



JPR-FIAR-AMMDC-AUB-B000212598

**AMANAC**

Ciudad de México 13 de septiembre del 2021

**Dr. Alberto Montoya Martín del Campo**  
Titular de la Comisión Nacional de Mejora

COMISIÓN NACIONAL REGULATORIA CONAMER  
MEJORA REGULATORIA  
CONTROL DE GASES  
PRESENTE

14 SEP 2021

**RECIBIDO**

RÚBRICA

14:26

Estimado Dr. Montoya:

Acuerdo por el que se actualiza la Carta de Porte en Autotransporte Federal y sus Servicios Auxiliares.

Expediente 10/0036/310821

Miguel Ángel Andrade Gómez, en mi carácter de representante legal y director general de la empresa **Asociación Mexicana de Agentes Navieros, Asociación Civil**, personalidad que tengo debidamente acreditada mediante la escritura número 3,194, de fecha 13 de agosto de 2020, pasada ante la fe de la Notaria Pública número 189 del Estado de México, Licenciada Lorena Gárate Mejía, de la cual previo cotejo de la copia simple que se exhibe, solicito me sea devuelta; señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en Avenida Ejército Nacional Mexicano número 115, Colonia Verónica Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México, Código Postal 11300, y/o los correos electrónicos [mandrade@amanac.org.mx](mailto:mandrade@amanac.org.mx) y [eleal@amanac.org.mx](mailto:eleal@amanac.org.mx); autorizando para los mismos efectos a Paloma Cano Castrocerio y Estefani Azucena Leal González, ante Usted, atentamente se manifiesta:

**La ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.** por sus siglas **AMANAC**, tiene por objeto la **representación legal de sus asociados ante toda clase de autoridades judiciales y administrativas, y en general ante todas las instituciones públicas y privadas.**

La asociación representa a 56 agentes navieros mexicanos los cuales de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, están autorizados y facultados, por ministerio de ley, para que en nombre y representación de empresas navieras extranjeras realicen, entre otras actividades, **la contratación del transporte de todo tipo de mercancías** por lo que atienden y representan a los buques nacionales y extranjeros que escalan en los puertos mexicanos. De esta manera y para efectos del Acuerdo en consulta, **representa a las navieras en su calidad de usuarios de los Servicios de Autotransporte de Carga.**

En relación con el **Acuerdo por el que se actualiza la Carta de Porte en Autotransporte Federal y sus Servicios Auxiliares** publicitado en la página de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria el día 31 de agosto del presente año y por el



FONASBA



C.I.A.N.A.M.



concamin®

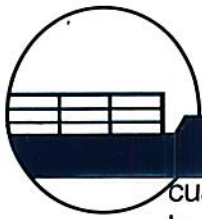
**ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.**

Ejército Nacional Mexicano No. 115, Col. Verónica Anzures, C.P. 11300, Ciudad de México

Tels.: 5523-4455 y 5523-0522

[amanac@amanac.org.mx](mailto:amanac@amanac.org.mx)

[www.amanac.org.mx](http://www.amanac.org.mx)



