias de los estados de cuenta bancarios del Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 de enero a diciembre de 2002.
- Importe que se pagó a ISOSA por los servicios de procesamiento electrónico de datos durante el ejercicio de 2002.
- Copia certificada del Acta Constitutiva de ISOSA
- Copia certificada de las modificaciones al Acta Constitutiva, en caso de revocación de poderes, de ISOSA.
- Copia certificada de las actas de asambleas celebradas durante el ejercicio de 2002 de ISOSA.

5.2 INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE IVA

En la revisión del DTA correspondiente a la Cuenta Pública de 1999, se observó que el 10 de septiembre de 1999 se reformó la regla 3.2.6. de la Quinta Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, publicada en el DOF el 31 de marzo de 1999, para establecer que para efectos del artículo 16, párrafo último, de la LA los derechos y contraprestaciones a que éste se refiere se pagarán en las



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

instituciones de crédito autorizadas. Asimismo, que los contribuyentes deberán considerar dentro del pago lo siguiente:

A. El 74% corresponderá al pago de las contraprestaciones de servicios de procesamiento electrónico de datos y el 11.10% como IVA respectivo a dichos servicios.

B. Se considerará como pago efectuado por la prestación de los servicios de apoyo y control del despacho aduanero relativo al segundo reconocimiento a las empresas autorizadas y como IVA trasladado por dichos servicios, las cantidades señaladas en la Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

No obstante, en opinión de la ASF el procedimiento establecido en la regla 1.3.5. de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no es preciso en materia de IVA. Esto impide a los importadores y exportadores cumplir adecuadamente su obligación fiscal debido a que en el pedimento aduanero no se desglosa dicho impuesto, impidiendo identificar su acreditamiento y traslado, en contravención del artículo 5º, fracción II, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que señala: "el impuesto al valor agregado haya sido trasladado expresamente al contribuyente y que conste por separado en los comprobantes a que se refiere la fracción III del artículo 32 de esta Ley".

5.3 GESTIÓN DE NEGOCIOS DE LA SHCP

El Fideicomiso Aduanas 1 fue creado con base en la figura de "gestión de negocios" prevista en el artículo 1896 del entonces Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, según se



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

estableció en el contrato del fideicomiso del 28 de mayo de 1993, firmado por el Subsecretario de Ingresos y el Delegado Fiduciario de NAFIN.

La SHCP reiteró que su participación no fue llevada a cabo con base en sus atribuciones. Sin mandato alguno y sin ninguna obligación intervino como “gestor de negocios” en el Fideicomiso Aduanas 1, a efecto de velar por los intereses de las personas que realizaban operaciones aduaneras.

La actuación de la SHCP como gestor de negocios no desvirtúa el carácter de fideicomitente con el que actuó en el Fideicomiso Aduanas 1, al haber canalizado recursos públicos federales al mencionado instrumento. Conviene destacar lo que ha precisado la Tercera Sala de la Suprema Corte en relación con la gestión de negocios, en la tesis que a la letra indica:

Quinta Época.

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XCVIII Página: 1472

"GESTIÓN DE NEGOCIOS. Para la existencia de la institución jurídica denominada gestión de negocios, no basta que una persona, sin tener mandato y sin estar obligada a ello, se encargue de un asunto de otro, sino que es requisito doctrinal que la gestión verse sobre asuntos e intereses determinados que estén momentáneamente abandonados por su dueño, porque esté ausente o impedido para atenderlo personalmente, sin que tenga para el cuidado de ellos ningún representante o administrador. La gestión tiene por fundamento un principio de solidaridad social, que impele a que se atiendan los intereses ajenos, transitoriamente abandonados o



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

descuidados, pues sin este requisito, la gestión de negocios sería la intromisión de una persona en los asuntos de otro, lo que es contrario a los principios de libertad que rigen las manifestaciones de la vida privada de los hombres.”

Si bien la SHCP carecía de mandato y no estaba obligada a constituir un fideicomiso para administrar las contraprestaciones, no se puede hablar propiamente de una gestión de negocios, porque no se cumplió el requisito de que se tratara de asuntos “momentáneamente abandonados o descuidados por su dueño”, ni se realizó en atención a un principio de solidaridad social. En adición, las empresas autorizadas no pueden ser consideradas como dueñas de la contraprestación pues esto sólo sucederá hasta el momento en que los reciban; en otras palabras, las empresas son dueñas de los recursos hasta que reciben su pago, y una vez sucedido esto, no necesitan del fideicomiso. Mientras no los reciban, el dueño es el erario público. Por esta causa, la SHCP no debió haber hecho “una gestión de negocios”; en todo caso, su calidad de fideicomitente en el Fideicomiso Aduanas 1 deriva de que es la autoridad competente facultada para recibir el entero de las contraprestaciones administradas, fijar las reglas para el pago de las mismas y finalmente distribuir las, lo cual es una función pública y no privada.

En nuestro sistema jurídico y conforme al principio de legalidad, las autoridades sólo pueden realizar aquellos actos para los que están expresamente autorizados por las leyes; y en este caso no existe disposición legal establecida en el Reglamento Interior de la SHCP de 1992 a 1997 que la faculte a ser gestor de negocios, así como tampoco la tiene el SAT para actuar como tal.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

6. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA LA ASF

6.1 ANTECEDENTES

Como resultado de la auditoría practicada al SAT dentro de la revisión de la Cuenta Pública de 2002 la ASF formuló el Pliego de Observaciones número 057/2004 el 18 de junio de 2004, identificado con la clave 02-06E00-2-245-06-001, y que a continuación se presentan algunas partes medulares:

“Como resultado de la revisión, se presume un probable daño y/o perjuicio al patrimonio de la Hacienda Pública Federal por 2,002,493,059 (dos mil dos millones cuatrocientos noventa y tres mil cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.) de los ingresos provenientes del Derecho de Trámite Aduanero, por ser una contribución de carácter federal, ya que la Administración General de Aduanas instruyó a las instituciones bancarias para que los canalizaran a la cuenta 264-32-492-7 del Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 para el pago de los servicios del procesamiento electrónico de datos y de apoyo y control del despacho aduanero, en incumplimiento de los artículos 30, párrafo primero, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y 26 de su Reglamento, así como 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 2002”.

...

En virtud de que a la fecha esa entidad fiscalizada no ha proporcionado la documentación que acredite la solventación de la irregularidad descrita en el referido dictamen técnico, se presume un daño o perjuicio al erario federal estimable en dinero, por lo que se formula el presente Pliego de Observaciones con fundamento en los artículos 51 y 52, y demás relativos



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. 3. Monto del Pliego de Observaciones. Por lo anterior, y considerando la irregularidad descrita en el dictamen técnico número DGAIF/PO/097/2004, de fecha 24 de mayo de 2004, el monto del presente Pliego de Observaciones es de \$2,002,493,059.00 (dos mil dos millones cuatrocientos noventa y tres mil cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

...

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 16, fracción XIV, 51 y 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y 7o., fracción XXIX, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, se formula el presente Pliego de Observaciones, con independencia de las responsabilidades que procedan por la aplicación de otras leyes. Al efecto, y en términos del artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, esa entidad fiscalizada, a través del Ing. José María Zubiría Maqueo, presidente del Servicio de Administración Tributaria, deberá proceder a la solventación del presente Pliego de Observaciones ante esta Auditoría Superior de la Federación.

...

De conformidad con el citado artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Ing. José María Zubiría Maqueo, presidente del Servicio de Administración Tributaria, contará con un plazo improrrogable de 45 días hábiles, a fin de que solvente el presente Pliego de Observaciones, contados a partir de la fecha de recepción del mismo; y se le apercibe de que en el supuesto de que no rinda o deje de rendir sus



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

informes correspondientes en el plazo señalado, se procederá a fincar las responsabilidades correspondientes en términos del citado ordenamiento legal, independientemente de las que se inicien con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. 6. Presuntos responsables. En términos de lo señalado en el artículo 46, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se considera como presuntos responsables de la irregularidad descrita en el dictamen técnico número DGAIF/PO/097/2004, de fecha 24 de mayo de 2004, a las personas que a continuación se indican:

...

El 20 de agosto de 2004, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ("SCJN") la Controversia Constitucional 84/2004 en la que demandó, entre otros conceptos, la invalidez del documento denominado Pliego de Observaciones identificado con el número 057/2004, clave 02-06E00-2-245-06-001 de fecha 18 de junio de 2004, emitido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF, argumentando principalmente que la ASF carece de atribuciones para fiscalizar al Fideicomiso Aduanas 1 que administra los recursos relacionados con la contraprestación de los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero, recursos que no integran la Cuenta Pública por tratarse de dinero que se genera en una relación entre particulares, por lo que el SAT no está obligado a enterar tales recursos a la TESOFE.

El 14 de agosto de 2006 la SCJN dictó una resolución y emitió el fallo a favor de la SHCP, el cual fue notificado el 20 de septiembre de 2006 a la ASF.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Es importante mencionar que existió voto de minoría por parte de tres ministros, quienes consideraron que los recursos provenientes de las contraprestaciones son de naturaleza pública hasta en tanto sean pagados a los particulares que prestan los servicios correspondientes, y por tanto, la ASF tiene facultades de fiscalización al respecto dado que el acto impugnado fue emitido a propósito de tareas vinculadas o derivadas de la revisión de la Cuenta Pública.

En observancia de la resolución de la SCJN la entidad de fiscalización superior dejó sin efecto el Pliego de Observaciones, así como los actos que dependían directamente de él.

**6.2 SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y
CONSIDERACIONES DE LA ASF¹¹**

La Corte declaró la invalidez del Pliego de Observaciones número 057/2004, clave de auditoría 02-06E00-2-245-06-001, del 18 de junio de 2004 de la ASF, emitiendo la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIV, Octubre de 2006

Página: 773

¹¹ Un análisis completo de la Sentencia se presentará en el apartado 10 de este Informe.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Tema: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA AUDITAR, VERIFICAR Y FORMULAR PLIEGOS DE OBSERVACIONES ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS INGRESOS PRIVADOS CONTENIDOS EN EL RUBRO FINANCIERO "DTA".

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

CUENTA PÚBLICA. LAS FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE REVISARLA Y FISCALIZARLA SÓLO PUEDEN EJERCERSE RESPECTO DE INGRESOS O RECURSOS PÚBLICOS.

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.

INGRESOS PREVISTOS EN LA PARTIDA "DTA". LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN TIENE FACULTADES PARA VERIFICAR QUE LOS CÁLCULOS, OPERACIONES, MÉTODOS Y DISPOSICIONES LEGALES UTILIZADOS PARA SEPARAR LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PRIVADOS SEAN CORRECTOS.

INGRESOS PÚBLICOS FEDERALES. NO TIENEN ESA CALIDAD LOS QUE EL ESTADO RECIBE POR PROCESAMIENTO ELECTRÓNICO DE DATOS Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO, A PESAR DE



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

*QUE SE CONTENGAN EN EL RUBRO "DTA" DE LOS PEDIMENTOS DE
COMERCIO EXTERIOR.*

***INGRESOS RECIBIDOS POR PROCESAMIENTO ELECTRÓNICO DE
DATOS Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO. NO TIENEN QUE
CONCENTRARSE, INVARIABLEMENTE, ANTE LA TESORERÍA DE LA
FEDERACIÓN.***

*México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de agosto de dos
mil seis.*

La ASF enfatiza que por mayoría de ocho votos se determinó que la razón por la que se declaró la invalidez del Pliego de Observaciones fue que la entidad de fiscalización no tomó en cuenta que los recursos provenientes de las contraprestaciones son recursos de naturaleza privada, los cuales sí pueden ser auditables porque el Estado los capta conjuntamente con el DTA. Por ello, es posible revisar la forma en la que la SHCP descompone la contraprestación entre el DTA, el pago a las empresas y el IVA acreditable, para revisar si fue correcta la determinación de las cantidades líquidas que se destinan a cada rubro.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

7. CONSECUENCIAS DE LA ACCIÓN DE LA ASF

7.1 MONTOS QUE SE DEPOSITARON EN LA TESOFE

Como consecuencia de las revisiones que se realizaron al DTA, la ASF formuló Pliegos de Observaciones por los montos que no fueron enterados a la TESOFE haciendo un total de 9,986 mdp, correspondientes a las cuentas públicas de 2001 a 2004. Conviene aclarar que únicamente los pliegos que se notificaron al SAT correspondieron a 2001 y 2002; los restantes no se notificaron como medida cautelar debido a la Controversia Constitucional 84/2004 que interpuso la SHCP. Los montos por año fueron los siguientes:

PLIEGOS DE OBSERVACIONES POR CUENTA PÚBLICA.

