

30 DE OCTUBRE DEL 2020

La Resolución Miscelánea Fiscal y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior ante el principio de legalidad

Gerardo Mejorado Ruiz



El Principio de Legalidad



Época: Quinta Época, Registro: 810781, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, Materia(s): Administrativa, Tesis: Aislada (Administrativa), Página: 250, Rubro: AUTORIDADES.

- a) Las autoridades solo pueden y deben hacer lo que la ley les permite.
- b) Se trata de un principio constitucional de carácter general y que es universalmente admitido.

El Principio de Legalidad



Se había ubicado solo en relación a la actividad administrativa y quizá a la jurisdiccional, en virtud de ser los órganos que tienen conferidas las facultades para ordenar y ejecutar actos de privación y actos de molestia.

Esta deducción surge en México, de la redacción de los artículos 14 segundo párrafo y 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Principio de Legalidad



JEAN CLAUDE TRON PETTIT:

“Ahora tiene matices axiológicos y de eficacia, en cuanto a solventar y satisfacer intereses y necesidades de la comunidad, que el Estado de derecho debe atender en sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial”.

SANTA MARÍA PASTOR:

“Es la manifestación más arraigada, principal e inherente al Estado de derecho”.

Y, ¿Qué es el Estado de derecho?

Estado de Derecho

En los Estados modernos, se entiende que es la voluntad soberana, suprema, la que a través de un Poder Constituyente (originario) da nacimiento a un Poder Constituido (derivado), dotado de atribuciones y a su vez de autolimitaciones al ejercicio de sus potestades que guiarán el rumbo de quienes le han dado forma, es decir el elemento humano del Estado; proceso cuyo fin es el bien común.

Una definición con la que coincidimos



Estado de Derecho



JEAN CLAUDE TRON PETTIT:

“Un proceso que dialécticamente asocia, diferenciándolas, las potestades públicas y derechos fundamentales en su común sometimiento al ordenamiento jurídico”.

Al hablar de ordenamiento jurídico nos remite forzosamente a dos principios supremacía y jerarquía...

Principio de Supremacía Constitucional

El artículo 133 de la Carta Magna dice que: esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.



Principio de Jerarquía de las Normas

La Constitución es norma de normas. Nada ni nadie puede normarla; su naturaleza suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior, requiere que todo le sea inferior y cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima.



Principio de Jerarquía de las Normas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ocasiones se ha posicionado en relación a este tema.

a)

En 1999 expresó que: “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediato debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local”,

b)

En 2007 resuelve que: “la Constitución permite identificar un orden jurídico superior, integrado por ella, los tratados internacionales y las leyes generales; y los tratados se ubican jerárquicamente debajo de la misma y por encima de las leyes generales, federales y locales”.



Principio de Jerarquía de las Normas

Reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

Artículo 1, párrafo segundo: “las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Residencia del Principio Pro Persona.

Representa un parteaguas en el sistema jurídico mexicano.



Jurisprudencia que derivó de la Contradicción de tesis 293/2011

Época: Décima Época, Registro: 2006224 , Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Página: 202

Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Destacamos dos cosas, coincidimos con el Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco:

Cuando NO sean normas relativas a derechos humanos, subsiste el orden jerárquico que posiciona por encima a la Constitución de los tratados.

Aun en materia de derechos humanos la Constitución conserva algo de superioridad (cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional).

El Principio de Legalidad



Tanto el principio de supremacía, como el de jerarquía presuponen que las leyes y tratados no se contrapongan con el texto creado por el poder constituyente, pues en caso contrario son normas inconstitucionales y la inconstitucionalidad presupone ilegalidad, pues se está infringiendo la Ley Suprema.

En consecuencia:



El principio de legalidad implica que toda actividad de los órganos del Estado debe ser fundada y motivada, es decir, demanda la sujeción de los tres poderes al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento estatal debe tener su apoyo estricto en la ley, y la ley en la Constitución.

¿Qué es la actividad del Estado?