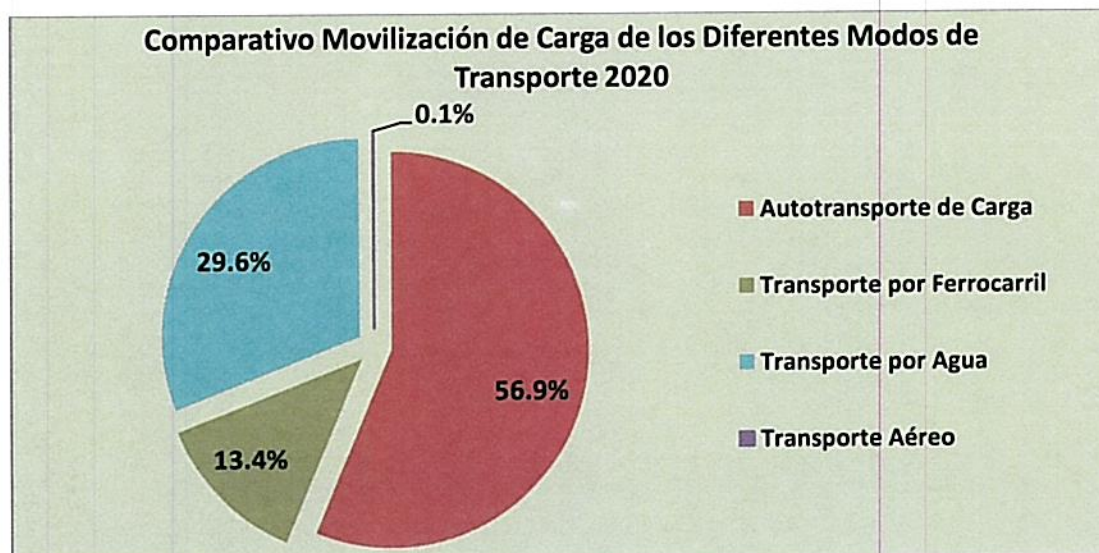
# AMANAC

cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes SCT, solicita a esa Comisión la **exención de impacto regulatorio**, la AMANAC estima que de conformidad con el artículo 66 de la Ley General de Mejora Regulatoria la propuesta regulatoria en comento **no debe estar exento del Análisis de Impacto Regulatorio** debido a que no garantiza que los beneficios de la regulación propuesta, sean superiores a sus costos, es decir que tiene un costo de cumplimiento para los sujetos obligados y además, constituye un riesgo para la actividad que regula desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los usuarios en el cumplimiento de la regulación y de sus obligaciones contractuales:

## I. Costo de Cumplimiento.

De conformidad con los datos proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el periodo que va de enero-abril 2020-2021, en el Sistema Portuario Nacional se manejaron 88 millones 830 mil toneladas de carga y en el manejo de carga general contenerizada se llegó a un total de 17 millones 355 mil 187 toneladas lo que representa el 19.5% del total nacional y en el tráfico de contenedores se movilizaron 2 millones 388 mil 012 TEUs.<sup>1</sup>

El dato es relevante si se considera que el servicio de autotransporte de carga moviliza el 56.9% de la carga que se traslada por territorio nacional por lo que en el segmento terrestre este servicio es el principal modo de transporte en México<sup>2</sup> según datos proporcionados en la Estadística Básica del Autotransporte Federal publicada en el 2020 por la Dirección General de Autotransporte Federal.



<sup>1</sup> [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U\\_DGP/estadisticas/2021/Mensuales/04\\_abril\\_2021.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGP/estadisticas/2021/Mensuales/04_abril_2021.pdf)

<sup>2</sup> <http://sct.gob.mx/?id=7221>



Ahora bien, si se toma en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 74 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, se deberá expedir una carta de porte por cada embarque, es valido inferir que deberá documentarse, tan solo considerando la carga contenerizada, mas de 2 millones 300 mil cartas de porte en el citado periodo.

La carta de porte de conformidad con el modelo vigente desde el 15 de diciembre de 2015<sup>3</sup>, denominada “CIRCULAR por la que se aprueban los modelos de Carta de Porte-Traslado o Comprobante para Amparar el Transporte de Mercancías pre-impresa y Carta de Porte o Comprobante para Amparar el Transporte de Mercancías Digital por Internet (CFDI) que autoriza el servicio de autotransporte federal de carga en los caminos y puentes de jurisdicción federal, así como indicaciones generales, formato e instructivo de requisitos y condiciones de transporte y anexos” tiene 15 campos de llenado, mientras que el CFDI que se pretende homologar tiene 28 campos y el CFDI complemento carta porte a que se refieren las reglas 2.7.1.8 y 2.7.1.9 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021 tiene hasta 185 campos de llenado por lo que el volumen de datos a manejar por los destinatarios de la regulación, llámese autotransportistas o usuarios de los servicios, se incrementa en mas de un 600% respecto del modelo de carta porte vigente por lo que se estima contraviene el artículo 68 fracción I de la Ley General de Mejora Regulatoria en tanto que no cumple con el propósito regulatorio de generar el máximo beneficio para la sociedad, con el menor costo posible.