(Miles de pesos)

| Cuenta Pública | Importe |
|----------------|--------------------|
| 2001 | 4,561,136.3 |
| 2002 | 2,002,493.1 |
| 2003 | 2,585,973.7 |
| 2004 | 836,346.3 |
| Total | 9,985,949.4 |

De este total por 9,986 mdp la SHCP decidió depositar en la TESOFE, por 1,456.8 mdp y 1,000 mdp en mayo y diciembre de 2005, respectivamente.¹²

¹² Con fundamento en la regla 1.3.10. de la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de 2004, vigentes para 2006 y sus anexos 1, 18, 21, 22 y 27, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2006, el 7 de noviembre de 2006, el SAT solicitó y obtuvo de la TESOFE la devolución de los 1,000 mdp a Nacional Financiera, S.N.C., en su carácter de fiduciaria del Fideicomiso Aduanas 1. Una parte se volvió a depositar en la TESOFE en tanto que otra fue considerada como pago de impuestos.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

7.2 DESAPARICIÓN DEL FIDEICOMISO ADUANAS 1 Y LIQUIDACIÓN DE ISOSA

En mayo de 1999, el Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas 1 acordó liquidar y la disolver las empresas ISOSA; Integradora de Activos, S.A. de C.V., y Controladora de Servicios Integrales, S.A. de C.V.

En septiembre de 1999, la Junta de Gobierno del SAT presentó a la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento de la SHCP un esquema mediante el cual el monto de la contraprestación pagada por los particulares sería integrada a un nuevo fideicomiso; su objetivo sería financiar las actividades de captura de datos, la administración de centros de cómputo de la red de telecomunicaciones y la actualización tecnológica. Con este esquema se concesionarían los tres servicios a particulares mediante licitaciones públicas.

El 31 de diciembre de 1999, por instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas 1, la Asamblea de Accionistas de ISOSA ratificó su disolución; para ello fue designado un liquidador que dio inicio al proceso sin que finalmente se llevara a cabo. Después, el 9 de diciembre de 2002, el Comité Técnico del Fideicomiso determinó reanudar las actividades de la empresa.

A partir de las auditorías al DTA, y en virtud de la controversia generada por la opacidad en el manejo de los recursos de las contraprestaciones y por las facultades discrecionales que ejercían la SHCP y el SAT en su administración, el Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas 1 acordó concluir el proceso de liquidación de ISOSA.

Asimismo, mediante el oficio núm. SCAGP/200/1399/ 2004 del 28 de octubre de 2004, la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la SFP



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

informó a la ASF de la extinción del Fideicomiso Aduanas 1, y que el Comité Técnico de dicho fideicomiso decidió practicar auditorías integrales sobre su operación desde el ejercicio de 2000 hasta el 28 de octubre de 2004.

El Comité Técnico aprobó entonces efectuar una licitación para contratar a los despachos que desarrollarían los trabajos de liquidación bajo las normas técnicas aplicables; en cuanto al programa de extinción del Fideicomiso Aduanas 1, se acordó terminar los contratos vigentes, sustituir los servicios que prestaba ISOSA, y liquidar al personal y otros compromisos.

**7.3 CREACIÓN DEL NUEVO FIDEICOMISO PÚBLICO PARA ADMINISTRAR LA
CONTRAPRESTACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY ADUANERA (FACLA)**

Como resultado de la actuación de la ASF, la SFP promovió ante la SHCP la constitución de un fideicomiso público para que a través de él se recibieran los recursos de la TESOFE provenientes del DTA, que pagan los importadores y exportadores de la República Mexicana.

El fideicomiso público denominado “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (o “FACLA”) fue constituido el 20 de mayo de 2004, y actuaron como fideicomitente el Gobierno Federal por conducto de la SHCP y como fiduciaria NAFIN.

El FACLA fue creado en sustitución del Fideicomiso Aduanas 1, aunque no se instrumentó su operación hasta el 22 de agosto de 2004, mediante una aportación de un mil pesos de parte de la SHCP.

El FACLA es un fideicomiso registrado como público, pero administra recursos privados, y el SAT es responsable de realizar las operaciones de adquisiciones y



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

la contratación de los servicios que se requieran (servicio electrónico de datos y el segundo reconocimiento). El Comité Técnico del fideicomiso está conformado por funcionarios públicos.

En el contrato de creación del FACLA se estipula que las partes convienen expresamente que el fideicomiso tendrá una vigencia de 30 años. El patrimonio que exista al momento de la extinción del mismo deberá ser enterado a la TESOFE.

Son fines del fideicomiso recibir, invertir y administrar las cantidades que se cobren por concepto de contraprestaciones por los servicios a que se refiere el artículo 16 de la LA, así como realizar el pago a terceros que sean necesarios para cumplir con los presentes fines y con el artículo 16 antes citado.

7.4 SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS AL FACLA EN EL PERIODO AGOSTO DE 2004 A DICIEMBRE DE 2006

Como resultado de las auditorías practicadas a las Cuentas Públicas de 2004 a 2006, la ASF observó lo siguiente:

- De mayo a diciembre de 2004 los servicios del procesamiento electrónico de datos fueron realizados por el Fideicomiso Aduanas; para el ejercicio de 2005, no se requirió la información como medida cautelar a la Controversia Constitucional 84/2004. A partir de 2006, los servicios de procesamiento electrónico de datos que realizaba la empresa ISOSA se contrataron con diversas empresas nacionales y extranjeras mediante los procedimientos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Público; en dichos contratos se dispusieron cláusulas y convenios de confidencialidad dependiendo de la información a la que se les dio acceso.

- No obstante que el FACLA inició operaciones en agosto de 2004 pudo contratar los servicios de apoyo y control del despacho aduanero para el segundo reconocimiento hasta febrero de 2006 con las empresas SGS Societé Generale, S.A., y Cotecna Inspection, S.A., mismas que iniciaron operaciones en mayo de ese año. El retraso se debió a los juicios de amparo que promovieron las empresas SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C.V., y los 11 consocios de comercio exterior contratados desde 1993 que anteriormente prestaban servicios a ISOSA.

- En 2005 y 2006 el FACLA transfirió a la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V., y a los 11 consorcios de comercio exterior los recursos con los que las personas que realizaron operaciones de comercio exterior les pagaron los servicios del segundo reconocimiento aduanero, y aunque en un principio aquéllas no presentaron las facturas correspondientes, con posterioridad a la publicación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2005, se exhibieron los documentos solicitados **(ANEXO VI)**.

En cuanto al ejercicio 2006, la ASF señaló que los servicios de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V. debieron haber sido facturados a nombre del FACLA, lo cual fue motivo de una Promoción de



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que actualmente se encuentra en proceso de solventación por el Órgano Interno de Control del SAT.

- A partir de la constitución del FACLA y hasta 2006 la ASF considera que existe un conflicto de intereses en los servidores públicos del SAT debido a que han destinado tiempo de sus actividades como funcionarios públicos a la administración del fideicomiso con carácter público, pero que maneja recursos privados, sin estar facultados para ello, en su opinión.
- El importe de los ingresos recibidos por el FACLA a partir de mayo de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2006 fue de 8,887.7 mdp, que generaron intereses por 612.7 mdp. En dicho lapso, efectuó pagos en ese periodo de 1,339.7 mdp, por lo cual registró un saldo de 8,158.2 mdp lo que podría ser un indicio de una mala presupuestación.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

8. ESTADO DE LAS OBSERVACIONES EFECTUADAS POR LA ASF

8.1 SITUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES COMO RESULTADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

La ASF conforme a derecho y en cumplimiento a la resolución emitida por la SCJN, se abstuvo de dar seguimiento a las acciones promovidas que estaban pendientes de solventarse por parte de la SHCP al 2 de septiembre de 2004. Estas acciones promovidas correspondieron a las cuentas públicas de 1999, 2001 y 2002.

Por lo que se refiere a las acciones promovidas derivadas de la revisión del DTA en las cuentas públicas de 2003 y 2004 y del FACLA (del 20 de mayo al 31 de diciembre de 2004), como medida cautelar relacionada con el auto del 2 de septiembre de 2004 de la SCJN, la ASF no emitió acciones ni solicitó más información, por lo que no se pudo cuantificar el valor de los servicios de apoyo y control del despacho aduanero.

En observancia a la resolución de la SCJN, la ASF dejó sin efecto las acciones promovidas, de las cuales 5 correspondieron a 1999; 18, a 2001; 29, a 2002; 8, a 2003 y 2, a 2004. Por lo que respecta a las acciones que no fueron afectadas por dicha resolución 7 corresponden a 2002; y de las acciones promovidas no notificadas se hizo lo propio, de las cuales 4 corresponden a 2003 y 8 a 2004.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

8.2 SÍNTESIS DE LAS OBSERVACIONES DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE 1999 A 2007

8.2.1 Cuenta Pública de 1999

- La ASF detectó que los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente y además, que la determinación de la contraprestación no se sustentó en criterios claros y transparentes (principalmente, en un análisis del costo de los servicios que prestan los permisionarios privados).
- Cuando la SHCP rescindió el contrato a la empresa ISSA por incumplimiento del mismo, decidió constituir el Fideicomiso Aduanas 1 a efecto de proporcionar el servicio de procesamiento electrónico de datos, lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación, o en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación.
- Posteriormente, NAFIN en su carácter de fiduciaria constituyó a ISOSA para llevar a cabo los servicios de procesamiento electrónico de datos, sin cumplir con las reglas del procedimiento de licitación que la SHCP estableció en la convocatoria publicada en el DOF el 4 de marzo de 1992 (misma que fue ganada por ISSA), donde exigía que la empresa debía contar con 5 años de experiencia pues al momento de su contratación ISOSA no contaba con ese requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso).



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- Cabe señalar que el SAT no proporcionó el contrato de servicios celebrado entre el fideicomiso Aduanas 1 e ISOSA, lo que impidió conocer las obligaciones, funciones y actividades, así como el área de operación en donde la empresa realizaría los servicios. Al respecto, el ente auditado informó que no proporcionó dicho documento porque nunca se suscribió, ya que la accionista mayoritaria de esa empresa es el propio fideicomiso, lo que hacía innecesaria su existencia.
- Posteriormente, la contratación de las 12 empresas que apoyarían a ISOSA en la prestación del servicio del segundo reconocimiento, presentó irregularidades porque 3 de ellas crearon en fechas posteriores a su contratación, toda vez que a la fecha en que se firmó el contrato no existía el acta constitutiva de las empresas de referencia, por lo que el contrato se encontraba viciado de nulidad relativa; además, 6 de ellas no se inscribieron en el registro público de la propiedad.
- Las facturas que amparan los servicios prestados por ISOSA se expidieron a nombre de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, y no a nombre del Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8. Además, no especificaron el servicio prestado ni incluir el precio unitario, en infracción de los artículos 29-A, fracciones IV, V y VI, y 83, fracción VII, del Código Fiscal de la Federación.

8.2.2 Cuenta Pública 2000

- La ASF detectó que los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente y aun y cuando fue modificado el contrato del Fideicomiso Aduanas 1 donde se contempló que a partir de entonces se enterarían los recursos a la hacienda pública y de ahí, se



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

procedería a enviar los recursos a dicho Fideicomiso. Además, la determinación de la contraprestación no se sustentó en criterios claros y transparentes (principalmente, en un análisis del costo de los servicios que prestan los permisionarios privados). Esta falta de sustento tampoco se mostró cuando la SHCP decidió modificar los porcentajes de distribución del DTA entre las empresas privadas y el Estado mexicano.

