



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
CON RVOE DE LA SEP NÚM. 2003040, DE FECHA 24/01/2003

“EL SAT Y LA APLICACIÓN DEL CONTROL DIFUSO
DE CONVENCIONALIDAD CONFORME A LA
JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA.”

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL

PRESENTA EL

LIC. FRANCISCO HUERTA GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS
DR. JOSÉ ALFONSO HERRERA GARCÍA

CIUDAD DE MÉXICO, 2025

Dedicatorias y agradecimientos.

El presente trabajo está dedicado a Dios por su enorme bondad y a mis padres por todo su amor, su guía permanente y sus enseñanzas. Les estoy eternamente agradecido.

A mi esposa Verónica y a mi hijo Fernando, por todo lo compartido, la felicidad, el amor y el tiempo por venir, muchas gracias.

A mi asesor el Dr. José Alfonso Herrera García por la revisión, comentarios, retroalimentación, y sugerencias para culminar la presente. Muchas gracias.

“También debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico constituye un sistema que permite explicar la omisión en cuanto a la aplicación de una norma determinada en tanto que se aplica otra. Mientras que el sistema denota una relación de coherencia entre las normas (sean reglas o principios) que lo componen, podría decirse que al no aplicarse una disposición hay otra que sí se cumple.”

Diego Valadés. Problemas constitucionales del Estado de derecho.

Índice.

Abreviaturas.....	6
Introducción.....	8
I. Análisis estructural de la sentencia constitucional 1640/2014 ADR.....	11
1.1. Antecedentes del caso.....	11
1.2. Partes en el juicio de origen.....	13
1.3. Pretensión de la parte actora en el amparo directo en revisión....	15
1.4. Presupuestos y requisitos para llevar a cabo el control difuso de normas.....	16
1.5. Argumentos y respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sostener que el ejercicio del control difuso es exclusivo de los órganos jurisdiccionales.....	20
1.6. Argumentos relativos a los alcances de las facultades de las autoridades administrativas conforme a la interpretación constitucional del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	28
1.7. Alcances del control difuso conforme a la sentencia analizada...30	30
II. El control de convencionalidad realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia relativa al control de convencionalidad.....	33
2.1. Evolución del control difuso de convencionalidad en la jurisprudencia interamericana.....	33
2.2. Definición y alcances del control de convencionalidad realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	43
2.3. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus alcances.....	47
2.4. Vinculación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos.....	53
2.5. Obligación particular de las autoridades administrativas de los Estados parte para llevar a cabo el control difuso de convencionalidad de normas cuando son parte del conflicto.....	56
2.6. Obligación general de las autoridades administrativas de los Estados parte para llevar a cabo el control difuso de convencionalidad de normas cuando no fueron parte de la controversia.....	58

III.	Análisis de casos en los cuales el Servicio de Administración Tributaria podría llevar a cabo la interpretación más favorable de las normas fiscales y en su caso, la inaplicación de estas conforme a los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.....	61
3.1.	El control de convencionalidad en materia tributaria.....	61
3.2.	El recurso de revocación como instrumento jurisdiccional y de defensa de los derechos fundamentales de los contribuyentes, a través del ejercicio del control difuso de normas partiendo del análisis de la jurisprudencia interamericana.....	63
3.3.	Las garantías judiciales de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y su preferencia en materia fiscal con relación a los alcances de la garantía de audiencia	71
3.4.	La inaplicación del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación.....	76
3.5.	El control difuso del artículo 151 Bis del Código Fiscal de la Federación, relativo al embargo de bienes por buzón tributario por ser contrario al artículo 16 constitucional y al derecho humano de propiedad privada previsto en el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.....	80
3.6.	El control difuso del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.	85
IV.	Conclusiones.....	92
V.	Bibliografía.....	94
VI.	Normatividad.....	98
VII.	Jurisprudencia nacional.....	99
VIII.	Jurisprudencia interamericana.....	101

Abreviaturas.

Administración Pública Federal (APF).

Amparo Directo en Revisión (ADR).