En este sentido, la regulación en consulta pública no reduce el costo de cumplimiento administrativo que implica para el usuario, generar y transferir con los estándares internacionales de seguridad cibernética<sup>4</sup> requeridos, información relacionada con la transportación de mercancías vinculada con el comercio internacional de mercancías que tienen su origen en fuera del territorio de México por lo que la CONAMER, debe efectuar la valoración correspondiente y determinar en su dictamen **si se cumple efectivamente con el propósito de reducir el costo de cumplimiento en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones regulatorias.**

Lo anterior cobra mayor relevancia si se analiza que derivado de la entrada en vigor de la regulación en consulta, al abrogar el modelo vigente de carta porte, los autotransportistas y los usuarios **pierden la alternativa regulatoria que consiste en el uso del modelo pre-impreso de carta de porte** que cumpliendo el mismo

<sup>3</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5419975&fecha=15/12/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419975&fecha=15/12/2015)

<sup>4</sup> [https://www.nist.gov/system/files/documents/2018/12/10/frameworkesmellrev\\_20181102mn\\_clean.pdf](https://www.nist.gov/system/files/documents/2018/12/10/frameworkesmellrev_20181102mn_clean.pdf)



objetivo regulatorio, no tiene efectos fiscales, determinación que se toma sin realizar una análisis exhaustivo de la posibilidad de conservar alternativas regulatorias de menor impacto, cuyo modelo fue acordado conjuntamente entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Servicio de Administración Tributaria desde el 2015.

Se estima que el Acuerdo en comento, va en contra del artículo 70 fracción II de la Ley General de Mejora Regulatoria que establece el procedimiento reglado, no discrecional, de que **tratándose de regulaciones existentes**, esto es de disposiciones regulatorias que se encuentran vigentes como es el caso de modelo de carta porte en vigor desde el 2015, **la CONAMER debe solicitar a la SCT la realización de un Análisis de Impacto Regulatorio “ex -post”<sup>5</sup>** a través del cual se evalúe la aplicación, efectos y observancia de la **regulación vigente**, para evaluar la eficacia de la regulación actual con la metodología avalada por la OCDE en términos de calidad regulatoria <sup>6</sup>.

Contar con el Análisis “ex -post” de la regulación propuesta permitiría: Promover acciones encaminadas a mejorar el cumplimiento de la norma y sus objetivos; sugerir la eventual derogación de la norma; cambios a los objetivos de la norma o bien; acciones complementarias enfocadas a mejorar su aplicación, análisis que se ha omitido realizar siendo que la medida propuesta evidentemente tiene un impacto regulatorio para los sujetos obligados.

## II. Riesgos del Acuerdo para la actividad que regula.

Se estima que la regulación que se propone va en contra del quinto párrafo del artículo 71 de la Ley General de Mejora Regulatoria dado que el órgano regulador, para efectos de la exención del Análisis de Impacto Regulatorio que solicita a la **CONAMER**, debe determinar los **elementos esenciales que no podrán ser objeto de modificación en la regulación** o regulaciones que se pretenden expedir y en caso de que la regulación o regulaciones impliquen un cambio a dichos elementos esenciales, **se sujetará al procedimiento de Análisis de Impacto Regulatorio previsto en esta Ley.**

**Elementos esenciales que no pueden ser objeto de modificación en la regulación.**

<sup>5</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5279502&fecha=28/11/2012](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279502&fecha=28/11/2012)