- El SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin tener la obligación legal de hacerlo. En adición, las facturas que las empresas le otorgaron no cumplieron los requisitos fiscales elementales que marca el Código Fiscal de la Federación.
- En el mismo caso se dieron los pagos a ISOSA. La empresa facturó sistemáticamente y emitió documentos que no cumplieron con requisitos fiscales, (lo hizo al nombre genérico de “Importadores y Exportadores de la República Mexicana”, denominación que no ampara persona física ni moral alguna; en consecuencia ésta no tiene domicilio fiscal ni Registro Federal de Contribuyentes). Además, no se especificó volumen, cantidad ni calidad de los servicios proporcionados.
- El Fideicomiso Aduanas 1 no separó claramente en los pagos por la contraprestación el monto correspondiente al IVA que debieron pagar quienes contrataron los servicios de procesamiento electrónico de datos y por el segundo reconocimiento. Por esa causa, no se enteró al fisco dicho impuesto, en infracción de la Ley del IVA.
- El SAT negó información sobre ISOSA que fue solicitada por la Cámara de Diputados bajo el argumento que ésta era una empresa privada sobre la cual



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

no tenía facultades para solicitársela. Esto impidió verificar sus operaciones. El mismo caso ocurrió cuando la ASF solicitó información sobre el Fideicomiso Aduanas 1, que se negó al amparo del secreto fiduciario. El argumento utilizado fue que aun y cuando el SAT era el fideicomitente, éste papel lo desempeñó en calidad de “gestor de negocios” de las personas que efectúan operaciones aduaneras, pero que los recursos eran privados. Es decir, los “fideicomitentes reales” son los importadores y los exportadores.

8.2.3 Cuenta pública 2002

- La ASF detectó que los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente a pesar que fue modificado el contrato del Fideicomiso Aduanas 1 donde se contempla que a partir de entonces se enterarían los recursos a la hacienda pública y de ahí, se procedería a enviar los recursos a dicho Fideicomiso. Además, la determinación de la contraprestación no se sustentó en criterios claros y transparentes (principalmente, en un análisis del costo de los servicios que prestan los permisionarios privados). Esta falta de sustento tampoco se mostró cuando la SHCP decidió modificar los porcentajes de distribución del DTA entre las empresas privadas y el Estado mexicano.
- El SAT no entregó información de 19 expedientes que soportaron la entrega de una devolución del DTA por 123 mdp. Tampoco la información relativa a las empresas que prestaron el servicio del segundo reconocimiento, lo cual impidió conocer la procedencia de los pagos que se les hicieron.
- El SAT no entregó información que se le solicitó sobre los antecedentes del Fideicomiso Aduanas 1 y sobre ISOSA a efecto de verificar sus operaciones,



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

bajo el argumento de que la revisión de la cuenta pública debe basarse en el principio de anualidad, y lo solicitado corresponde a años previos.

- Distintas instancias normativas del Ejecutivo, como lo era la Secretaría de la Contraloría y la Procuraduría Fiscal coincidieron en que el Fideicomiso Aduanas 1 era privado. No obstante, al señalar la ASF que dicho fideicomiso figuraba en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, el 25 de julio de 2003 la misma SHCP dio de baja la clave del registro núm. 7000106300153 del citado fideicomiso a efecto de dar congruencia a sus argumentos.

8.2.4 Cuenta Pública 2003

- La ASF detectó que los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente.
- Con base en la información proporcionada por una de las 12 empresas que fueron contratadas para el segundo reconocimiento, se observó que dicha empresa solo proporcionó 4 de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT. Con relación al resto de las empresas no se pudo comprobar si ocurrió esta situación porque se negaron a proporcionar información, aduciendo que eran empresas privadas no sujetas a la fiscalización de la ASF.
- Se comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de Rayos Gamma mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías; sin embargo, se



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos. Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea a los camiones con carga se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Además, la aduana carece de recursos para instalar otro módulo de Rayos Gamma para revisar a los vehículos con carga, y que en su opinión uno era insuficiente.

8.2.5 Cuenta Pública 2004 (del 20 de mayo al 31 de diciembre)

- La ASF detectó que los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente.
- El FACLA fue constituido el 20 de mayo de 2004. Sin embargo, durante todo el año, los servicios de procesamiento electrónico de datos fueron prestados por conducto del Fideicomiso Aduanas 1 por lo que no hubo necesidad de contratar los servicios con empresas privadas en esos meses. Sin embargo, inexplicablemente el FACLA pagó 437.6 mdp por este concepto.
- Se detectó que el FACLA no lleva una contabilidad de los recursos que son de la Federación y los que pertenecen al sector privado, lo cual en esencia, es lo que originó el problema con el Fideicomiso Aduanas 1.

8.2.6 Cuenta Pública 2005

- Se observó que el FACLA está administrando recursos privados (en consonancia con la resolución de la SCJN) lo que constituye una irregularidad pues dicho fideicomiso fue creado para administrar recursos públicos. Por lo mismo, los servidores públicos que están dirigiéndolo, no tienen facultades de efectuar actividades a favor de particulares. Asimismo, los bancos están prestando el servicio al SAT de recaudar contribuciones federales a cambio de



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

una tarifa por tal servicio; no obstante, también están cobrándole al erario por recibir las contraprestaciones privadas.

Por su parte el SAT señala, que los servidores públicos que están dirigiendo el FACLA participan en su Comité Técnico, de conformidad con lo dispuesto en la LFPyRH la cual señala la intervención de los servidores públicos que por sus funciones estén más próximos al objetivo del fideicomiso y que siempre deberán constituir una mayoría en dicho órgano colegiado.

- El SAT no justificó ni presentó criterios ni metodologías para determinar que el 92% de la contraprestación que pagan los particulares corresponde a los servicios que prestan los privados mientras que el 8% restante corresponde a recursos públicos (DTA). En adición, en los pagos que hacen los particulares no se refleja el monto correspondiente al IVA.
- La ASF detectó errores y omisiones importantes en los registros contables del SAT en perjuicio de la transparencia y en la asignación de contratos a empresas privadas.

8.2.7 Cuenta Pública 2006

- El SAT no justificó ni presentó criterios ni metodologías para determinar que el 92% de la contraprestación que pagan los particulares corresponde a los servicios que prestan los privados mientras que el 8% restante corresponde a recursos públicos (DTA). En adición, en los pagos que hacen los particulares no se refleja el monto correspondiente al IVA.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

8.2.8 Cuenta Pública 2007

A consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública de 2007, cuyo informe fue presentado el 12 de marzo pasado, la ASF efectuó dos auditorías: una al SAT para fiscalizar el DTA y otra a NAFIN para revisar al FACLA. Las principales observaciones y conclusiones fueron las siguientes:

Auditoría al SAT para fiscalizar el DTA.-

- Se detectaron errores en los registros contables.
- El SAT no justificó ni presentó criterios ni metodologías para determinar que el 92% de la contraprestación que pagan los particulares corresponde a los servicios que prestan los privados mientras que el 8% restante corresponde a recursos públicos (DTA). En adición, en los pagos que hacen los particulares no se refleja el monto correspondiente al IVA.
- Si bien los recursos recaudados por el DTA se canalizaron de conformidad con lo establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que emite la SHCP por conducto del SAT, se observa que el porcentaje del 92% que se transfiere al FACLA por concepto de contraprestaciones y su IVA no es proporcional al monto que ejerce el fideicomiso para cubrir sus gastos anualmente, ya que aproximadamente se le transfieren 4,000 mdp y sus gastos son del orden de 2,000 mdp por ejercicio fiscal.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Auditoría a Nafin para fiscalizar el FACLA.-

- El FACLA está recibiendo de la TESOFE la totalidad de la contraprestación sin identificar en su contabilidad cuál parte corresponde al IVA por no tener la obligación de hacerlo. Son las empresas privadas las que una vez que reciban en pago correspondiente, tienen la obligación de enterar dicha contribución.
- El comité técnico del FACLA está conformado por servidores públicos mismos que administran recursos privados, quienes pueden incurrir en conflicto de intereses.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

9. IRREGULARIDADES EN QUE HAN INCURRIDO LOS FUNCIONARIOS DE LA SHCP Y EL SAT

9.1 VIOLACIONES A LA NORMATIVIDAD Y AL SECRETO FISCAL

Las principales violaciones al marco jurídico que se han cometido con motivo de la administración del Fideicomiso Aduanas 1 y de la empresa ISOSA, son:

- Los recursos del DTA no fueron depositados en la TESOFE durante la vigencia del Fideicomiso Aduanas 1, en infracción a la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación.
- Los funcionarios públicos que autorizaron la creación del Fideicomiso Aduanas 1 y la creación de ISOSA, se extralimitaron en sus facultades (no está previsto que actúen como “gestores de negocios” ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni en la Ley del Servicio de Administración Tributaria).
- El IVA no se desglosa en el pago de la contraprestación, en infracción de la Ley de Impuesto al Valor Agregado.
- Se asignaron contratos a ISOSA y a otras empresas sin que éstas tuvieran los 5 años establecidos en la Ley Aduanera. Esto también violó preceptos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- La Ley Aduanera no prevé que sean los fideicomisos los responsables de otorgar el servicio electrónico de procesamiento de datos y el segundo reconocimiento, sino que sean empresas privadas.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- La SHCP y el SAT no justificaron por qué ISOSA hizo uso de sus instalaciones, equipo y servicios, sin que existiera un contrato o convenio para tal fin, en infracción de la Ley General de Bienes Nacionales.
- Se hicieron pagos a cambio de comprobantes que no reunieron los requisitos fiscales previstos en el Código Fiscal de la Federación.
- Se le proporcionó información fiscal de contribuyentes a empresas privadas, en infracción del Código Fiscal de la Federación.

**9.2 PAPEL DE LA PROCURADURÍA FISCAL, LA SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE NAFIN**

La Procuraduría Fiscal de la Federación de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de NAFIN respaldaron las decisiones y las opiniones del SAT por lo cual no se promovió ninguna acción contra los servidores públicos implicados.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

**10. ANÁLISIS A LA SENTENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
84/2004 PROMOVIDA POR LA SHCP CONTRA LA ASF**

10.1 ARGUMENTOS DE LA SHCP

10.1.1 Introducción

El 20 de agosto de 2004 el Secretario de Hacienda y Crédito Público interpuso la controversia 84/2004 contra la ASF y la Cámara de Diputados solicitando la invalidez del “Pliego de Observaciones” número 057/2004, clave 02-06E00-2-245-001, de fecha 18 de junio de 2004, y que fue firmado por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF. También demandó la invalidez de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación porque ésta no contiene plazos para que se atiendan las observaciones de la entidad fiscalizadora.

La SHCP argumentó principalmente que la observación que hizo la ASF para que las contraprestaciones fueran ingresadas a la TESOFE no eran fondos públicos, por lo tanto no formaban parte del DTA ni estaban incluidas en la LIF.

La SHCP consideró que la ASF infringió los artículos 14, 16, 49, 74, 79 y 133 de la Constitución Política con la emisión de dicho Pliego de Observaciones.

