



**HAGAMOS  
UN TRUEQUE**

# Los medios de defensa en contra de un **PAMA** en México



**Mtra. Brianda Ramírez**

Abogada consultora y litigante en  
materia aduanera y de comercio  
exterior.



# Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera “PAMA”.

“Procedimiento instaurado por la autoridad administrativa (autoridad aduanera) seguido en forma de juicio, que es realizado por las autoridades aduaneras en ejercicio de sus funciones, en contra de los importadores, exportadores, agentes aduanales, poseedores o tenedores de las mercancías de comercio exterior, y que se caracteriza por iniciar con el embargo precautorio de las mercancías y el levantamiento del acto correspondiente, en donde se otorga al interesado un plazo para que en su oportunidad ofrezca y presente pruebas y en su defecto proceda a realizar los alegatos que conforme al derecho del interesado convengan y que finalmente concluye con el dictado de una resolución administrativa.”



# Procedencia del PAMA

De conformidad con el artículo 150 de la Ley Aduanera, la procedencia del PAMA se da con motivo de:

**Reconocimiento  
aduanero (AGA)**

**Facultades de  
comprobación (Visita  
domiciliaria AGACE)**

**Verificación de  
mercancía en  
transporte**



# Embargo precautorio de

El embargo precautorio en materia aduanera es el aseguramiento cautelar de mercancías o retención de las mismas, el cual tiene como fin último garantizar el crédito fiscal que se le imponga a los interesados, o bien, impedir que las mercancías extranjeras sean introducidas al país sin cumplir con las restricciones y regulaciones no arancelarias.





# Causales de embargo

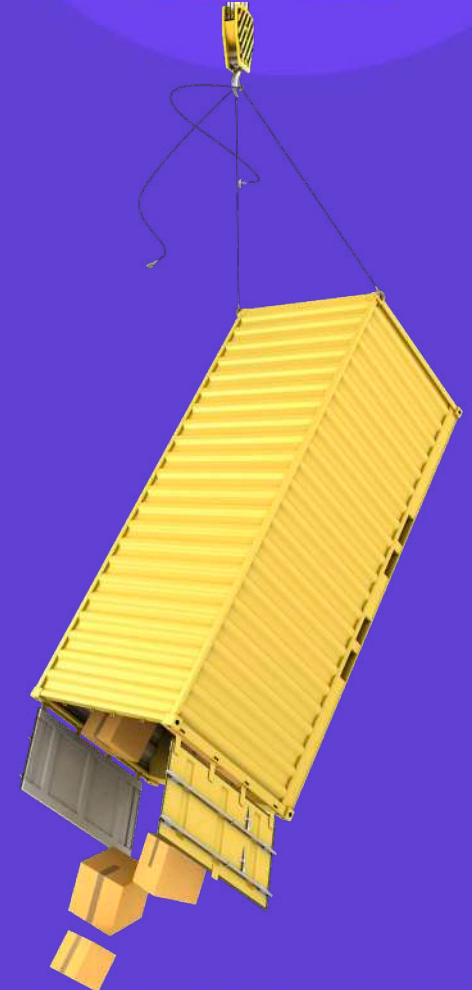
- Introducción por lugar no autorizado
- Mercancías en tránsito se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos.
- Mercancía prohibida o sujeta a RRNA y no se acredite el cumplimiento de las mismas
- Omisión de pago de cuotas compensatorias.
- Cuando no se acredite legal estancia o tenencia.
- Mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado.
- Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin su correspondiente pedimento.
- Cuando el nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, sean falsos, inexistentes o no localizables.
- Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% al VT de mercancías idénticas o similares.



# Sustitución de la mercancía embargada

El artículo 154 de la Ley Aduanera, prevé la posibilidad de sustituir la mercancía embargada por otra forma de garantía del interés fiscal establecidos en el artículo 141 del Código Fiscal Federal (fianza, prenda, hipoteca, carta de crédito, depósito en dinero, embargo en la vía administrativa, obligación solidaria asumida por un tercero y cuenta aduanera de garantía para el caso de la fracción VII del artículo 151).

Sin embargo no se señala un plazo determinado para que la autoridad aduanera conteste al interesado la solicitud de sustitución, por lo que ésta puede tardar hasta 3 meses en contestar.





# Resolución del PAMA

La autoridad aduanera tiene 4 meses para tramitar el PAMA, en caso de no resolverse en ese periodo de tiempo, se deja sin efectos.