<sup>6</sup> [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2018\)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2018)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf)



En el artículo PRIMERO del Acuerdo en consulta pública la SCT, considera con el mismo valor de la carta porte, es decir de contrato de transporte, al Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) denominado Complemento Carta Porte cuando señala en su parte conducente:

“En el ARTÍCULO PRIMERO.- **La Secretaría de Comunicaciones y Transportes** para efectos de lo previsto por los artículos 2, fracción II, 58, 66 y 69 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y demás disposiciones aplicables en la materia, **considerará como carta de porte al denominado complemento Carta Porte del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) a que refieren las reglas 2.7.1.8 y 2.7.1.9 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021 y subsecuentes, en archivo digital a través de dispositivos electrónicos o bien mediante su representación impresa.**”

Se deberá tener en perspectiva que **un Acuerdo Secretarial, no puede exceder o contravenir el orden jurídico existente**, esto es, que la carta de porte siendo un documento reconocido por el artículo 583 del Código Comercio como el título legal del contrato entre el usuario, cargador o remitente y el porteador o transportista, donde prevalece la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de las partes protegida por la Constitución General de la República, **no puede ser substituido por un comprobante fiscal digital o CFDI.**

Si el Acuerdo de la SCT tiene como efecto que solo se consideren contratos de transporte aquellos Complementos de Carta Porte expedidos en la modalidad de Comprobante Fiscal Digital CFDI que sean expedidos conforme a las reglas de una Resolución Miscelánea Fiscal, es claro que existe una transgresión del orden jurídico establecido toda vez que **una Resolución Miscelánea Fiscal no puede contravenir lo que establece la legislación mercantil**, es decir, que existe en esta materia una reserva de ley como instrumento jurídico reservado al Poder Legislativo.

Asumir que el Complemento Carta Porte como Comprobante Fiscal Digital (CFDI) sea en lo sucesivo el contrato de transporte entre las partes que la suscriben como un elemento de existencia o de validez contractual, va en contra del principio fundamental de la autonomía de la voluntad que solo puede restringirse en los casos y bajo las condiciones que la propia ley señala conocido como principio de reserva de Ley. Para que el Acuerdo en consulta tuviere el alcance que se pretende, hipotéticamente sería necesario que el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad de expedir, reformar, derogar o abrogar leyes, iniciara el proceso legislativo para la expedición de un Decreto de reforma al Código de Comercio para reformar el párrafo primero del artículo 583 del Código de Comercio y establecer a partir de su entrada den vigor lo siguiente:



**ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.**

Ejército Nacional Mexicano No. 115, Col. Verónica Anzures, C.P. 11300, Ciudad de México

Tels.: 5523-4455 y 5523-0522

amanac@amanac.org.mx

www.amanac.org.mx



## Código de Comercio.

“**Artículo 583.-** Los títulos legales del contrato entre el cargador y el porteador serán los complementos carta porte del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) a que refieren las reglas 2.7.1.8 y 2.7.1.9 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021 y subsecuentes, por cuyo contenido se decidirán las cuestiones que ocurran sobre su ejecución y cumplimiento, sin admitir más excepciones que la falsedad y error material de su redacción.”

De prosperar la propuesta regulatoria en consulta, se introducirían en las relaciones contractuales entre usuarios y transportistas un alto grado de incertidumbre jurídica dado que si el Comprobante Fiscal Digital CFDI con Complemento Carta Porte no se expide o no se expide con los requisitos a que hace referencia la Resolución Miscelánea Fiscal en vigor en ese momento, ésto podría dar lugar a la inexistencia o invalidez del contrato de transporte entre las partes involucradas en la transportación por la falta o deficiente cumplimiento de las reglas 2.7.1.8 y 2.7.1.9 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021 y subsecuentes, lo que constituiría un vicio de falta de formalidad<sup>7</sup> con la posibilidad de que se generaran frecuentes conflictos durante la transportación, toda vez que pudiera cuestionarse la legal tenencia de las mercancías durante e incluso, la propia existencia de la relación contractual entre el usuario y el transportista lo que, sin duda, no es un efecto deseado por la regulación.