10.1.2 Argumentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los principales argumentos que presentó la SHCP ante la SCJN para defender su posición fueron los siguientes:

a) La ASF no tiene facultades para revisar los recursos señalados en su Pliego de Observaciones, porque no son públicos. Su facultad de revisión de la Cuenta



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Pública consiste en revisar la gestión financiera, esto es, la obtención, manejo y aplicación de los ingresos de carácter público, llevados a cabo por entes de carácter también público; por tanto, la actividad que realicen los particulares y los recursos propios de éstos no se encuentran comprendidos en tal atribución.

b) La ASF no tiene facultades para emitir observaciones que obliguen al Poder Ejecutivo a realizar actos respecto de recursos que no son públicos.

c) El órgano fiscalizador se excedió en sus funciones al ejercer facultades de fiscalización respecto de recursos privados que pertenecen a un fideicomiso privado, que son resultado de la contraprestación obtenida con motivo de la prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos y otros servicios relacionados, mismos que fueron concentrados en el “Fideicomiso Aduanas 1 número 954-8”. Con ello dejó de observar lo dispuesto en el artículo 16 de la LA.

d) El DTA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, es una contribución que forma parte de lo que se denomina como “derechos” que son de naturaleza pública. En cambio, la contraprestación por servicios de procesamiento electrónico de datos y otros relacionados, según el artículo 16 de la LA, vigente en 2002, se paga por aquellos servicios necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero y que facilitan el reconocimiento aduanero, servicios que pueden ser prestados por particulares (como es el caso) siempre y cuando cuenten con la autorización de la SHCP, dependencia que además tiene la atribución de determinar las cantidades a pagar por estos conceptos.

e) Por tratarse de recursos privados y en virtud de un acuerdo celebrado entre la TESOFE y la SHCP donde se estableció que éstos se concentraran en el



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Fideicomiso Aduanas 1, no era posible su entero a la TESOFE como lo pedía la ASF.

f) Toda vez que el Fideicomiso Aduanas 1 no era público, la ASF no tenía facultades de fiscalizarlo. Si bien la SHCP participó en el contrato de creación, su participación no se hizo ni como ente público, ni como sujeto activo, sino como gestor de negocios en términos de lo previsto en el artículo 1896 del Código Civil Federal, ya que el carácter de fideicomitente lo tienen los importadores y exportadores; además, su creación se realizó de acuerdo a disposiciones de derecho privado (se conformó de acuerdo con lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito en cuanto a su estructura y funcionamiento). Por las anteriores consideraciones, el Fideicomiso Aduanas 1 no debe ser considerado como un ente público en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sino privado, en virtud de los sujetos que intervinieron en su creación, es decir, importadores y exportadores, que son privados; de su objeto, que es la de administrar una contraprestación de naturaleza privada, y de su organización y regulación, que se hizo conforme a la Ley de Instituciones de Crédito.

g) El Pliego de Observaciones de la ASF no es claro, pues determina un daño y/o perjuicio contra la Hacienda Pública Federal siendo que ambas figuras no son mismo. A juicio de la SHCP, se debió especificar uno u otro, pues de no hacerlo así, dejó en estado de indefensión a los servidores públicos quienes no tuvieron elementos que les permitiera conocer las consecuencias de las supuestas irregularidades en que se incurrió; además, la ASF no explicó las razones que la llevaron a concluir que las supuestas irregularidades afectaron al erario, ni en el Pliego de Observaciones ni en el dictamen que se adjuntó a éste.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

h) La ASF violó lo dispuesto en el artículo 79, párrafo primero, de la Constitución Política porque su actuación debe sujetarse a los requisitos que establezca la ley; en el caso concreto, incumplió con los requisitos de debida fundamentación y motivación; tampoco observó el principio de que todo acto debe emitirse por autoridad competente.

Al respecto, el Pliego de Observaciones está indebidamente fundamentado y motivado (lo que violó lo dispuesto en los artículos 1º y 6º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y los artículos 38 del Código Fiscal de la Federación, y 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo), pues la ASF consideró que el SAT debió concentrar los fondos del Fideicomiso Aduanas 1 en la TESOFE, sin tomar en cuenta lo que prevén los artículos 30, párrafo primero, de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y 32 de su Reglamento, mismos que contemplan lo siguiente: (i) en el artículo 30 se establece que la regla general es concentrar en la TESOFE los fondos se recauden dentro del territorio nacional por cualquiera de los auxiliares y por los diversos conceptos fiscales que perciba el Gobierno Federal (sea por cuenta propia o ajena), y (ii) en el artículo 32 se establecen excepciones, entre las cuales se encuentran aquellos casos que determine la SHCP o la TESOFE.

La observación de la ASF cayó en el supuesto previsto en el artículo 32 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación; para dicho fin, el SAT y la TESOFE firmaron un convenio denominado “ACUERDO QUE ESTABLECE EL MECANISMO PARA QUE LA PARTE NO FISCAL DEL DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO SE CONCENTRE AL FIDEICOMISO ESTABLECIDO POR ESTA SECRETARÍA PARA PROPORCIONAR LOS SERVICIOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8-B DE LA LEY ADUANERA”.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

En virtud de lo anterior, los fondos provenientes de la 'parte no fiscal del DTA' (es decir, la contraprestación privada) se concentraron en el fideicomiso, por lo que no existe incumplimiento alguno y en consecuencia la actuación de la ASF se encuentra indebidamente fundada y motivada.

i) El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero que signó el Pliego de Observaciones no tenía competencia para ello toda vez que, de conformidad con los artículos 68 y 74, fracción XII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Auditor Superior tiene la facultad indelegable de autorizar los pliegos. Asimismo, la Dirección General de Auditorías de Ingresos Federales no tenía la facultad de determinar las irregularidades derivadas de las auditorías practicadas ni formular observaciones (su responsabilidad se limita a elaborar y someter a la consideración de su superior jerárquico las observaciones que procedan). Lo anterior en virtud de que en el Pliego de Observaciones no se señalan ni describen en qué consistieron las irregularidades, sino que éste se limita a remitirse al dictamen de la aludida Dirección General de Auditorías, instancia que determina en cantidad líquida el supuesto daño a la Hacienda Pública Federal, los presuntos responsables, sus nombres, cargos y demás elementos, siendo que todo esto debió especificarse con claridad en dicho Pliego de Observaciones. Esta omisión implica una transgresión al principio de separación de poderes y, al artículo 133 Constitucional, dado que no se observaron los límites y requisitos que la ley establece a la ASF.

j) Los servidores públicos de la entidad fiscalizadora no observaron lo previsto en el artículo 6º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el desarrollo de la auditoría y en el acta de clausura de la revisión. Ellos debieron aplicar el Código Fiscal de la Federación supletoriamente, en atención a que la Ley de



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Fiscalización Superior de la Federación no establece los plazos dentro de los cuales deberán de atenderse los requerimientos de información. Cuando se formuló el 'Acta de Conclusión de los Trabajos de Auditoría y Reunión de Confronta', celebrada el 1º de marzo de 2004, unilateralmente y sin fundamento alguno se informó al SAT que disponía de tres días para presentar la información que solventara las supuestas irregularidades, bajo el argumento de que este caso se exceptuaba de lo dispuesto en tal artículo 6º (de haberse aplicado supletoriamente el artículo 46, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, el SAT habría contado con un plazo de 20 días). Esto violentó lo dispuesto en los artículos 74, fracción IV, párrafo quinto y 79 de la Constitución, que señalan que el ejercicio de las facultades de revisión de la Cuenta Pública deberá ejercerse en términos de la Constitución y la ley.

k) Que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es inconstitucional porque no establece períodos, tiempos o plazos con los que cuenta la ASF para llevar a cabo sus atribuciones constitucionales es decir no establece las formalidades esenciales del procedimiento de la revisión de la Cuenta Pública al cual se debe sujetar, dejando a los entes auditados en total estado de incertidumbre durante el procedimiento y frente a sus consecuencias. Por ello se solicita que se establezca un límite a sus facultades a fin de que no quede la fundamentación al arbitrio de la autoridad.

10.2 ARGUMENTOS DEL PODER LEGISLATIVO

10.2.1 Consideraciones generales de la Cámara de Diputados y de la ASF

La Cámara de Diputados y la ASF expusieron los siguientes argumentos de forma:



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

a) Respecto a la “inconstitucionalidad” de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el argumento del Ejecutivo Federal no es válido porque en su momento la consintió o aceptó en sus términos al no promover observación alguna (o “veto”). Por esta causa, no puede cuestionarse, mucho menos decir que es inconstitucional, aquello que él mismo promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

b) Son improcedentes los argumentos emitidos contra el Pliego de Observaciones ya que éste no es un documento final, definitivo e inatacable sino parte del procedimiento de responsabilidades resarcitorias; asimismo, el apercibimiento genérico que se incluyó en él (que consiste en informar que de no remitir la documentación solicitada se dará inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias en contra de los servidores públicos o los particulares, que se presumen responsables) no debe verse de ninguna manera como una afectación a la esfera de atribuciones del SAT pues es simplemente una advertencia. Por ello, el SAT no tiene interés legítimo para promover la controversia constitucional. Además, el Pliego de Observaciones que se impugnó fue un acto consentido por el SAT, por dos razones: (i) el contenido de dicho Pliego ya se había hecho del conocimiento a los servidores públicos de la institución mediante una recomendación hecha por medio de un oficio fechado el 5 de abril de 2004 (el Pliego fue emitido el 18 de junio), y (ii) el Ejecutivo Federal no impugnó la recomendación en su momento.

c) Con base en el marco jurídico, el Ejecutivo cuenta con 30 días para promover una controversia constitucional. Si hubiera hecho valer este derecho, debió presentarla en julio de 2003 cuando inició la auditoría de la cual posteriormente se derivó el Pliego de Observaciones impugnado. En consecuencia, al no haber



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

impugnado en su oportunidad tal auditoría, aduciendo que la ASF no tenía facultades para iniciar una auditoría a un fideicomiso privado, se tiene acreditado el consentimiento de dicho acto y, en consecuencia, de todos aquellos que deriven de la misma.

d) No es procedente la controversia toda vez que el SAT no tiene interés legítimo para ello. Dicho interés se materializa cuando un acto de autoridad (en este caso el Pliego emitido por la ASF) causa o puede causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que demanda (en este caso al Poder Ejecutivo). Al respecto, la acción de la entidad fiscalizadora no causó ninguna afectación al SAT; por el contrario, sus observaciones son contra los servidores públicos que decidieron no concentrar los recursos del DTA en la TESOFE.

10.2.2 Argumentos sobre el fondo del asunto por parte de la Cámara de Diputados y de la ASF

La Cámara de Diputados y la ASF expusieron los siguientes argumentos de fondo:

a) El Pliego de Observaciones se emitió conforme a derecho. Además, es incorrecto que se considere como acto definitivo dentro del procedimiento y que implique obligaciones concretas a las entidades fiscalizadas. Es decir, el Pliego es una solicitud que en caso de no solventarse correctamente, podría dar inicio a un procedimiento cuya consecuencia sería fincar responsabilidades en caso que se demuestre que los servidores públicos incurrieron en delitos o irregularidades.

b) Las contraprestaciones que se pagan por los servicios aduaneros se encuentran normadas por los artículos 1º, 49 y 50 de la LFD; consecuentemente, éstas deben considerarse como derechos y no excluirlas de lo previsto en la fracción IV, del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

c) En el artículo 49 de la LFD se prevé pagar el “Derecho de Trámite Aduanero” por las “operaciones aduaneras”; el objeto de dicho derecho es compensar al Estado respecto de los gastos en que incurre por la prestación de los servicios del despacho aduanero. En tal artículo no se señala dentro de “las operaciones aduaneras”, las relativas al procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, ni las correspondientes al segundo reconocimiento aduanero, a efecto de excluirlas del pago del DTA. Por lo anterior y como la ley no lo distingue, no está permitido al SAT hacerlo, pues eso le corresponde solo al Poder Legislativo, instancia que determinó que todas las operaciones aduaneras pagaran el DTA, y no solo algunas de ellas.

d) En el artículo 13, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, se incluyó el DTA como contribución a recaudar. En dicha Ley no se autorizó la exclusión de este derecho de ingresar a la TESOFE.

e) Cuando un particular es autorizado por la SHCP para prestar un servicio, que en principio está a cargo del Estado, dicha actividad no adquiere el carácter de privada, ni menos aún, deja de ser un servicio de interés general, como aduce la dependencia al decir que las actividades fiscalizadas y las contraprestaciones respectivas corresponden al ámbito de operaciones entre particulares. Además, como resultado de las auditorías practicadas, existen elementos que permiten presumir que las instalaciones y equipo que utilizan las empresas autorizadas, son propiedad del Gobierno Federal, por lo que la actividad de éstas se limita a la captura de datos en los sistemas electrónicos sin que ello implique mayor inversión. Por tales razones, se estima que no se justifica que casi el 80% de los ingresos recaudados por concepto del cobro del DTA se destine al pago de tales