Puede ser absolutoria: no se determine crédito fiscal alguno y se ordene la devolución de la mercancía.

O condenatoria: donde se determine el crédito fiscal que comprenderá impuestos omitidos actualizados, cuotas compensatorias (en su caso), recargos y multas, así como la pérdida de las mercancías al Fisco Federal (en ocasiones).



# Imposibilidad material de que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal

Como consecuencia del embargo precautorio, si la autoridad determina que hay una “imposibilidad material” de que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal, (generalmente en el PAMA de visita domiciliaria de AGACE) se deberá pagar el “valor comercial” de las mercancías.

Dicha determinación es una indefensión aún mayor, porque si revisamos la Resoluciones liquidatorias del PAMA llevados en visitas domiciliares la autoridad no hace un análisis exhaustivo ni somero del porqué hay una imposibilidad y determinan un crédito mayor con un supuesto “valor comercial” que tampoco está bien determinado.





# Consecuencias del PAMA.

La autoridad aduanera llega a imponer sanciones (multas) que van entre el 70% y el 150% del valor ya sea de los impuestos omitidos o del valor comercial de las mercancías, una multa excesiva dado que la mayor parte de las veces los montos a pagar tanto de impuestos como de valor comercial son cantidades muy altas, lo que provoca que los importadores siempre hagan valer los medios de defensa pertinentes.

Lo elevado de las multas, hacen que las mismas se vuelvan impagables, lo que conlleva que el interesado necesariamente deba de promover los respectivos medios de defensa (recurso de revocación, juicio de nulidad, amparo directo o amparo indirecto), lo que incluso evita la recaudación efectiva de las multas y lograr su objetivo, que es el prevenir y sancionar el incumplimiento de normas en materia aduanera.

Y eso sin contar la demora ante los proveedores de contenedores, fletes, los costos aduanales, que se generan por día a cargo del importador de la mercancía, cantidades exorbitantes que muy difícilmente los importadores pueden liquidar posterior a un PAMA.



# Comentarios respecto del PAMA

El embargo precautorio de mercancías es contradictorio a Tratados Internacionales tales como el Acuerdo sobre Facilitación al Comercio debido a que la autoridad cuenta con otros medios de fiscalización y sanción al contribuyente, como son la visita domiciliaria, revisión electrónica y revisión de gabinete, con 5 años para hacerlas efectivas.

El PAMA iniciado en el despacho aduanero, **es un obstáculo al comercio exterior**, pues que es un procedimiento LENTO Y COSTOSO, y el embargo de mercancías, una violación a los derechos humanos de seguridad jurídica, recurso efectivo y principio de inocencia del contribuyente.

La conducta por parte del Estado Mexicano, de imponer sanciones desproporcionadas y extravagantes a los importadores y exportadores, es contradictorio a lo estipulado por el Artículo 6.3.3 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el cual establece que las sanciones impuestas a los usuarios de comercio exterior deben ser proporcionales atendiendo al grado, así como la gravedad de la infracción cometida.

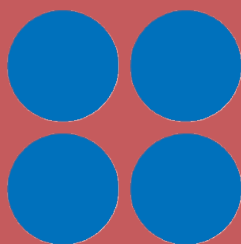


# Medios de defensa vs el PAMA.





# Recurso de revocación



# SAT

- Medio de defensa ordinario con el que cuenta el particular. Debe de presentarse a través del buzón tributario dentro de los 30 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.
- Lo resuelve la Administración General Jurídica del SAT.
- Permite una revisión ágil y dinámica del acto administrativo.
- El tiempo de resolución es más corto que en el juicio contencioso administrativo.
- Se rige por los artículos 116 a 133-A del Código Fiscal de la Federación.



# Juicio contencioso Administrativo



- Se promueve ante la Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- El TFJA es un tribunal administrativo, no pertenece al Poder Judicial Federal.
- Podrá confirmar la validez del acto administrativo, donde el acto demandado seguirá produciendo todos sus efectos, es decir, se tendrá que pagar el crédito fiscal determinado.
- Podrá dejar sin efectos el acto administrativo, en caso de que se acredite la ilegalidad del acto administrativo, éste dejará de producir sus efectos y la autoridad no podrá proceder al cobro del crédito fiscal determinado.
  - Nulidad lisa y llana: tiene por objeto dejar sin efectos el acto administrativo
  - Nulidad para efectos: la autoridad podrá emitir un nuevo acto administrativo cumpliendo con lo observado por la Sala emisora.