La actividad del Estado



Es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, en atención de la consecución de los fines estatales.

GABINO FRAGA:

Atribuciones: “es lo que el Estado puede o debe hacer, su actividad, y la forma del ejercicio de las atribuciones son las funciones”.



GABINO FRAGA:

El estudio de las funciones del Estado requiere como antecedente, el conocimiento de la teoría de la división de poderes que es de donde deriva. Esta última expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, principio básico de los estados modernos.

Teoría de la división de poderes

Aparentemente consagrada en el artículo 49 de la C.P.E.U.M.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además restringe el que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación y que el legislativo recaiga en un individuo.

¿Por qué aparentemente?



La C.P.E.U.M. permite la concurrencia de facultades o funciones

Esto puede encontrar su justificación en “la tesis mexicana que han seguido casi todas las constituciones de este país, que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder, el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio”. Comúnmente se dice que existe una separación de poderes, “es en realidad una distribución de funciones estatales a diferentes órganos del Estado” (La teoría de la distribución de funciones).

Tesis con la cual coinciden constitucionalistas y administrativistas, como:

Elizur Arteaga Nava.

Jorge Madrazo.

Jorge Carpizo.

Gabino Fraga.

Miguel Carbonell.

Agustín Velázquez Bustamante.

Ya entendido que existen facultades concurrentes, veamos como se distribuyen...

Facultades Concurrentes



Se pueden clasificar desde dos puntos de vista:

Punto de vista formal:

Atiende a la naturaleza del órgano que emite el acto.

Punto de vista material:

Esta apreciación atiende a las características jurídicas del acto, por lo que es necesario precisar previamente algunas cuestiones en torno a la teoría del acto jurídico, pues aquí se prescinde de su autor.

El acto o negocio jurídico:

Es la manifestación de la voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales pueden ser reconocidas por el ordenamiento jurídico, las consecuencias jurídicas consisten en “crear, modificar, [transmitir] o extinguir derechos y obligaciones”.

En los actos de Estado es en ejercicio de una potestad pública conferida por ley.

ALCANCES DEL ACTO JURÍDICO

Alcance de los efectos jurídicos

Acto jurídico ejecutivo	Personal	Concreto	Sin previa controversia
Acto jurídico legislativo	General	Abstracto	Sin previa controversia
Acto jurídico judicial	Personal	Concreto	Previa controversia



ENTONCES

Facultades Concurrentes



Punto de vista formal:

Ejecutivo: administrativas.

Legislativo: legislativas.

Judicial: jurisdiccionales.

Punto de vista material:

Ejecutivo: administrativas, legislativas y jurisdiccionales.

Legislativo: legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Judicial: jurisdiccionales, legislativas y ejecutivas.



Analicemos la facultad conferida al Poder Ejecutivo de realizar actos materialmente legislativos



Facultad Reglamentaria



En materia política y administrativa, ha sido entendida como la que compete para complementar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal.

Facultad Reglamentaria



De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos órganos de los distintos Poderes de la Unión, así como de los diferentes niveles federal, estatal y municipal gozan de facultades para emitir normas de carácter general y abstracto.

Particularmente en el caso del Presidente de la República existe una atribución de este tipo que le es exclusiva, cuando se trata de complementar normas del Congreso de la Unión (art 89, f. I de la C.P.E.U.M.).

Algunos autores como Jorge Carpizo y Jorge Madrazo dicen que: al Presidente de la República se le reconocen cinco veces facultades legislativas en la Constitución.

Sin embargo nosotros:

Reconocimiento Constitucional de Facultades Legislativas al Presidente de la República

- a) Art. 21, párrafo cuarto: en materia de infracciones administrativas.
 - b) Art. 27, párrafo quinto: en materia de aguas y mares.
 - c) Art. 27, párrafo sexto de la: en materia de recursos naturales y aguas.
 - d) Art. 29, párrafo primero de la C.P.E.U.M. en materia de suspensión de derechos humanos y sus garantías. (Subclasificación: Decreto ley).
 - e) Artículo 73, fracción XVI, base 1ª: en materia de salubridad.
 - f) Art. 131, párrafo segundo: en materia de comercio exterior. (Subclasificación: Decreto delegado).
 - g) Art. 133: en materia de Tratados.
- El artículo 89 de la C.P.E.U.M. en su fracción I dice que: es facultad del Presidente, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.