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

contraprestaciones, lo que constituye un indicio más que permite presumir que en el caso existen daños a la Hacienda Pública Federal.

f) Los recursos con los que se paga a los particulares (es decir, las contraprestaciones) provienen del DTA, por lo mismo, son públicos y deberían figurar en el Presupuesto de Egresos de la Federación y por tanto, ser fiscalizables por la ASF.

g) Los artículos 26 y 32 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que son el sustento del SAT para no ingresar las contraprestaciones en la TESOFE violan dicha ley porque las excepciones no están permitidas. Lo único que el Ejecutivo tiene permitido dentro de su facultad reglamentaria es el establecimiento de la forma y términos en los que todos los fondos recaudados dentro del territorio nacional sean concentrados en ella. Pueden darse excepciones, pero únicamente las que se establecieron en el artículo 13 de la LIF de 2002, en las cuales no se incluyó al DTA.

h) En los dos convenios modificatorios que se hicieron al contrato de Fideicomiso Aduanas 1 se estableció que la "Fiduciaria" recibiría de la TESOFE las contraprestaciones. De ello se deduce que primero se enterarían al erario federal y después pasarían al fideicomiso.

j) Con base en las consideraciones expuestas se concluye que los recursos son públicos y adquieren el carácter de privado hasta que los reciben los particulares como pago por los servicios de procesamiento electrónico de datos.

k) Que en virtud de que la SHCP se encuentra facultada para autorizar a los particulares a la prestación del servicio de procesamiento electrónico de datos y de segundo reconocimiento aduanero, esta dependencia debe apegarse a lo



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

dispuesto por el artículo 134 constitucional y a las disposiciones legales que lo reglamentan, a efecto de que tales autorizaciones se lleven a cabo mediante los procedimientos que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, y apegándose estrictamente a los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, lo que no ocurrió.

l) La ASF está facultada para revisar todo tipo de contratos celebrados por los ejecutores del gasto y pronunciarse sobre el cumplimiento de un convenio en caso de que detecte daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal. Al respecto, la ASF detectó una violación al artículo 134 de la Constitución porque no existen documentos en los cuales conste que las obligaciones contraídas por el SAT frente a las empresas privadas se hayan apegado a las leyes, toda vez que, según la parte demandada, fueron celebrados de manera “verbal”.

m) No existe disposición jurídica alguna que faculte a la SHCP para actuar como gestora de negocios; por el contrario, la gestión de negocios está expresamente prohibida en materia de trámites administrativos, por disponerlo así el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

n) Con base en el artículo 40 de la Ley de Entidades Paraestatales, se concluye que pueden constituirse fideicomisos públicos que no estén organizados de manera análoga a los organismos descentralizados, o a las empresas de participación estatal mayoritaria, o bien, que no tengan como propósito principal auxiliar al Ejecutivo Federal en la realización de las actividades prioritarias; en estos casos, no deben considerarse como Entidades Paraestatales, sin embargo no por ello pierden el carácter de fideicomisos públicos.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

o) En el contrato del Fideicomiso Aduanas 1 se observa que éste es jurídicamente inexistente, por falta de consentimiento o acuerdo de voluntades (no pueden considerarse como parte del mismo personas que no intervinieron en su celebración); tampoco puede constituirse un fideicomiso sin fideicomitente, y toda vez que la SHCP no intervino en su constitución con tal carácter, sino como “gestora de negocios” (respecto de los importadores y exportadores a quienes les atribuye el carácter de fideicomitentes) de terceros que no celebraron el contrato y no manifestaron su voluntad en él, dicho fideicomiso es nulo.

p) El Fideicomiso Aduanas 1 no es un fideicomiso privado, ya que: (i) se inscribió como fideicomiso público; (ii) fue constituido con recursos públicos, en virtud de que, el 28 de mayo de 1993, se liquidó el Fideicomiso celebrado por la SHCP, que administraba los recursos que se le pagaban en ese entonces a la empresa ISSA, y (iii) su comité técnico estuvo integrado por servidores públicos.

q) Las consideraciones del Ejecutivo Federal para demostrar la falta de fundamentación y motivación del Pliego de Observaciones, parten de dos premisas falsas, ya que, los recursos a los que éste se refiere son de carácter público, al provenir de la recaudación de una contribución federal como es el DTA que es fiscalizable por la ASF. Derivado de la revisión no se impuso al SAT la obligación de enterar tales cantidades a la TESOFE ni se le señala como responsable de un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal sino que se le pide que aclare o proporcione elemento de por qué no fueron enteradas al fisco. El único efecto vinculatorio del Pliego es la obligación de remitir la documentación requerida, y en caso de no proporcionarla, la consecuencia jurídica es que la ASF procedería a iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, cuya resolución final siempre puede combatirse por los servidores



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

públicos o los particulares a quienes se haya señalado como responsables por medio del recurso de reconsideración, del juicio de nulidad o del juicio de amparo. De ahí que el Pliego de Observaciones no es un acto final, definitivo e inatacable; por lo mismo, no procede la controversia porque el SAT debió agotar primero tales recursos.

r) El SAT confunde la calidad con la que actuó el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, al firmar el Pliego de Observaciones, pues el funcionario firmó el documento supliendo al Auditor Superior de la Federación durante su ausencia y no con facultades delegadas de este último para firmarlo.

s) Con base en los artículos 14 y 15 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, se advierte que la Dirección General de Auditorías de Ingresos Federales sí tiene la facultad de determinar irregularidades.

10.2.3 Consideraciones de la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores expuso los siguientes argumentos:

a) La Ley de Fiscalización Superior de la Federación es constitucional porque en su momento el Ejecutivo Federal no la impugnó a través del veto ni cuando la ASF la aplicó por primera vez.

b) El procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias se inicia cuando los pliegos de observaciones no son solventados en cuyo caso la ASF emite una resolución definitiva; en este caso procede la aplicación supletoria de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no antes.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

11. CONSIDERACIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

11.1 CONSIDERANDOS RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA

La SCJN expuso los siguientes considerandos respecto a los argumentos que se plantearon a favor y en contra de que se decretara la improcedencia de la controversia:

1. Los actos que fueron motivo de la controversia son: (i) el Pliego de Observaciones, y (ii) La Ley de Fiscalización Superior de la Federación (únicamente por no establecer los períodos o plazos para que la ASF emita observaciones a los entes auditados y por no aplicarse, supletoriamente, los plazos que se prevén en el Código Fiscal de la Federación, en especial, para sus requerimientos).
2. El hecho de que al SAT se le hayan practicado anteriormente auditorías no implicó que en esos casos la ASF omitiera en su perjuicio lo concerniente a la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación respecto a los plazos que no prevé la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, porque es evidente que las auditorías generaron observaciones y situaciones jurídicas distintas. Esto evidencia que el Pliego de Observaciones constituyó en esta ocasión el primer acto de aplicación de la ley únicamente en lo que concierne al aspecto de la supletoriedad, razón por la cual procede la controversia porque se hizo dentro de los tiempos legales. Por lo tanto, no se concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

3. La ausencia de observaciones (o veto) no implica el consentimiento de una ley, de forma expresa o implícita, sino que en ese momento del proceso legislativo, el Titular del Poder Ejecutivo Federal no tuvo dudas o aclaraciones. El veto fue creado para equilibrar las facultades entre los poderes federales, no para solucionar disputas de derechos o problemas litigiosos entre ellos. Por ello, no se le concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.
4. El Pliego de Observaciones no es un acto con el que se inicia el procedimiento de responsabilidades resarcitorias en contra de servidores públicos; por medio de éste se determina en cantidad líquida los daños o perjuicios al Estado, el cual deberá ser solventado por el ente público y, de no hacerlo así, entonces inicia el procedimiento antes señalado, lo que evidencia que el Pliego es un acto independiente pues en caso de que no se solventen las irregularidades detectadas, iniciará el procedimiento en contra de los funcionarios. Por ello, no se le concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.
5. En la controversia se señalan violaciones directas a la Constitución por lo cual no es necesario esperar a que se agoten los recursos que existen para combatir el Pliego de Observaciones (el recurso de reconsideración y el juicio de nulidad) puesto que tales medios de defensa no están diseñados para que los ejerciten los entes fiscalizados, sino los particulares afectados. Por ello, no se le concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.
6. El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias no exime a los Poderes de la Unión de sus relativas obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun y cuando una responsabilidad se hubiere hecho efectiva. Esto evidencia que puede existir una afectación hacia el propio ente auditado, en este caso el



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

SAT, que es independiente de las afectaciones que se puedan causar a los funcionarios públicos en lo particular si se les inicia el aludido procedimiento. Por ello, no se le concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.

7. Conforme a los criterios de la SCJN, no basta el argumento de que el Ejecutivo debió impugnar la auditoría al Fideicomiso Aduanas 1 cuando inició la auditoría o cuando recibió el oficio donde se le hizo la recomendación de enterar los recursos a la TESOFE (recomendación que después se plasmó en el Pliego de Observaciones) para solicitar la improcedencia de la controversia. Lo anterior debido a que Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé dicha situación. Por ello, no se le concede la razón al Poder Legislativo respecto a este argumento.

11.2 CONSIDERANDOS RESPECTO A LA INVALIDEZ DE LA CONTROVERSIA

1. Cualquier persona pública o privada (entre ellas los fideicomisos) pueden ser fiscalizadas por la ASF siempre que reciban, recauden, administren, manejen o ejerzan recursos públicos federales.
2. En sesión pública del 15 de noviembre de 2005, la SCJN interpretó el artículo 16 de la LA, en los siguientes términos con motivo de la resolución por mayoría de votos del amparo en revisión número 968/2005 (véase sección 11.4):
 - a. La SHCP tiene la facultad de autorizar a particulares para que presten servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios que se relacionan con el trámite de despacho aduanero.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- b. La SHCP debe fijar las cantidades que deben cubrir los importadores al recibir los servicios de procesamiento electrónico de datos.
- c. El pago que se hace al particular autorizado se integra por las sumas relativas al monto de la contraprestación más el IVA generado por el referido servicio y trasladado al importador.
- d. El DTA deberá enterarse con las contraprestaciones de forma conjunta en las oficinas autorizadas.
- e. Los pagos realizados por los servicios de procesamiento electrónico se acreditarán contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la LFD.

De los puntos anteriores se concluye, en primer término, que la contraprestación que se paga con motivo de dichos servicios no es propiamente un derecho, no obstante que se prevea que el pago por el servicio de procesamiento electrónico se acreditará contra el monto del DTA a que se refiere los artículos 49 y 50 de la LFD. Lo anterior, en razón de que la contraprestación no posee ninguna de las características propias del derecho previsto en el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación (véase sección 11.4).

Si bien lo pagado como contraprestación se resta al monto total del DTA que debe pagarse según los artículos 49 y 50 de la LFD, este hecho no es propiamente un acreditamiento, ya que el particular está obligado al pago total del DTA, en el entendido de que, de dicho pago total, una parte se entiende destinada al pago por la prestación de servicios, otra parte al IVA



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

trasladado con motivo de dicha prestación de servicios, y sólo la diferencia será percibida por el fisco por concepto de DTA, que es precisamente la cantidad que ordenó devolver el Juez de Distrito, no así el total de la contraprestación de los servicios de procesamiento electrónico, así como el IVA causado por esta actividad.