# Juicio de Amparo Directo



- Una vez que el TFJA dicte sentencia en el juicio contencioso administrativo y éste se resuelva como validez del acto, el particular podrá impugnar dicha sentencia ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.
- Éste emitirá la sentencia o ejecutoria correspondiente que señalará si el juicio de amparo directo resulta procedente y se ampara y protege al particular.
- Si se le concede el Amparo al particular, el expediente se regresa al TFJA para que se emita una nueva sentencia con lo observado por el Tribunal Colegiado.
- En caso de que el importador obtenga una resolución favorable ante el TFJA la autoridad podrá interponer un Recurso de Revisión fiscal, misma que será resuelta conforme a la Ley de Amparo

# Juicio de Amparo Indirecto



- Procede en contra de normas generales y actos y omisiones de la autoridad.
- El Amparo Indirecto es procedente en contra de un embargo precautorio de mercancías para que la autoridad devuelva la mercancía embargada y se tramite el PAMA pero no la resolución del mismo, hasta que el Amparo sea resuelto de forma definitiva.
- El embargo precautorio se considera acto de imposible reparación material respecto al cual procede el Amparo, de conformidad con el artículo 107, fracción II, inciso b) de la Ley de Amparo.
- En la practica el juez de Distrito concede esta suspensión con la obligatoriedad del promovente del Amparo de sustituir mediante una cuenta aduanera de garantía (o cualquier otra forma de garantía) el monto de los bienes o del potencial crédito fiscal



# INFORMACIÓN SOLICITADA MEDIANTE PORTAL NACIONAL DE TRANSPARENCIA RESPECTO A PAMAS Y SUS MEDIOS DE DEFENSA DE 2017 A 2020.





# PAMAS iniciados por la Administración General de Aduanas ("AGA")

El pasado 26 de junio de 2020 se solicitó información ante el Portal Nacional de Transparencia, respecto a la cantidad de PAMAS que se han iniciado y cuántos de ellos fueron impugnados por los diversos medios de defensa para tener un panorama más amplio respecto a la eficacia del PAMA y para comprobar que los PAMAS generan un obstáculo a la facilitación comercial y los mismos son ineficientes

A continuación, se presenta una tabla de información estadística que proporcionó la AGA, a través del portal de transparencia, donde se reflejan la cantidad de PAMAS que se iniciaron ante la Aduana (no se incluyen los PAMAS que se derivaron de auditorías iniciadas por AGACE) del año 2017 a abril de 2020.



## TOTAL PAMAS 49 ADUANAS DEL PAÍS (AGA)

PAMAS / AÑO	2017	2018	2019	2020 (Abril)	TOTAL
Iniciados	8,290	8,646	7,602	2,326	<b><u>26,864</u></b>
Con resolución condenatoria	7,926	8,383	7,116	2,544	<b><u>25,969</u></b>
Con resolución absolutoria	335	304	203	48	<b><u>890</u></b>
Núm. de PAMAS resueltos por la autoridad aduanera	8,261	8,687	7,319	2,592	<b><u>26,859</u></b>



Se iniciaron un total de **26,864 PAMAS de 2017 a abril de 2020** de los cuales 25,969 tuvieron una resolución condenatoria y 890 tuvieron una resolución absolutoria.

Esto quiere decir que del 100% de PAMAS iniciados por la AGA en los años 2017 a abril de 2020, **el 96.6% fueron resoluciones condenatorias.**

La AGA no proporcionó más información respecto a cuantas de esas resoluciones condenatorias fueron impugnadas por los contribuyentes y cuantos de esos fueron impugnados mediante medios de defensa, sin embargo, por los altos costos que un PAMA conlleva se puede suponer que al menos la mayor parte de ellos fueron pagados por los contribuyentes para evitar mayores costos en su operación.

Una vez analizado lo anterior, con la información proporcionada por la AGA, podemos darnos una idea de lo grave de la situación de los PAMAS, ya que únicamente el 3% de los PAMAS iniciados por la autoridad son resueltos de forma absolutoria, generando que las empresas recurran a liquidar el crédito fiscal que se les impone, o acudir a algún medio de defensa.