Código Fiscal de la Federación (CFF).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Control Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad (CDC).

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Derechos Humanos (DH).

Ius Commune Constitutionale en América Latina (ICCAL)

Juicio Contencioso Administrativo Federal (JCAF).

Ley de Amparo (LA).

Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

Op. cit. (obra citada).

Página (p.).

Páginas (pp.).

Poder Judicial de la Federación (PJF).

Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Tratados Internacionales que establecen de Derechos Humanos (TIDH).

Tribunal Colegiado de Circuito (TCC).

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA).

Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

Vs. (contra).

Introducción.

El presente trabajo tiene por finalidad en su primer capítulo investigar, analizar y determinar los alcances del CDC de normas generales por parte de las autoridades administrativas en México con base lo resuelto en la sentencia constitucional 1640/2014 ADR¹, la cual contiene diversos problemas interpretativos actuales con relación al artículo 1º constitucional en su segundo y tercer párrafos.

Por tal motivo, la hipótesis principal de la tesis es que las autoridades administrativas pueden realizar la interpretación *pro-persona* y conforme al texto constitucional en términos del artículo 1º, segundo párrafo de la CPEUM, y además pueden efectuar la inaplicación de normas contrarias a los DH.

A efecto de acreditar lo anterior se analizará que en la sentencia constitucional la Corte fue omisa en estudiar diversos planteamientos que actualmente son necesarios y estar en posibilidad de resolver si las autoridades administrativas están habilitadas para implementar el CDC de normas generales, considerando a los siguientes:

1.- No analizó como hipótesis alternativa de solución el supuesto en el cual, si un recurso administrativo se promueve en tiempo y por lo tanto la autoridad administrativa pueda efectuar de oficio el CDC respecto de las normas generales contrarias a los DH, o inclusive analizarlo a petición de parte.

2.- No analizó expresamente que DH fueron vulnerados con la imposición de una multa emitida por un funcionario cuyo nombramiento no estaba vigente, pues se limitó a abordar el tema de la improcedencia de la reparación de tales derechos en términos del artículo 1º constitucional vigente al momento de actualizarse los

¹ Sentencia 1640/2014 ADR, de fecha 13 de agosto de 2014, emitida por la Segunda Sala de la SCJN.

hechos, además no señaló cuáles fueron los derechos reparados por la autoridad administrativa al revocar esa multa.

3.- La SCJN resolvió que los hechos del caso sucedieron con antelación a la entrada en vigor de la reforma al artículo 1º constitucional (10 de junio de 2011) y también se limitó a señalar la improcedencia de la inaplicación de normas por parte de las autoridades administrativas con base en lo resuelto en el expediente varios 912/2010².

4.- No analizó sí a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 al segundo párrafo del artículo 1º constitucional y con base en la jurisprudencia interamericana las autoridades administrativas sí podían efectuar el CDC de normas generales.

5.- No analizó sí una autoridad administrativa realiza un CDC de normas generales este se asimila a un control de legalidad de esos actos y por lo tanto, la resolución administrativa no afecta la esfera de competencia del PJJ ni menoscaba los principios de legalidad ni de división de poderes, porque el PJJ conserva las facultades de control concentrado de constitucionalidad para revisar esa actuación posteriormente.

6.- Dejó de analizar que el segundo párrafo del artículo 1º constitucional es una norma imperfecta que no prevé sanción alguna para el caso de que las autoridades administrativas no realicen la interpretación más favorable de las normas de DH ni conforme con el texto constitucional.

7.- Consecuentemente, en la sentencia no se invocó ni se aplicó jurisprudencia de la CIDH relativa al CDC a la que se encuentran obligados todos los órganos del Estado, lo cual desde esa perspectiva torna incompleto el análisis

² Expediente varios 912/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, octubre de 2011.

del control de normas por parte de la Corte, pues con anterioridad al trece de agosto de 2014 (fecha en que se emitió la sentencia), la SCJN ya se encontraba obligada a aplicar la CADH pues el Estado mexicano ya había suscrito la CADH y había aceptado la jurisdicción contenciosa de la CIDH desde 1998 y por tal motivo, su jurisprudencia internacional era obligatoria para México.