Lo anterior en virtud de que los ingresos que se reciben por los servicios y el IVA correspondiente no son tributarios (impuestos, derechos, etc.), ni tampoco no tributarios (precios públicos, aprovechamientos), ya que el dinero que se obtiene se destina a un fideicomiso que distribuye las ganancias recibidas entre los particulares autorizados.¹³

3. Con base en la resolución anterior, la SCJN concluyó:

- a. Cuando la SHCP recibe el DTA del contribuyente, y éste se registra en el pedimento en la casilla denominada “DTA” (en el pedimento se le conoce como “campo”) realmente está captando un rubro genérico compuesto por el DTA propiamente, el servicio de procesamiento electrónico y el segundo reconocimiento y el IVA respectivo, sin saber en ese momento exactamente qué parte corresponde a cada uno de los tres conceptos.¹⁴

¹³“Ello, en virtud de que los ingresos que se reciben por esta actividad y el impuesto al valor agregado correspondiente (sic), se insiste, no son de índole tributario (impuestos, derechos, etc.), ni tampoco no tributario (precios públicos, aprovechamientos), ya que el dinero que se obtiene se destina a un fideicomiso que distribuye entre los autorizados las ganancias recibidas”.

¹⁴ La SCJN estableció que con base en la normatividad “el concepto “DTA” que se deberá consignar en el formato autorizado del pedimento, sólo es una simbología del formato respectivo, integrada por varios conceptos (de naturaleza jurídica distinta) y no sólo por el correspondiente al derecho de trámite aduanero a que se refiere el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos”.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- b. Luego la SHCP aplica los cálculos y las operaciones respectivas (las establecidas en la Resolución Miscelánea) recauda y retiene las cantidades relativas al pago del DTA e IVA, y autoriza la transferencia del monto de las contraprestaciones al Fideicomiso Aduanas 1, que a su vez las distribuye entre las empresas privadas.
- c. Los recursos que recibe la SHCP tienen la calidad económica de privados si se toma en cuenta que derivan de los servicios aduaneros entre particulares, pues se proporcionan por una persona privada que fue autorizada por esa dependencia a los particulares que solicitan de dichos servicios; es decir, no se trata de un recurso público federal, ya que no es un ingreso que obtenga el fisco federal a título de propietario o titular del mismo (el propietario o titular no es el Gobierno Federal, sino las personas privadas que con la autorización de la SHCP prestan los servicios a otros particulares), de modo que el hecho de que el SAT recaude el DTA, no conlleva a establecer que todo el monto se trata de un recurso público federal obtenido, cuando la realidad es que solo una parte de él debe considerarse como público. Además, los ingresos públicos federales ordinariamente se describen en la Ley de Ingresos de la Federación lo que no fue el caso (véase sección 11.4).
- d. No debe perderse de vista que la circunstancia de que sean privados los recursos por el procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero, no conlleva a que la ASF carezca de facultades para auditarlos, pues lo recaudado como DTA en el pedimento contiene ingresos particulares y públicos federales, unidos y sin diferenciarse aún entre ellos. La SHCP tiene que hacer las



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

operaciones y cálculos para estar en aptitud de identificar el monto de los ingresos públicos y los privados. Estas maniobras aritméticas y su resultado pueden y deben fiscalizarse, al igual que lo que se relacione después con los ingresos públicos (el DTA y el IVA) una vez separados de los privados.

Así, es válido concluir que el monto que se paga por el procesamiento electrónico de datos al principio (en el pedimento), no forma parte del DTA a que se refiere el artículo 49, fracción I, de la LFD, porque no constituye una contribución ni tiene matices fiscales, motivo por el cual no resulta afectado por la declaratoria de inconstitucionalidad del mencionado precepto, decretada por el Juez de Distrito.

4. La ASF tiene atribuciones para verificar que las operaciones, cálculos, métodos y disposiciones legales aplicadas al cómputo de las contraprestaciones hayan sido las correctas, con el fin de investigar posibles actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la administración o manejo de los recursos públicos federales. Por consiguiente, sí puede auditar en principio todo el rubro del DTA consignado en el pedimento en aras de realizar dicha verificación directamente sobre los ingresos por los derechos de trámite aduanero e IVA recaudados. Esto, sin duda, supondrá también asomarse, indirectamente, a la suma recibida por procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero, al estar insertos sólo en un rubro.
5. La íntima conexión entre los ingresos públicos y privados en el rubro DTA del pedimento justifica que la fiscalización se lleve a cabo sobre toda la contraprestación para verificar si las operaciones, cálculos y métodos utilizados



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

para separar la parte privada de la parte pública fueron aplicados conforme a la LA y las reglas de miscelánea fiscal; de lo contrario, no se podría realizar una verdadera verificación sobre el DTA y el IVA recaudados, a efecto de comprobar que no se haya afectado a la hacienda pública federal.

6. No obstante lo anterior, la ASF carece de facultades constitucionales y legales para auditar, verificar y formular pliegos de observaciones si conoce con exactitud el monto de los ingresos privados contenidos dentro del rubro DTA, y no se advierten irregularidades en el cálculo para obtener ese resultado, en dos supuestos:
 - a. Para ordenar fiscalizar al fideicomiso: En razón de que éste, con independencia de si es público o privado, solamente recibe las contraprestaciones, que son ingresos de naturaleza privada. Sin embargo, conserva la facultad de requerirle, si es justificado, información relacionada con los ingresos privados que deriven del rubro DTA, con el exclusivo fin de realizar las compulsas correspondientes.
 - b. Para verificar y formular pliegos de observaciones, contra la SHCP o sus dependencias, directamente sobre el manejo, administración y aplicación de los recursos privados provenientes del DTA, una vez identificados sin observaciones en los cálculos, métodos y disposiciones aplicadas para obtener su monto: En la medida de que constitucional y legalmente la facultad de investigar de la ASF se limita a descubrir actos u omisiones que afecten el ingreso, egreso, manejo, administración y aplicación sólo de los recursos públicos federales; de tal manera que si no tienen dicha calidad pública, por más que existan irregularidades no



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

tendrá competencia para analizarlas o conminar a la realización de un acto para que sean subsanadas, pues ello corresponderá a otros entes públicos.

7. El Pliego de Observaciones es inconstitucional porque la ASF carece de competencia para emitirlo si se toma en cuenta que versó solamente sobre los ingresos privados relacionados con el pago de las contraprestaciones por procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento, y no con el manejo, custodia y aplicación de los ingresos públicos federales contenidos en el DTA recaudado o, en su caso, con las operaciones, cálculos, métodos o disposiciones aplicadas para cuantificar el monto respectivo. La supuesta irregularidad cometida se sustentó en que tales ingresos privados (que la ASF confundió con las contribuciones del DTA) no se 'enteraron a la TESOFE', ya que ese requerimiento no se refiere al manejo o la aplicación de ingresos públicos federales, sino a fondos privados.
8. Con independencia de lo anterior, conviene agregar que no todo el dinero que ingresa a la SHCP tiene que ser concentrado en la TESOFE conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. La correcta interpretación del artículo 30 de dicha ley, es que deben concentrarse, invariablemente, todos los fondos propiedad del Gobierno Federal recaudados en territorio nacional (si se relaciona con el artículo 1° y 15, párrafo segundo, de la misma ley), no así los fondos y valores a su cuidado. En el caso de las contraprestaciones, éstas no tenían que ser concentradas ante la TESOFE, de forma obligatoria, porque no son fondos de la propiedad del Gobierno Federal ni se demostró que estuvieran a su cuidado para que en su caso pudieran ser recaudados.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

9. La SCJN consideró es innecesario abordar el estudio de los restantes argumentos que planteó el SAT en la demanda de controversia, incluidos los concernientes a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, porque ello no tendría un efecto distinto sobre el fondo del asunto.

11.3 VOTO CONCURRENTENTE DE MINORÍA DE LOS MINISTROS OLGA SÁNCHEZ CORDERO, GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL Y JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

Los tres Ministros no estuvieron de acuerdo con la posición de la mayoría en virtud de que ellos consideraron que las contraprestaciones sí eran recursos públicos hasta en tanto sean pagados a los particulares que prestan los servicios correspondientes. Pero estuvieron de acuerdo en declarar inconstitucional el Pliego de Observaciones porque el Ejecutivo no tiene la obligación de enterarlas a la TESOFE. Al ser recursos públicos, la ASF tiene facultades de fiscalización respecto de éstos. La argumentación de estos tres Ministros fue la siguiente:

- La ASF fue concebida con el propósito de controlar la legalidad y la regularidad de la operación financiera de las entidades fiscalizadas, más allá de la revisión e la Cuenta Pública. Ello como parte de un sistema integral de control y evaluación; de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros; de los recursos o bienes federales, y de determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- Dentro de las entidades fiscalizadas se encuentran los fideicomisos públicos o privados que administren recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos federales.
- Conforme a la Ley Federal de Derechos, los derechos se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en dicha Ley.
- Los derechos por la prestación de servicios que establece la Ley Federal de Derechos deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluyendo el financiero.
- Cuando se concesione o autorice que la prestación de un servicio previsto en la Ley Federal de Derechos, se proporcione total o parcialmente por los particulares, deberá disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por un particular respecto del servicio total.
- Dentro de los servicios a cargo de la SHCP se encuentran los servicios aduaneros por los cuales existe la obligación de pagar un derecho denominado como DTA. El DTA se paga por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente en los términos de la LA.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.
- Las contraprestaciones que se pagan por los servicios de procesamiento electrónico de datos y demás servicios relacionados son recursos públicos, debido a que cubren la prestación del servicio de trámite aduanero. Tales pagos son obligatorios para obtener el servicio; sin embargo, en el pago que se hace por el DTA, se acreditan las cantidades que se destinarán a los servicios proporcionados por los particulares, de manera que tales recursos son parte del cobro del mismo derecho debido a que son necesarios para realizarlo. Por tal situación, el pago en sí mismo (independientemente de los movimientos que se deban realizar para llevar a cabo el despacho), es un recurso público que el particular paga al Estado por los derechos por la prestación de un servicio aduanero y que se cobra al particular coercitivamente con el objeto de que éste contribuya con el gasto público.
- Los derechos los paga el gobernado por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, los que deberá pagar obligatoriamente en los lugares, horarios, oportunidad y montos que determinen las leyes y las autoridades de la SHCP, so pena que de no hacerlo así el derecho o el servicio no le será proporcionado.
- Cuando se concesione o autorice a los particulares la prestación de un servicio previsto en la Ley Federal de Derechos, deberá disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado respecto del servicio total. En este caso se trata de



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

servicios que el Estado autoriza para auxiliarle en la prestación de servicios que le corresponden (los aduaneros), y que cobra al gobernado en ejercicio de sus facultades de imperio (con el objeto de regular la actividad comercial dentro y fuera del territorio nacional).

- Si los recursos que el Estado obtiene por el DTA son recursos públicos y como los servicios de procesamiento electrónico de datos son necesarios para que el Estado lleve a cabo adecuadamente el despacho aduanero (servicios que son determinados y regulados por éste) y como las contraprestaciones forman parte del DTA que el contribuyente paga, al acreditarse de este último, entonces se trata de recursos públicos que maneja el Gobierno Federal a través de la SHCP, ya que una vez que el particular los paga, forman parte de los recursos que el Estado maneja, pudiendo éste tener el control de dichos recursos y decidir en qué rubros serán utilizados, por lo que es indudable que se trata de recursos públicos.
- En el artículo 16 de LA existe la clara distinción entre ingresos tributarios y no tributarios: a pesar de que todos los recursos se captan unitariamente como DTA a través de una ficción jurídica, después se dividen los recursos, situación que permite a los importadores y exportadores realizar el acreditamiento del IVA causado con motivo de la contraprestación, aun cuando no hayan cubierto el pago directamente al particular concesionario; sin embargo, esta ficción jurídica, no implica que los recursos correspondientes a los particulares autorizados, tengan desde el inicio la calidad de privados, puesto que la Ley expresamente excluye la posibilidad de que los particulares reciban directamente dichas cantidades por parte de los importadores y exportadores,



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

toda vez que las mismas deben ser enteradas junto con el DTA en las oficinas autorizadas.