Definición de este tipo de reglamento

Facultad Reglamentaria



Desde el punto de vista administrativo se ha definido el reglamento “como una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”. Vaya, “es un instrumento de aplicación de la ley”.

Si atendemos a este concepto, las características de la norma jurídica son:

- Heteronomía
- Coercibilidad
- Bilateralidad
- Regula conductas externas



¿Cómo clasifica la teoría a los reglamentos administrativos?

Tipos de Reglamentos Administrativos



- Reglamentos de ejecución o ejecutivos: (Art 89, f. I de la C.P.E.U.M.).
 - Reglamentos delegados: en cuanto a los reglamentos ejecutivos, la facultad de creación de estos, es transferida por el legislador a otro órgano inferior del Ejecutivo. Ej. Reglamentos interiores de los organismos autónomos o paraestatales.
 - Reglamentos autónomos: sin subordinación o fundamento en una ley formal, ya que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal.
 - Reglamentos autorizados o de integración: no derivan de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sino de una expresa habilitación legislativa para completar una ley, de las llamadas leyes en blanco o leyes marco. Como ejemplo pueden citarse las reglas de carácter general en materia tributaria.
- ¡No todos los autores coinciden en su clasificación, ni justificación!

Reglamento está sujeto a límites

Principios o límites que rigen a la facultad reglamentaria prevista por la fracción I del artículo 89 constitucional

a)

Principio de reserva de ley

b)

Principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley

c)

Exclusividad de la facultad reglamentaria ejecutiva

En cuanto a la reserva de ley

Principios o límites que rigen a la facultad reglamentaria prevista por la fracción I del artículo 89 constitucional

01 En cuanto a la reserva de ley:

- Implica, que hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley.
- Esta puede ser absoluta (lo sustantivo y adjetivo) o relativa.
- En materia fiscal es relativa y deriva de dos postulados:

a) Nullum tributum sine lege (No hay tributo sin ley).

“Se advierte en el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución, aquí se establece la facultad del Congreso para imponer contribuciones, y se define sobre que materias”, y en el 31, f. IV [...] “que dispongan las leyes (Principio de legalidad)”.

b) No taxation without representation (No hay tributación sin representación).

“Se establece en el apartado H del artículo 72, pues dispone que en relación a los proyectos sobre contribuciones o impuestos, se inicie su discusión en la Cámara de Diputados” (Teoría del sistema bicameral).



En cuanto a la subordinación jerárquica

Principios o límites que rigen a la facultad reglamentaria prevista por la fracción I del artículo 89 constitucional

02

En cuanto a la subordinación jerárquica:

- Implica, que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento..
- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice que es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos...

¡El cómo es una parte de lo adjetivo!



Exclusividad de la Facultad Reglamentaria Ejecutiva



- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Registro: 391047, Instancia: Segunda Sala, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1995 Tomo III, Parte SCJN, Materia: Administrativa, Tesis: 157, Reglamentos administrativos, p. 107.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Registro: 257271, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 9, Sexta Parte, Materia: Administrativa, Reglamentos. Los secretarios de estado no pueden expedirlos, p. 41.
- López Olvera, Miguel Alejandro.
- Acosta Romero, Miguel.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel, Lucero Espinoza.
- Jiménez González, Antonio.
- Revista IDC: <http://bit.ly/1CTB5hQ>.

**¡Todos coinciden en que es
exclusiva e indelegable por el
Legislativo o Ejecutivo!**

Analicemos la esencia de las reglas generales emitidas por la S.H.C.P., Secretaría de Economía y S.A.T.