Por otra parte, en el capítulo segundo llevaré el estudio del control de convencionalidad realizado por la CIDH en algunas de sus sentencias y la evolución jurisprudencial de esa figura, así como la obligatoriedad de esos precedentes internacionales respecto de las autoridades administrativas de los Estados parte de la CADH, por lo que con ello demostraré los alcances y fines de esas sentencias internacionales.

Para terminar, en el capítulo tercero finalmente aplicaré los conceptos y el análisis del primer y segundo capítulos de la investigación con la finalidad de demostrar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) no solamente puede practicar la interpretación más favorable de las normas fiscales a los contribuyentes conforme al artículo 1 constitucional en su segundo párrafo, sino que además actualmente puede inaplicar normas generales que sean contrarias al texto constitucional y a la CADH.

I. Análisis estructural de la sentencia constitucional 1640/2014 ADR.

1.1. Antecedentes del caso.

El día ocho de enero de dos mil once un funcionario adscrito al Departamento de Autotransporte Federal de Tijuana de la SCT llevó a cabo una inspección vehicular a un transporte de pasajeros en la carretera Tijuana-Cabo San Lucas y procedió a imponerle una multa, además el vehículo quedó retenido para garantizar el crédito fiscal.

Las infracciones cometidas por la empresa transportista se actualizaron por no contar con el permiso de transporte, la licencia de conducir ni la póliza de responsabilidad de daños a terceros tampoco tenía seguro de viajeros.

El día dos de marzo de dos mil once y fuera del plazo legal para promover el recurso de revisión, el representante legal de la empresa sancionada solicitó a la autoridad la cancelación de la multa y la devolución del vehículo.

El Director General del Centro de la SCT procedió a analizar la información del caso y se percató que el servidor público que levantó la infracción no contaba con un nombramiento vigente, por lo que el día dos de marzo de dos mil once, requirió al particular solicitándole regularizara su escrito.

El día diez de mayo de dos mil once la empresa transportista cumplió con el requerimiento y mediante resolución de fecha treinta de mayo siguiente, el Director aludido de la SCT declaró la revocación de la multa.

Posteriormente, el Órgano Interno de Control de la SCT, instauró en contra del funcionario un procedimiento administrativo disciplinario por considerar irregularidades en su servicio público precisando que ejerció indebidamente el cargo que tenía como Director General del Centro de la SCT, por admitir a trámite un recurso de revisión extemporáneo y resolverlo a favor de la empresa multada.

De igual manera el Órgano Interno de Control determinó que el funcionario no observó diversas disposiciones reglamentarias y administrativas como son los artículos 85 y 88, fracción I de la LFPA en relación con las facultades previstas en el artículo 10, fracción XV del Reglamento Interior de la SCT.

El día veinticinco de septiembre de dos mil doce culminó el procedimiento administrativo disciplinario, y se le impuso al servidor público la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período de quince días y una sanción económica.

El día ocho de noviembre de dos mil doce el servidor público sancionado promovió un JCAF demandando la nulidad de la resolución sancionatoria emitida por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la SCT.

En ese juicio de nulidad el actor hizo valer tres conceptos de impugnación de los cuales conoció la Sexta Sala Regional Metropolitana del otrora TFJFA hoy TFJA, posteriormente el órgano jurisdiccional emitió sentencia definitiva el día cinco de noviembre de dos mil trece, reconociendo la validez y legalidad de las sanciones administrativas impuestas al funcionario público.

Toda vez que la sentencia del JCAF fue adversa a los intereses del servidor público, este procedió a promover un juicio de amparo directo y en su segundo concepto de violación argumentó que revocó y dejó sin efectos la multa a favor de un particular en cumplimiento de lo que disponía el artículo 1º de la CPEUM, pues a su juicio cumplió con la obligación que tienen todas las autoridades relativa a reparar las violaciones a los DH, argumentó que no era posible sancionar a los servidores públicos que hayan hecho esa reparación.