- Por tanto, las contraprestaciones son recursos no tributarios que ingresan temporalmente al Estado y que finalmente serán desincorporados cuando se cubra el pago a los particulares autorizados; sin embargo, mientras se encuentren bajo la administración del Estado los frutos civiles que éstos produzcan, pertenecen a éste. De aquí que los ingresos relativos a las contraprestaciones adquieren la calidad de recursos privados únicamente hasta que el particular autorizado los recibe.
- La contraprestación es cubierta por el Estado a las empresas autorizadas y no por los importadores o exportadores. Por ello, no pueden tener desde el principio la naturaleza de recursos privados, pues la misma es recaudada vía DTA y sólo adquirirán tal carácter cuando sean entregadas a las empresas prestadoras de los servicios.
- La SHCP no realizó una gestión de negocios; en todo caso, su calidad de fideicomitente en el Fideicomiso Aduanas 1 derivó de que era la autoridad competente facultada para recibir el entero de las contraprestaciones, fijar las reglas para el pago de las mismas y finalmente cubrirlas, lo cual es una función pública y no privada.
- No es correcto decir que los recursos son privados porque se originan de una relación entre particulares. Al contrario, las contraprestaciones no se negocian ni pactan como es usual en una relación privada, sino que se imponen por parte de la autoridad.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

- El Pliego de Observaciones emitido por la ASF se encuentra indebidamente fundado y motivado puesto que el Ejecutivo no tiene la obligación de depositar las contraprestaciones en la TESOFE por ser recursos que tienen un fin específico (pagar a los particulares que proporcionaron el servicio electrónico de datos), pero sí, de registrarlos en la Cuenta Pública. Por esta causa, dicho Pliego es inconstitucional, pero no por las causas que adujeron la mayoría de los Ministros (que las contraprestaciones eran recursos privados).

11.4. CONSIDERACIONES SOBRE EL AMPARO EN REVISIÓN 968/2005

En las sesiones del 18 y 19 de octubre de 2005, el Pleno de la SCJN resolvió el amparo en revisión 968/2005 que promovió la empresa Aeroboutiques S.A. de C.V. respecto a la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.

La resolución de la SCJN fue en el sentido de conceder el amparo a la empresa, declarar inconstitucional el cobro del DTA y ordenar la devolución de las cantidades pagadas pero únicamente en lo que corresponde a la parte “pública”, pues en la discusión se advirtió que no todas las contraprestaciones pagadas correspondían a ingresos públicos, sino solo una parte. El resto de lo pagado debía considerarse como recurso privado que pertenecía a las empresas que prestaban el servicio electrónico de datos, según la tesis de jurisprudencia 130/2005 DERECHOS DE TRÁMITE ADUANERO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL DERECHO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2005)”, y cuyo texto se transcribe a continuación:



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

“El artículo 16 de la Ley Aduanera, en relación con el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, establece que los derechos de trámite aduanero deberán enterarse conjuntamente con las cantidades que los importadores deben cubrir a los particulares autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para prestar el despacho aduanero y que dicho pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero. En consecuencia, cuando se conceda el amparo por considerar que la fracción I del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias al establecer una cuota de 8 (ocho) al millar sobre el valor de las mercancías sujetas al trámite aduanero correspondiente, los efectos de dicha concesión serán que se devuelva al quejoso la cantidad que en estricto sentido constituya el derecho por el trámite aduanero previsto en la fracción antes citada, sin que dicha devolución deba incluir las cantidades que de conformidad con el artículo 16 de la Ley Aduanera en comento, correspondan al particular autorizado para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, así como el impuesto al valor agregado que corresponda a dicha prestación de servicios, pues estos dos últimos conceptos no forman parte del pago del derecho de trámite aduanero por el que se concedió el amparo. Esto es, la devolución a la que tiene derecho la impetrante de garantías se constituye, exclusivamente, por el monto del derecho de trámite aduanero efectivamente pagado, disminuido con el monto que corresponda a la contraprestación del servicio de procesamiento electrónico de datos y



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

servicios relacionados a que hace referencia el artículo 16 de la Ley Aduanera y el impuesto al valor agregado que se cause por dicha prestación de servicios.”¹⁵

Posteriormente, el 21 de noviembre de 2007, la Segunda Sala de la SCJN emitió una jurisprudencia para establecer que el servicio electrónico de datos es una “prevalidación” que no se efectúa en las aduanas ni ante las autoridades, y por lo mismo, no forma parte estrictamente del proceso del despacho aduanero que ocurre en las aduanas:

Registro No. 170764

¹⁵ Registro No. 174486

Localización: Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006

Página: 255

Tesis: 1a. CXXV/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

DERECHOS DE TRÁMITE ADUANERO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).

La concesión del amparo por considerar que el artículo 49, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de diciembre de 2004, viola la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una cuota de 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes sujetos al trámite aduanero correspondiente, genera el efecto de devolver al quejoso la cantidad que en estricto sentido constituya el derecho por el trámite aduanero realizado, sin que la devolución deba incluir las cantidades que conforme al artículo 16 de la Ley Aduanera correspondan al particular autorizado para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, así como el impuesto al valor agregado que corresponda a dicha prestación de servicios, pues estos conceptos no forman parte del pago del derecho de trámite aduanero por el que se concedió el amparo. Esto es, la devolución se constituye únicamente por el monto del derecho de trámite aduanero efectivamente pagado.

Amparo en revisión 816/2006. Robert Bosch Sistemas de Frenos, S.A. de C.V. 7 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Andrea Nava Fernández del Campo.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007

Página: 201

Tesis: 2a./J. 231/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

DESPACHO ADUANERO. LA PREVALIDACIÓN ELECTRÓNICA DE DATOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16-A DE LA LEY ADUANERA ES UNO DE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN Y, EN CONSECUENCIA, LA CONTRAPRESTACIÓN QUE SE PAGUE POR ESE SERVICIO PUEDE DISMINUIRSE DEL DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO.

Conforme al artículo 35 de la ley citada, "despacho" es el conjunto de actos y formalidades que deben observarse para la entrada y salida de mercancías del país; actividad que entre otras personas, deben realizar las autoridades aduaneras pues, se trata de un servicio que presta el Estado en sus funciones de derecho público, a quien corresponde regular, gravar, restringir y prohibir la exportación, importación y tránsito de mercancías por el territorio nacional, a cuyo efecto está facultado para establecer las aduanas correspondientes. Por otra parte, de los artículos 16-A y 38 de la Ley Aduanera, se advierte que la prevalidación constituye un requisito necesario que debe cumplirse para el trámite del despacho, pues sin ella, el pedimento no puede presentarse a través del sistema electrónico de



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

procesamiento de datos y, consecuentemente, no puede realizarse el pago de las contribuciones al comercio exterior, ni presentarse la mercancía al mecanismo de selección automatizado, lo cual lleva a concluir que se trata de una de las formalidades del "despacho", no obstante el que no se efectúe en la aduana y ante las autoridades aduaneras, al haber facultado el legislador al Servicio de Administración Tributaria a autorizar a particulares para prestar ese servicio. Luego, la interpretación armónica de los preceptos citados permite afirmar que el despacho aduanero se compone de una secuencia de actos concatenados, los cuales deberán realizarse para la presentación y liberación de las mercancías, como la prevalidación electrónica de datos, con independencia de que no la realicen directamente las autoridades aduaneras. Por tanto, al tratarse de un servicio que, en principio, le corresponde al Estado, empero, por disposición legal se otorga por particulares autorizados, conforme a los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, 1o. y 49 de la Ley Federal de Derechos, la contraprestación pagada por la prevalidación puede disminuirse del derecho de trámite aduanero en la proporción que representa del total del servicio prestado para el despacho de las mercancías.

Contradicción de tesis 106/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo, Tercero, Décimo y Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de noviembre de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar F. Hernández Bautista.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

*Tesis de jurisprudencia 231/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este
Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil siete.*



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

12. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

12.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

El tema de debate más importante con relación a las auditorías que se efectuaron al Fideicomiso Aduanas 1 y al SAT (con motivo de la recaudación del DTA) fue que los recursos que los contribuyentes pagaban por el servicio electrónico de procesamiento de datos y por el servicio del segundo reconocimiento (que genéricamente se denominaron como “contraprestaciones”) no se depositaron en la TESOFE, salvo una pequeña fracción.

El fondo de la *litis* que sostuvieron la ASF y el SAT por este motivo, es decir, la causa por la cual las contraprestaciones debían o no enterarse al erario federal se concentró en si éstas eran recursos públicos o recursos privados, lo cual dependió a su vez de la discusión sobre si formaban parte o no del DTA.

Después de varios años y derivado de una controversia constitucional, la SCJN determinó que las contraprestaciones eran privadas, en su mayor parte, es decir, no formaban parte del DTA porque los servicios que prestaban los particulares se referían a una “precalificación” que se les da a los importadores/exportadores antes de ingresar a una aduana; por lo mismo, dichos servicios no formaban parte del servicio público aduanal a cargo del Estado lo que en automático los excluía de lo que se entiende como “derechos” conforme al derecho fiscal y conforme al Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, la SCJN también determinó (en otro litigio) que el DTA era inconstitucional, lo que obligó a la autoridad hacendaria a modificar su mecánica de cálculo (pasó de una tasa al millar que se aplicaba al valor del pedimento a una cuota fija), afectando indirectamente el monto de las contraprestaciones.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Muchos de los argumentos que expusieron tanto la ASF como el Ejecutivo en la controversia constitucional no fueron resueltos en la sentencia porque la SCJN al resolver que las contraprestaciones eran recursos privados determinó que sería ocioso resolver los demás temas, que aun cuando eran importantes, dentro de la controversia eran asuntos accesorios que no redundarían en un mayor beneficio al Ejecutivo una vez que ya se le había dado la razón sobre la improcedencia del Pliego de Observaciones de la ASF.

Haciendo de lado el asunto de fondo que fue resuelto a favor del SAT, quedaron sin embargo, varios temas inconclusos. Ello porque la ASF se quedó sin argumentos y sin atribuciones para continuar profundizando en la fiscalización del Fideicomiso Aduanas 1. Estos temas giran alrededor de la transparencia en el manejo de las contraprestaciones y el DTA y de la rendición de cuentas que no pudo exigirse los servidores públicos que desempeñaron una función “privada” (porque administraron un fideicomiso privado cuyo patrimonio estuvo compuesto por dinero privado).

En un principio, el Ejecutivo Federal participó en un fideicomiso privado y la SHCP figuraba en el mismo como “gestor de negocios”. Posteriormente, el Gobierno Federal en cumplimiento del artículo 16 de la Ley Aduanera constituyó el FACLA como un fideicomiso público, con el que se pretende que todos los actos, adquisiciones y cuentas sean transparentes y auditables.

Con base en el mandato que recibió la Comisión de Investigación y en el fallo de la SCJN, puede concluirse que la necesidad de transparentar las operaciones del Fideicomiso Aduanas 1 no debe derivarse únicamente de la exigencia del órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, que dicho sea de paso, no tuvo atribuciones para pedir cuentas a dicho fideicomiso conforme al criterio de la



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

SCJN. La causa superior se encuentra en la necesidad de que el Ejecutivo le rinda cuentas a la población y a los usuarios de los servicios electrónicos de procesamiento de datos por el dinero que se paga por el servicio de procesamiento electrónico de datos, ya que es un negocio privado que surgió al amparo de una ley federal.