# PAMAS iniciados por la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior ("AGACE")

Año de inicio	Total de PAMAS
2017	801
2018	752
2019	747
2020	625
<b>Total</b>	<b>2925</b>

Tipo de Terminación	2017	2018	2019	2020	Total general
LIQUIDACION	421	379	365	252	1417
ABSOLUTORIO	380	373	382	373	1508



De lo anterior se desprende que de enero de 2017 a mayo de 2020 la AGACE ha iniciado 2,925 PAMAS. Mismos que 1,417 (48%) han sido condenatorios para las empresas, y 1,508 se resolvieron sin imponer ningún crédito fiscal a las empresas.

A diferencia de los PAMAS iniciados por AGA las empresas en su mayoría optan por impugnar las liquidaciones que se les imponen por AGACE, ya que como ya se llevó a cabo la importación y se cumplieron con los contratos correspondientes, la empresa prefiere acudir a un medio de defensa a pagar un crédito fiscal.



# Información solicitada a la Administración General Jurídica del SAT, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y al Poder Judicial de la Federación respecto a los PAMAS iniciados de 2017 a 2020

Información proporcionada por la AGJ del SAT respecto a los recurso de revocación interpuestos derivados de una resolución a un PAMA:

RECURSOS DE REVOCACIÓN ACJ	
TOTAL DE RECURSOS RESUELTOS	221
CONFIRMACIÓN	137
DEJAR SIN EFECTOS	21

La AGJ informó que se resolvieron 221 recursos de revocación en contra de resoluciones derivadas de PAMAS en México de enero de 2017 a mayo de 2020. De los cuales 137 se resolvieron de forma favorable para la autoridad, es decir confirmaron la resolución impugnada, y 21 resoluciones fueron a favor del contribuyente, dejando sin efectos la resolución impugnada.



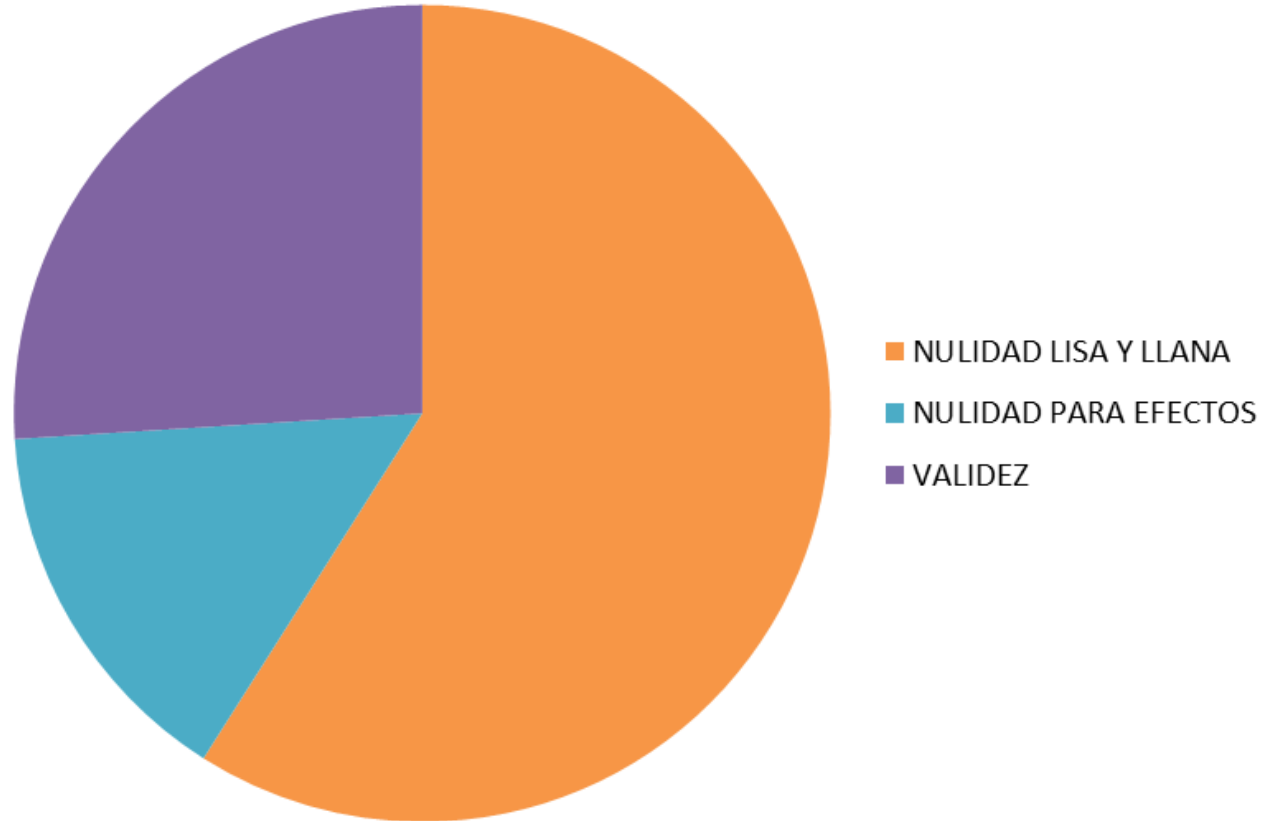
# Información solicitada a la Administración General Jurídica del SAT, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y al Poder Judicial de la Federación respecto a los PAMAS iniciados de 2017 a 2020

Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

De 2017 a septiembre de 2020, la Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior del TFJA (CDMX, Veracruz y Monterrey) recibió 8,109 demandas de nulidad, de las cuales 4,784 fueron nulidad lisa y llana, 1,240 fueron nulidad para efectos, 2,085 fueron validez de la resolución impugnada y 3,007 fueron amparos promovidos por la parte actora.



## TOTAL







# CONCLUSIONES

- El PAMA tiene el objeto de evitar que las mercancías entren al país sin cubrir las contribuciones y aprovechamientos que se deban de pagar o sin cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias a las que se encuentran sujetas. Sin embargo, el embargo precautorio se ocupa para que el fisco garantice el interés fiscal, cuestión que se podría realizar mediante una de las garantías previstas en el CFF.
- El artículo 154 de la Ley Aduanera al no comprender un plazo determinado para que la autoridad conteste, se convierte en letra muerta, ya que al no haber plazo de respuesta rápido, no tiene la eficacia que se quisiera.



# CONCLUSIONES

- El embargo precautorio de mercancías es contrario a diversos Tratados Internacionales, entre ellos el Acuerdo sobre Facilitación al Comercio, ya que la autoridad cuenta con otros medios de fiscalización y sanción al contribuyente, tales como las facultades de comprobación, lo que hace que el PAMA (del reconocimiento aduanero) sea únicamente un obstáculo al comercio ya que es un procedimiento **LENTO Y COSTOSO**.
- La información proporcionada por AGA y AGJ, aunque al día de hoy no ha sido actualizada, nos abre un panorama de la ineficacia del PAMA para los contribuyentes y para el Estado, al ser pérdidas de tiempo, dinero y recursos humanos



# CONCLUSIONES

- La mayoría de los PAMAS iniciados por visitas domiciliarias (AGACE) son impugnados y ganados en algún medio de defensa (después de los tiempos procesales correspondientes).
- Para el caso de la información del TFJA, la mayoría de las sentencias son favorables al contribuyente, lo que se entiende como faltas de la autoridad aduanera, cuestión que se pudo resolver de manera mucho más rápida en el mismo PAMA, y así el Estado hubiera evitado el gasto económico y humano que se dedicó a perder un asunto que de origen era ilegal.



# CONCLUSIONES

- La mayoría de los PAMAS iniciados por visitas domiciliarias (AGACE) son impugnados y ganados en algún medio de defensa (después de los tiempos procesales correspondientes).
- Para el caso de la información del TFJA, la mayoría de las sentencias son favorables al contribuyente, lo que se entiende como faltas de la autoridad aduanera, cuestión que se pudo resolver de manera mucho más rápida en el mismo PAMA, y así el Estado hubiera evitado el gasto económico y humano que se dedicó a perder un asunto que de origen era ilegal.



# ¡Gracias por su atención!

Mtra. Brianda Paula Ramírez Cordero

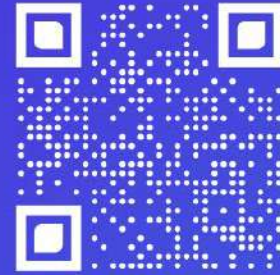
[brianda.ramirez@hoganlovells.com](mailto:brianda.ramirez@hoganlovells.com)

TLC MAGAZINE MÉXICO



# HAGAMOS UN TRUEQUE

PODCAST DE TLC MAGAZINE MÉXICO



Escúchanos en:



[www.tlcmagazinemexico.com.mx](http://www.tlcmagazinemexico.com.mx)

[contacto@tlcmagazinemexico.com.mx](mailto:contacto@tlcmagazinemexico.com.mx)