Por otro lado, también hizo valer que la boleta de infracción impuesta al particular era violatoria de los DH del transportista, en tanto que estaba suscrita por un funcionario incompetente al momento de emitirla pues había vencido su nombramiento y consideró que el artículo 1º constitucional establece como derecho fundamental la reparación de las violaciones a los DH y argumentó que las leyes no deben disponer la forma de reparación de los DH, sino que los servidores públicos deben interpretar esa obligación constitucional a fin de restituir a los gobernados en sus DH lesionados.

Del mismo modo argumentó que si bien la LFPA establece el plazo de 15 días para la interposición del recurso de revisión, no establece la manera en la que opera la reparación a los DH ante su violación. Con base en lo anterior, también hizo valer que atendiendo al principio *pro-persona* era procedente adecuar su actuación al marco de los DH, pues de lo contrario los funcionarios públicos estaban impedidos para realizar esa reparación.

Por último, el Quinto TCC en Materia Administrativa del Primer Circuito el día veinte de marzo de dos mil catorce dictó la sentencia definitiva en la cual le negó el amparo al sujeto sancionado.

1.2. Partes en el juicio de origen.

El JCAF que tramitó el funcionario sancionado le fue asignado el número de expediente 30478/12-17-05-10 que conoció la Sexta Sala Regional Metropolitana del entonces TFJFA, que es un órgano jurisdiccional reconocido expresamente por la CPEUM en su artículo 73 XXIX-H, que goza de autonomía en la emisión de sus fallos y que no forma parte de la estructura del PJJ, este Tribunal administrativo resuelve conflictos entre la APF y los gobernados, el JCAF es definido por la Doctora Sonia Venegas como:

“El juicio contencioso administrativo federal constituye el segundo “escalón” o “nivel” de la justicia administrativa. Es un procedimiento cuya denominación obedece a la influencia del derecho francés, del que puede señalarse su tramitación ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública.”³

Por tal motivo, los gobernados se encuentran legitimados para promover el JCAF si consideran que los actos y/o resoluciones de la APF les causan un agravio en materia administrativa y tales actos lesionan sus derechos inclusive de carácter patrimonial como lo es cuando se combate un pago de lo indebido, así entre los derechos de legalidad tenemos a los de fundamentación, motivación, seguridad jurídica, reserva de ley, así como de la competencia de las autoridades facultadas para la emisión de tales actos.

Además, el tribunal puede concretizar el CDC de normas generales que sean contrarias a los DH con base en la jurisprudencia con número de registro 2006186, cuyo rubro es: “CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”⁴ Así pues, se trata de un tribunal federal que puede inclusive reconocer y reparar derechos subjetivos a favor de los gobernados.

Así, las partes en el JCAF se conforman por un particular (persona física o moral privada) quien impugnará un acto o resolución administrativa emitido por los órganos de la APF (autoridades demandadas), también pueden intervenir terceros ajenos a la controversia como por ejemplo los peritos, los terceros interesados, entre otros. Por excepción, la autoridad demandada puede fungir como parte actora tratándose del llamado juicio de lesividad, únicamente cuando ésta pretenda dejar sin efectos una resolución administrativa favorable a los intereses de los administrados:

“Dicho de otro modo, es el medio a través del cual se plantea un conflicto de intereses entre un particular y la administración pública federal, que será resuelto

³ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, (Coord.), *Manual de derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 228.

⁴ Tesis 2a. /J.16/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo I, abril de 2014, p. 984.

por un tercero imparcial, es decir, un juez. Así es pertinente hablar de las partes en el juicio contencioso administrativo: i) demandante, ii) demandados, en los que se engloban la autoridad que emitió la resolución que se impugna, o bien, el particular a quien favorezca la resolución sobre la que la autoridad administrativa pretende la modificación o nulidad, iii) determinados titulares de dependencias u organismos, y iv) el tercero.”⁵

En el presente caso la demanda inicial en el JCAF fue promovida por quien fuera el Director General del Centro de la SCT, a quien se le practicó un procedimiento de responsabilidad administrativa por parte del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la SCT, esta última fungió como autoridad demandada y el órgano jurisdiccional que conoció y resolvió el JCAF fue la Sexta Sala Regional Metropolitana del entonces TFJFA, hoy TFJA, la cual emitió la sentencia correspondiente reconociendo la validez del procedimiento administrativo sancionatorio.