Definición

Resolución Miscelánea Fiscal y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

Según el glosario puesto a disposición por el Servicio de Administración Tributaria en su sitio informático: "son las reglas de carácter general que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para complementar y dar claridad a las disposiciones fiscales".

Cabe destacar que en el sitio informático se aclara que: "no está dirigido a abogados, contadores o académicos, y que la información publicada ahí, no crea derechos u obligaciones".



Sin embargo

Aclaración



Esta investigación no hace una crítica a la utilidad que puedan brindar al contribuyente, importador o exportador, y a la autoridad fiscal, las reglas generales; sino que es un análisis de estricta legalidad, pues como referencia podemos encontrar a expertos en materia aduanera o de comercio exterior, como el Dr. Eduardo Reyes Leal, que dice, que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior son de gran utilidad...



Esencia de las reglas generales



Son actos jurídicos.

En ejercicio de una potestad pública, conferida o delegada por el Congreso o Presidente.

Son de carácter general y abstracto.

Son complementarios de leyes del Congreso de la Unión.

En muchos supuestos son heterónomas, coercibles, bilaterales y regulan conductas externas.

¡Estamos hablando de Derecho!

Antecedentes

- El 10 de marzo de 1980, el Secretario de Hacienda y Crédito Público emite resolución que establece y deroga disposiciones administrativas de carácter fiscal; publicada en el D.O.F. el 27 de marzo de 1980.
- El 18 de febrero de 1981, el Secretario de Hacienda y Crédito Público emite resolución que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1981; publicadas en el D.O.F. el 23 de febrero de 1981. “En consideración a la resolución dictada el 10 de marzo de 1980 y publicada el 27 de marzo de 1980”.
- El 24 de marzo de 1994, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. emite por primera vez resolución que establece para 1994 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior, y publicadas en el D.O.F. el 28 de marzo de 1994. De manera simultánea emite y se publica, en el mismo medio, el anexo número 1 de la resolución, que establece para 1994, reglas de carácter general aplicables a los impuestos y derechos federales, excepto a los relacionados con el comercio exterior.
- El 17 de julio de 2006, el Secretario de Economía emite un acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior, y fue publicado en el D.O.F. el 21 de Julio de 2006.

¡Podemos decir que estos acontecimientos son el origen de este tipo de actos!

Antecedentes



Su origen implicó la sustitución de acuerdos, circulares, oficios y resoluciones que venía emitiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo porque se dificultaba su conocimiento por parte de los contribuyentes y la adecuada aplicación por parte de las autoridades fiscales.

¿Circulares?

Circulares



Son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales.

Fundamento Legal de la Emisión y Publicación



- ▶ Artículo 16, 31, 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ▶ Artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación.
- ▶ Artículo 144 de la Ley Aduanera.
- ▶ Artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior.
- ▶ Artículo 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- ▶ Artículo 5, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
- ▶ Artículo 3, fracción XXII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- ▶ Artículo 3 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

¡Podemos decir que hay delegación por parte del Congreso y Presidente!

Clausulas de remisión en paquete fiscal vigente durante 2014

- En Código Fiscal de la Federación: 65 menciones y transitorios.
 - En la Ley Aduanera: 126 menciones y transitorios.
 - En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014: 13 menciones.
 - En la Ley del Impuesto sobre la Renta: 53 menciones y transitorios.
 - En la Ley del Impuesto al Valor Agregado: 6 menciones y transitorios.
 - En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: 20 menciones y transitorios.
 - En la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: 20 menciones y transitorios.
 - En el Reglamento del Código Fiscal de la Federación: 24 menciones.
 - En el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta: 9 menciones.
 - En el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado: 3 menciones.
- Total mínimo: 339 remisiones.

¡Son normas complementarias de leyes del Congreso!

Justificación, según el Poder Judicial de la Federación



Época: Novena Época

Registro: 190587

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XII, Diciembre de 2000

Materia(s): Administrativa

Tesis: V.2o. J/50

Página: 1244

MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS.