La incertidumbre aumenta considerablemente si se toma en cuenta que el Artículo Segundo del Acuerdo en cita, señala que el Complemento Carta Porte del CFDI de tipo Ingreso o del CFDI de tipo traslado, es **el instrumento que hace prueba de la recepción o entrega de los bienes transportados, del vehículo objeto del servicio, de su legal posesión o transporte** cuando señala:

“**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El complemento Carta Porte del CFDI de tipo Ingreso o del CFDI de tipo traslado, en los términos señalados en el primer párrafo del artículo primero del presente Acuerdo, es el título legal del contrato entre el transportista y el emisor o usuario que contrata el servicio, por cuyo contenido se decidirán las cuestiones que ocurran con motivo del servicio de transporte, **siendo el instrumento comprobatorio de la recepción o entrega de las cosas, mercancías o vehículo objeto de servicio, de su legal posesión, traslado o transporte, aplicable en el servicio de autotransporte federal de carga y transporte privado de carga** en sus

<sup>7</sup> <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/356224>



**ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.**

Ejército Nacional Mexicano No. 115, Col. Verónica Anzures, C.P. 11300, Ciudad de México

Tels.: 5523-4455 y 5523-0522

amanac@amanac.org.mx

www.amanac.org.mx



distintas modalidades, paquetería y mensajería, así como el servicio de arrastre y arrastre y salvamento de vehículos”.

Se insiste en que la medida regulatoria que se propone contraviene el párrafo primero del artículo 66 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal dado que dicha disposición, con jerarquía de ley, señala que los prestadores de servicios son responsables de las mercancías **desde el momento mismo de su recepción**, es decir, que sin mas requisitos atiende a la **materialidad de la entrega** cuando señala:

#### DE LA RESPONSABILIDAD EN EL AUTOTRANSPORTE DE CARGA

“Artículo 66.- Los permisionarios de servicios de autotransporte de carga son responsables de las pérdidas y daños que sufran los bienes o productos que transporten, **desde el momento en que reciban la carga** hasta que la entreguen a su destinatario, excepto en los siguientes casos.

...”

Contrariamente a lo que señala la ley que regula los servicios de autotransporte y el artículo 68 fracción II de la Ley General de Mejora Regulatoria, los impactos que se visualizan resultan ser desproporcionales al problema que se busca resolver en inciden en una mayor carga regulatoria para los sujetos obligados. El Acuerdo Secretarial de la SCT indica que el complemento Carta Porte del CFDI de tipo Ingreso o del CFDI de tipo traslado que se expida en apego a las reglas 2.7.1.8 y 2.7.1.9 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021, **será el documento que harán prueba de la recepción de la carga**. Dicho, en otros términos, independientemente de la materialidad de la entrega física, **la mercancía no se entenderá recibida hasta en tanto se expida el CFDI de referencia** lo cual va en contra de la seguridad jurídica en la transportación y de la vertiginosa dinámica del movimiento de mercancías lo que convierte al contrato de transporte en un instrumento cuya existencia, validez y efectos entre las partes, **esta condicionado al cumplimiento de disposiciones de naturaleza fiscal** lo que en opinión de esta Asociación, en un exceso de los objetivos de la regulación tomado en cuenta que corresponde estrictamente a la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la regulación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y el transporte privado.

Es oportuno destacar que las propuestas regulatorias cuando pretendan abrogar, derogar o modificar alguna regulación ya existente, esto deberá quedar asentado en el Análisis de Impacto Regulatorio y en el caso que nos ocupa, el órgano regulador pretende precisamente que se exente de este análisis, situación que contraviene la parte final del artículo 68 y penúltimo párrafo del artículo 71 de la



#### ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.

Ejército Nacional Mexicano No. 115, Col. Verónica Anzures, C.P. 11300, Ciudad de México

Tels.: 5523-4455 y 5523-0522

amanac@amanac.org.mx

www.amanac.org.mx



Ley General de Mejora Regulatoria.