El fallo de la SCJN a favor del Ejecutivo no debilitó a la fiscalización superior. Sin embargo, tuvo la implicación de que terceros (en este caso la Cámara de Diputados y la ASF) no pudieran conocer si la administración de los recursos privados que generaron estos negocios privados fue honesta, transparente y sin favoritismos. Con base en los pocos elementos que se pudieron conocer, se concluye que hay dudas razonables al respecto, pero la verdad no podrá conocerse porque ello escapa del ámbito público. Sin embargo, la verdad tampoco podrá ser conocida por nadie más porque los importadores y exportadores, que fueron quienes finalmente hicieron los pagos correspondientes (y por quienes la SHCP actuó en su nombre como “gestor de negocios”), tampoco tienen la representación ni la autoridad para exigir cuentas al Ejecutivo Federal. La única autoridad que pudo conocer el manejo y la administración de estos recursos es el SAT, que es al mismo tiempo la dependencia responsable de prestar los servicios aduanales y supervisar a quienes coadyuvan en tales tareas. Es decir, los servidores públicos que efectuaron la actividad privada sólo pueden ser fiscalizados por ellos mismos. Esto no ha cambiado hasta ahora aun bajo el FACLA.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

12.2 CONCLUSIONES

Algunos elementos encontrados constituyen indicios de la opacidad y la falta de transparencia que no permiten comprobar que la administración de los recursos privados fue honesta ni que estuvo ajena a intereses patrimoniales y al tráfico de influencias para beneficiar a personas o empresas ligadas a los servidores públicos responsables. Estos indicios fueron los siguientes:

1. En 1992 se emitió el fallo en favor de la empresa ISSA, aun cuando no cumplió con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la LA (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos.
2. En 1993 la SHCP rescindió el contrato de prestación del servicio con ISSA, debido a que ésta no instaló ni entregó los equipos informáticos en tiempo y forma, condiciones establecidas en el contrato. En esa fecha, se creó el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 1078-5 (posteriormente número 954-8) lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación en donde ganó la empresa ISSA, o en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación.
3. En el contrato de fideicomiso quedó asentado que la SHCP fungiría como fideicomisario y también como fideicomitente en calidad de “gestor de negocios”, figura prevista en el artículo 1896 del Código Civil para el Distrito



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Hay dudas sobre dicha participación pues no se cumplieron los requisitos que establece la jurisprudencia al respecto. El defecto que tiene esta figura es que aun y cuando los recursos son privados, ninguna empresa o usuario de los servicios puede exigir cuentas a la autoridad por su manejo, como ocurre en cualquier negocio particular.

4. En 1993, el Director del Fideicomiso Aduanas 1 solicitó autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos aun y cuando la LA indica que los servicios aduaneros podrán autorizarse a particulares y no a fideicomisos.
5. De conformidad con la Ley Aduanera, la SHCP tiene la facultad de determinar las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los servicios de procesamiento electrónico de datos. Estas cantidades registraron variaciones importantes en el lapso de 1992 hasta 2004; a partir de 2005, del monto del DTA ha quedado fijo: el 92% corresponde a la contraprestación (para los privados) y el 8% para la TESOFE (recursos públicos).
6. El Fideicomiso Aduanas 1 instruyó a NAFIN para que constituyera la empresa Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros. Sin embargo, tampoco se cumplió la Ley pues ésta exige que la empresa debía contar con 5 años



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

de experiencia pues al momento de su contratación ISOSA no contaba con ese requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso

7. Posteriormente, ISOSA firmó contratos con 12 empresas privadas para proporcionar los servicios aduaneros. No se pudo comprobar los criterios bajo los cuales fueron asignados los contratos a dichas empresas.
8. Nunca existió un contrato de prestación de servicios entre el SAT y el Fideicomiso Aduanas 1, ni entre ISOSA y el SAT respecto de la prestación del procesamiento electrónico de datos. Sin estos contratos, los pagos que se le hicieron a ISOSA tuvieron bases discrecionales. Además, se detectó que las facturas que amparan los servicios de ISOSA no reunieron requisitos fiscales, fueron ambiguas y poco claras. Además, el SAT le proporcionó espacios, recursos humanos, técnicos y materiales para que pudiera operar, sin que la empresa pagara por ello.
9. Cabe señalar que el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin tener la obligación legal de hacerlo por falta de contrato. En el mismo caso estuvieron los pagos hechos a ISOSA.
10. Como resultado de la actuación de la ASF, la SFP promovió ante la SHCP la constitución de un nuevo fideicomiso para que a través de él se recibieran los recursos de la TESOFE provenientes del DTA, que pagan los importadores y exportadores de la República Mexicana. Este fideicomiso se denominó “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (o “FACLA”) y fue constituido el 20 de mayo de 2004, y



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

actuaron como fideicomitente el Gobierno Federal por conducto de la SHCP y como fiduciaria NAFIN.

11. En 2005 y 2006 el FACLA transfirió a la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V., y a los 11 consorcios de comercio exterior los recursos con los que las personas que realizaron operaciones de comercio exterior les pagaron los servicios del segundo reconocimiento aduanero, y aunque en un principio aquéllas no presentaron las facturas correspondientes, con posterioridad a la publicación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2005, se exhibieron los documentos solicitados.

En cuanto al ejercicio 2006, la ASF señaló que los servicios de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V. debieron haber sido facturados a nombre del FACLA, lo cual fue motivo de una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que actualmente se encuentra en proceso de solventación por el Órgano Interno de Control del SAT.

12. A partir de la constitución del FACLA y hasta 2006 la ASF ha recibido información acerca de la participación de servidores públicos del SAT en la administración del fideicomiso de carácter público, pero que maneja recursos privados, función que está justificada en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y en los artículos 213, 214 fracción III y 215 fracción I de su Reglamento.

13. Con base en la información proporcionada por una de las 12 empresas que fueron contratadas para el segundo reconocimiento, se observó que dicha



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

empresa solo proporcionó 4 de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.

14. Se comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de Rayos Gamma mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías; sin embargo, se constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos. Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea a los camiones con carga se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Esto se evitaría si se contara con otro módulo que revisara al transporte con carga, pero la aduana carece de recursos para ello y que en su opinión uno era insuficiente.

En síntesis, puede concluirse que al amparo de la LA, se creó un lucrativo negocio (ISOSA) donde participaron servidores públicos sin que exista claridad sobre si tuvieron atribuciones para ello. El eje que sostiene el vínculo entre la función pública y la privada es la composición del DTA, ya que al estar coexistiendo dinero público con dinero privado, ambos administrados por servidores públicos, abrió espacio para que ocurrieran actos alejados de la ética.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

13. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN

13.1 Al Ejecutivo Federal

1. Modificar la normatividad administrativa aplicable al FACLA para evitar que se interprete que la SHCP pudiera participar en el Fideicomiso en un carácter distinto al que le asigna la Ley (para evitar, por ejemplo, que asuma de nueva cuenta el papel de “gestor de negocios”), preservando con ello el espíritu de la reforma efectuada al artículo 16 de la LA por el Congreso de la Unión, que fue el permitir que empresas privadas proporcionaran el servicio electrónico de datos y el segundo reconocimiento, bajo la autorización de la autoridad fiscal.

2. Elaborar un estudio sobre la prestación de los servicios electrónicos de datos y de segundo reconocimiento, incluyendo costos, estándares e indicadores de evaluación de los servicios, que idealmente permita reorganizar la prestación de los servicios electrónicos de datos y de segundo reconocimiento para que las empresas privadas facturen directamente a los particulares.

La SHCP mediante resoluciones de carácter general deberá establecer los estándares e indicadores de evaluación de los servicios y las tarifas.

El cobro del IVA deberá ser aplicando la tasa del 10% ó 15%, según resulte.

3. Enviar al Congreso de la Unión un reporte de los avances y acciones pendientes en el Programa de Modernización de Aduanas. Que incluya como mínimo, un diagnóstico integral de la situación de las aduanas, objetivos pretendidos; requerimientos de gasto e inversión para que éstas operen con



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

estándares internacionales; de honestidad, seguridad, productividad y eficiencia, así como señalar las fuentes de financiamiento de las inversiones.

Dentro de dicho reporte se deberá mencionar el papel y la importancia que tiene la participación de las empresas y agentes privados en el proceso aduanero, así como las ventajas y desventajas para el Estado Mexicano.

4. Enviar al Congreso de la Unión los criterios y las metodologías que sustenten los porcentajes de distribución de las contraprestaciones entre el DTA, el IVA y el pago a las empresas privadas.
5. Enviar al Congreso de la Unión un estudio de costos de los servicios de procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento.
6. Enviar al Congreso de la Unión un estudio del costo-beneficio (incluyendo ventajas y desventajas) de la recaudación del DTA y el IVA neto de gastos e inversiones, en el supuesto de que el SAT se hiciera cargo del servicio electrónico de procesamiento de datos.

Conforme a la LA y a la LFD, está permitido acreditar la contraprestación contra el pago del DTA. Este acreditamiento evita que el contribuyente pague dos veces por el mismo servicio. Sin embargo, es preciso enfatizar que el Estado está renunciado a dicha recaudación, lo cual se justifica porque las empresas privadas y no las aduanas proveen los servicios. Por lo anterior cabe preguntarse: ¿qué pasaría si los servicios de procesamiento electrónico de datos y el segundo reconocimiento los proporciona el SAT? Si fuera el caso, ¿en qué le beneficiaría o le perjudicaría al erario público?



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

13.2 Congreso de la Unión

1. Analizar la LA, atendiendo una de las siguientes opciones:

- a. En caso de que se decida mantener el *status quo* actual.- Aclarar que las contraprestaciones que se pagan por los servicios de procesamiento electrónico de datos y de segundo reconocimiento forman parte del proceso aduanero y que la SHCP podrá constituir un fideicomiso público donde se depositen las contraprestaciones y donde participarán en el Comité Técnico un representante de las empresas autorizadas y uno de los usuarios. Las empresas autorizadas a proporcionar los servicios, cobrarán a los usuarios de los mismos las tarifas que autorice el SAT conforme al costo del servicio. Los usuarios pagarán invariablemente la tasa del 10% ó 15% del IVA por los servicios recibidos, según corresponda.
- b. En caso de que se decida cambiar el *status quo* actual.- Reformar el artículo 16 de la LA, para que sea el SAT quien preste los servicios y suprimir la posibilidad de que empresas privadas proporcionen dichos servicios.

2. Solicitarle a la entidad de fiscalización superior de la Federación, la práctica de una auditoría de desempeño al Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras, con fundamento a lo enmarcado en el artículo 79, fracción I de la Carta Magna.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

3. La Cámara de Diputados, en base a los resultados de la auditoría de desempeño, analizará y evaluará la procedencia de reformas al marco jurídico fiscal y aduanero.

13.3 A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

1. Practicar una auditoría de desempeño al FACLA, con fundamento a lo enmarcado en el artículo 79, fracción I de la Carta Magna. De acuerdo a sus observaciones y acciones.
2. Practicar una auditoría de legalidad al Comité Técnico del FACLA, para el ejercicio fiscal 2008.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

NOTAS Y FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Amparo en revisión número 968/2005 promovido por OPERADORA AEROBOUTIQUES, S.A. DE C.V., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades consistentes en la expedición y aplicación del artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de diciembre de 2004 y voto concurrente del Ministro Ramón Cossío Días, de fecha 19 de octubre de 2005.

Código Fiscal de la Federación.

Controversia Constitucional 84/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Octubre de 2006, Página: 773.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, ASF. Años 1999 a 2007.

Informe sobre la Fiscalización del Derecho de Trámite Aduanero 1999-2006, ASF.

Ley Aduanera.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley Federal de Derechos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis Aislada: 1a. CXXV/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006, Página: 255

Tesis: 2a./J. 231/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, Página: 201.

Tesis de jurisprudencia 130/2005 DERECHOS DE TRÁMITE ADUANERO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL DERECHO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2005.



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 10 días del
mes de agosto de 2009.

| Nombre | Cargo | Firma |
|--|--------------|--------------|
| Diputado Pablo Trejo Pérez | Presidente | _____ |
| Diputado Ricardo Rodríguez Jiménez | Secretario | _____ |
| Diputado Raúl Alejandro Padilla Orozco | Integrante | _____ |
| Diputado Obdulio Ávila Mayo | Integrante | _____ |
| Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla | Integrante | _____ |



**COMISIÓN PARA INVESTIGAR A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
EN CUANTO AL ORIGEN, COBRO, DESTINO E IMPACTO
QUE TIENE EN LAS FINANZAS EL PAGO DEL
DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO**

Diputada Lorena Martínez Rodríguez

Integrante

Diputado Antonio Xavier López Adame

Integrante