[...] tienen carácter de obligatorio para los contribuyentes, que es expedida en uso de facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en la que esta les reserve atribuciones [...].

Por reiteración. Superada...

Justificación de la S.C.J.N.



Época: Novena Época

Registro: 180700

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Septiembre de 2004

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 107/2004

Página: 109

COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN.

[...] No existe impedimento constitucional para que mediante las reglas generales se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión [...].

Por contradicción.

¿Qué es una obligación?

Definición de obligación



Obligación es el vínculo jurídico que constriñe a un sujeto pasivo respecto a un sujeto activo a una conducta de dar, hacer, no hacer o inclusive un tolerar.

En consecuencia, la regla de carácter general solo se limita solo por el principio de reserva de ley (relativa), es decir que no incida en los elementos del tributo, y por el de jerarquía de las normas, es decir, no puede incidir en el qué, quién, dónde y cuándo, solo en el cómo.

Objeciones

La Suprema Corte de Justicia de la Nación justifica esta facultad con fundamento en:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (En el ejercicio de facultades implícitas).

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.



Reflexión sobre la facultad reglamentaria ejecutiva del Presidente

Miguel Alejandro López Olvera:

- ➔ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, el artículo 30 decía.- “Toca al Emperador: Formar reglamentos [...] para la ejecución de leyes [...]”.
- ➔ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el artículo 110 decía.- “Las atribuciones del Presidente son las que siguen: II. Dar reglamentos [...] para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales”.
- ➔ Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, el artículo 17 decía.- “Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar con sujeción a las leyes generales [...] los reglamentos para el cumplimiento de estas”.
- ➔ Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el artículo 85 decía.- “Corresponde al Presidente de la República: IV. [...] dar los reglamentos necesarios para la ejecución de leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.
- ➔ Constitución de 1857, el artículo 85 decía y la de 1917 en su artículo 89, f. I dice.- “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su – exacta observancia”.

¿Normas técnicas u operativas?



Época: Décima Época

Registro: 2004306

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXIII, Agosto de Tomo 2 2013

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 85/2013 (10a.)

Página: 1051

REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

Las reglas referidas son disposiciones de observancia general y, por tanto, actos materialmente legislativos que tienen su fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento al tenor del cual se faculta a la autoridad administrativa para emitirlos.

¿Estamos hablando de Derecho?

Estado regulador (Gonzalo Sánchez de Tagle, Nexos, El juego de la Suprema Corte)



El estado regulador como concepto jurídico y político surge ante la necesidad de normar actividades económicas complejas que por su naturaleza son dinámicas y maleables. En ese sentido, comprende un diseño institucional de intervención en determinadas industrias que dado el elevado interés público en su desarrollo, no se deja al libre mercado su autorregulación y, en determinados casos, tampoco a los poderes tradicionales del Estado. El estado regulador tiene como fundamento constitucional, la rectoría económica del Estado, el desarrollo nacional y la máxima disfrute y garantía de los derechos humanos.



El estado regulador como concepto jurídico y político surge ante la necesidad de normar actividades económicas complejas que por su naturaleza son dinámicas y maleables. En ese sentido, comprende un diseño institucional de intervención en determinadas industrias que dado el elevado interés público en su desarrollo, no se deja al libre mercado su autorregulación y, en determinados casos, tampoco a los poderes tradicionales del Estado. El estado regulador tiene como fundamento constitucional, la rectoría económica del Estado, el desarrollo nacional y la máxima disfrute y garantía de los derechos humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha definido al estado regulador como:

El modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes –de los órganos políticos y de los entes regulados– para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Controversia Constitucional 117/2014.



Las agencias a que se refiere la SCJN no son otras que los órganos con autonomía constitucional como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), que no gozan del estatuto de autonomía.

Artículo 28. El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley (CPEUM).
Nota propia.