Finalmente, es de señalarse que la CLAUSULA DÉCIMA QUINTA del ANEXO ÚNICO .CONDICIONES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE AMPARA EL COMPLEMENTO CARTA PORTE, debe analizarse por lo que hace a su impacto regulatorio debido a que **introduce la asunción o aceptación de una responsabilidad solidaria en la contratación**, responsabilidad que únicamente puede tener por fuente la ley o la propia voluntad de las partes mas no por alguna disposición unilateral de una autoridad, a través de un Acuerdo Secretarial.

La propuesta de regulación señala:

**DÉCIMA QUINTA.-** Para el caso de que el "Expedidor", "Remitente" o "Usuario" contrate carro por entero, **este aceptará la responsabilidad solidaria** para con el "Transportista" mediante la figura de la corresponsabilidad que contempla el artículo 10 del Reglamento Sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que Transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal, por lo que el "Expedidor", "Remitente" o "Usuario" queda obligado a verificar que la carga y el vehículo que la transporta, cumplan con el peso y dimensiones máximas establecidos en la NOM-012-SCT-2-2017, o la que la sustituya.

Para el caso de incumplimiento e inobservancia a las disposiciones que regulan el peso y dimensiones, por parte del "Expedidor", "Remitente" o "Usuario", este será corresponsable de las infracciones y multas que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Guardia Nacional impongan al "Transportista", por cargar las unidades con exceso de peso.

La regulación propuesta en el Acuerdo, transgrede lo establecido en el artículo 1988 Código Civil Federal de aplicación supletoria a los servicios de autotransporte federal en tanto que, **las obligaciones solidarias resultan únicamente de la ley o del acuerdo de voluntades**, cuando señala:

#### **Código Civil Federal**

"Artículo 1988.- La solidaridad no se presume; resulta de la ley o de la voluntad de las partes."

De la lectura del Código Civil Federal, queda claro que una disposición regulatoria no puede establecer la existencia de una obligación solidaria sino cuenta con un soporte a nivel de ley o se asume por consenso de las partes en ejercicio de su libertad de contratación, lo cual no se desprende del Acuerdo en cita.



#### **ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENTES NAVIEROS, A.C.**

Ejército Nacional Mexicano No. 115, Col. Verónica Anzures, C.P. 11300, Ciudad de México

Tels.: 5523-4455 y 5523-0522

amanac@amanac.org.mx

www.amanac.org.mx





De igual modo, el referido Acuerdo deja considerar la existencia de regulaciones ya emitidas por la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes que están actualmente en vigor y que guardan una estrecha relación con las disposiciones que se pretenden abrogar ,específicamente los **“CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA CORRESPONSABILIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO QUE AMPARA LA CARTA DE PORTE O COMPROBANTE QUE AMPARA EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS”**, publicados por la SCT en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo del 2016.<sup>8</sup>

El tema es relevante dado que esta última regulación fue emitida sobre la base del tratamiento actual que tiene la carta de porte conforme a la Circular publicada el pasado 15 de Diciembre del 2015, sin que la SCT determine el tratamiento de dichos criterios.

Por lo anterior, la Asociación Mexicana de Agentes Navieros **AMANAC**, solicita atentamente a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, dictaminar en forma favorable la realización del Análisis de Impacto Regulatorio que ordena la Ley de Mejora Regulatoria, denegando la solicitud de exención.

  
LIC . MIGUEL ÁNGEL ANDRADE GÓMEZ  
DIRECTOR GENERAL  
AMANAC

<sup>8</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5439315&fecha=31/05/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439315&fecha=31/05/2016)