El modelo de estado regulador comprende la convivencia del principio de legalidad, que a través de la actividad legislativa, formal y material, es la fuente de legitimación democrática en donde se realiza la rectoría económica del Estado y, los principios de eficiencia, planificación e innovación, que dispone que sean órganos especializados quienes materialicen los principios legalmente dispuestos, mediante la expedición de normas que por su naturaleza no podrían ser previstas por el legislador o que, dada su naturaleza maleable, serían obsoletas. A esto último la SCJN lo ha denominado competencia especializada o deferencia técnica.

Amparo en revisión 1100/2017.

Si bien es cierto que los órganos reguladores y las normas y actos que emitan, se encuentran inmersas en el principio de subordinación jerárquica de leyes, también lo es que el principio de reserva de ley, que rige la facultad de dichos órganos por cuanto hace a la emisión de normas con carácter general, les es aplicable de manera diferenciada. Esto es, no se exige necesariamente la existencia de una ley formal y material para que el órgano regulador esté legitimado para emitir una norma general, sino que frente a inactividad legislativa, puede emitir disposiciones válidas, tomando como parámetro de validez a la propia Constitución. Se trata de competencia originaria y no delegada.





La validez de las normas expedidas por los órganos reguladores no deriva necesariamente de la Ley, sino directamente de la Constitución. Razón por la cual, tampoco les son aplicables los principios que regulan la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal previstos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Su competencia regulatoria es de fuente constitucional y es independiente a la facultad legislativa y reglamentaria. Esto debido a que su propósito es la regulación de sectores altamente técnicos y especializados. En razón de ello, la propia Suprema Corte ha reconocido la constitucionalidad de los tipos administrativos en blanco, normados por los órganos reguladores.

Precedente de rubro: TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.

Estado regulador según el Pleno de la Corte



Época: Décima Época

Registro: 2010881

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 26, Enero de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 46/2015 (10a.)

Página: 339

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.





Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional.



Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

Atención especial



Época: Décima Época

Registro: 2017885

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo III

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: I.4o.A.121 A (10a.)

Página: 2310

DECLARACIÓN INFORMATIVA A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 76-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LA VALIDEZ DE LA REGLA 3.9.16. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017, CONTENIDA EN SU PRIMERA RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES, QUE AMPLÍA Y DESCRIBE EL TIPO DE INFORMACIÓN QUE AQUÉLLA DEBE INCLUIR, SE JUSTIFICA Y ENCUENTRA RACIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA DISCRECIONALIDAD REGULATORIA DESARROLLADA POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SIN QUE LE SEAN APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

El artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el contexto del Estado regulador, otorga al Servicio de Administración Tributaria, mediante una cláusula habilitante, la facultad de establecer reglas de carácter general para la presentación de las declaraciones informativas (maestra de partes relacionadas, local de partes relacionadas y país por país del grupo empresarial multinacional) a que aluden las fracciones I, II y III del propio precepto. Es así que dicho órgano podrá solicitar información conducente y relacionada con los fines y propósitos ahí propuestos, e incluirá los medios y formatos correspondientes. En ese sentido, la regla 3.9.16. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, contenida en su primera resolución de modificaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2017, que amplía y describe el tipo de información que debe incluir la declaración informativa a que se refiere la fracción II del precepto mencionado, no debe someterse a las exigencias o límites de los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica, ya que éstos, al estar sujetos al principio de legalidad como restricciones, son exclusivos de la facultad reglamentaria del Presidente de la República –acotada por la propia ley– y distintos de los que aplican en el modelo de Estado regulador, como sucede con el Servicio de Administración Tributaria, donde la norma habilitante señala fines o propósitos y reserva al ente elegir u organizar los medios más eficientes para lograrlos, con base en ciertos márgenes de discrecionalidad, por ser un órgano especializado, cuya encomienda institucional consiste en regular técnicamente ciertas actividades económicas o sectores sociales de manera independiente, a través de todos los medios razonables para alcanzar su finalidad.

Ello encuentra explicación, en razón de que ante el modelo de Estado regulador, los poderes clásicos no podrían reclamar la titularidad exclusiva de la función jurídica que tenían asignada; de ahí que los órganos reguladores no pueden ser acusados de usurpar alguna de esas funciones. Por el contrario, éstos son titulares de competencias mixtas (cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas), precisa y exclusivamente para el cumplimiento de una función regulatoria técnica en el sector de su competencia, en armonía y como complemento a las funciones de los poderes clásicos, ya que la división funcional clásica de atribuciones no opera de manera tajante y rígida, identificada con los órganos que la ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, potestades y capacidades especializadas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funciona como medio de control recíproco y limitado, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público y garantizar la unidad, establecimiento y preservación del Estado de derecho. Por tanto, la validez de la regla 3.9.16. citada se justifica y encuentra racionalidad en el ejercicio de la discrecionalidad regulatoria desarrollada por el Servicio de Administración Tributaria, al no desbordar los fines y propósitos de la norma habilitante.



CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO



Época: Décima Época

Registro: 2018264

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.149 A (10a.)

Página: 2494

**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS
COMO ÓRGANO REGULADOR DEL SISTEMA FINANCIERO DEL ESTADO.**

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que forma parte del conjunto de órganos reguladores del sistema financiero del Estado. Lo anterior, porque conforme al artículo 3o. de su ley, goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, y de autonomía técnica en el dictado de sus resoluciones. Asimismo, dentro de sus atribuciones destaca la contenida en el artículo 7o., fracción XIII, del mismo ordenamiento, relativa a proponer la política de administración tributaria y aduanera, así como ejecutar las acciones para su aplicación, entendiéndose por aquélla, el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de éstos.





Además, en el marco normativo que le es aplicable se encuentran cláusulas habilitantes, como la contenida en el artículo 76-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que dota al Servicio de Administración Tributaria de facultades discrecionales, dada su especialidad técnica e independencia de gestión, para emitir las disposiciones administrativas de carácter general exclusivas para el cumplimiento de su objeto, lo cual constituye una función regulatoria claramente diferenciable de las legislativas otorgadas al Congreso de la Unión en el artículo 73 y de las reglamentarias conferidas al Ejecutivo por el artículo 89, fracción I, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Debe destacarse que, por regla general, el modelo de Estado regulador exige la avenencia de dos fines, a saber: i) satisfacer de la mejor y más adecuada manera el interés público, en contextos técnicos, mediante acciones y disposiciones que permitan las mayores eficiencias de la administración, lo que puede reflejarse en el combate a la evasión fiscal o la rectoría y fomento de la actividad económica; y, ii) la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.

En ese tenor, el modelo busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática, pero también innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos especializados dotados de competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas, las suficientes para regular y adjudicar soluciones en ciertos sectores técnicos o altamente especializados, estimados de interés nacional; de ahí que ese esquema descansa en la premisa de que dichos órganos, como sucede con el Servicio de Administración Tributaria, por su autonomía y aptitud técnica, son idóneos y resultan capacitados para emitir normas en contextos técnicos de difícil acceso para el proceso legislativo y ejecutivo, a las que pueden dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas y actualizarlas con propósitos pragmáticos, cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertas actividades económicas y sectores alcancen resultados óptimos, irrealizables bajo las clásicas directrices legislativas y reglamentarias.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.



"La visión del gobierno sobre la economía se podría resumir en unas pocas frases cortas: si se mueve, ponle impuestos; si se sigue moviendo, regúlalo. Y si deja de moverse, subsidiarlo". *Ronald Wilson Reagan.*



TLC MAGAZINE MÉXICO

HAGAMOS UN TRUEQUE

PODCAST DE TLC MAGAZINE MÉXICO



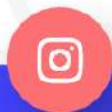
Escúchanos en:



EL ADN DEL COMERCIO EXTERIOR Y ADUANAS



TRADE LAW & CUSTOMS magazine®



www.tlcmagazinemexico.com.mx

contacto@tlcmagazinemexico.com.mx