1.3. Pretensión de la parte actora en el amparo directo en revisión.

El ADR es un mecanismo de control de constitucionalidad y de convencionalidad de normas generales que reviste un interés excepcional en materia constitucional y de DH, únicamente puede la SCJN puede conocer del mismo conforme a lo dispuesto en el artículo 81 fracción II de la LA vigente, así como en el artículo 107, fracción IX de la CPEUM.

La pretensión del recurrente en el presente caso era fijar los alcances del artículo 1º segundo y tercer párrafo de la CPEUM con relación a todas las autoridades administrativas respecto a la reparación a los DH de las personas, por violación a los mismos. Debido a que el recurrente hizo valer que la sanción por responsabilidad administrativa impuesta no era procedente considerando que había dejado sin efectos la multa impuesta a un particular con fundamento en ese dispositivo constitucional.

⁵ Ídem.

Ahora bien, la pretensión del recurrente realmente no actualizaba el ejercicio del control difuso respecto de alguna norma secundaria contrastada con una norma constitucional o convencional que estableciera DH a su favor, pues ni siquiera la SCJN precisó que normas secundarias inaplicó la autoridad administrativa por ser contrarias a determinados derechos fundamentales.

En tal virtud, considero que en ese asunto la SCJN no debió realizar el análisis respecto a la posibilidad de que las autoridades administrativas pudieran inaplicar normas secundarias por contravenir al texto constitucional o a los TIDH, pues esa no fue la pretensión real del recurrente, sino que su pretensión se limitó a hacer valer que no era correcta la interpretación directa del artículo 1º constitucional realizada por el TCC, solamente respecto a la procedencia de reparación de los DH.

1.4. Presupuestos y requisitos para llevar a cabo el control difuso de normas.

El CDC de normas generales en México tiene como finalidad resolver una posible contradicción entre una norma secundaria y las normas de DH previstas en el texto constitucional o en los TIDH.

El objeto o materia sobre el cual versa el control se relaciona con las normas secundarias respecto de las cuales exista la posibilidad de que son contrarias a los DH previstos en la CPEUM y en los TIDH, es decir, tales normas secundarias pueden ser contrarias al parámetro de control de regularidad constitucional esto es, al conjunto de DH previstos tanto en la CPEUM como en los TIDH de los cuales el Estado mexicano es parte.⁶

Por otra parte, es necesario hacer referencia al contenido de la tesis con número de registro: 160525, en la que fue resuelto que previamente a la inaplicación de una norma a través del control difuso el operador jurídico deberá realizar en

⁶ Tesis: P./J. 20/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro V, abril de 2014, p. 202.

primer lugar una interpretación conforme en sentido amplio, es decir, que ante el indicio de que una disposición secundaria pudiera violentar DH, la misma debe interpretarse en primer lugar conforme a los DH reconocidos en la CPEUM y los TIDH favoreciendo en todo momento la protección más amplia de tales derechos.⁷

Como segundo paso previsto en la tesis respectiva se resolvió que antes de optar por la inaplicación de normas, el operador jurídico realizará una interpretación conforme en sentido estricto, es decir, que cuando una norma secundaria acepte diversas interpretaciones, deberá optarse por la interpretación que sea más protectora y amplia a los DH de las personas.

Únicamente para el caso de que no sea posible realizar ninguna de esas dos operaciones interpretativas de las normas secundarias y las mismas contravengan de manera clara y directa los DH de las personas serán inaplicadas.

Así el artículo 1º, en su segundo párrafo del texto constitucional establece un principio hermenéutico en materia de DH relativo a la interpretación conforme de las normas, el cual precisa que todas las autoridades del Estado mexicano deberán realizar la interpretación de las normas secundarias armonizándolas con los DH contenidos en la CPEUM y los TIDH favoreciendo en todo tiempo a las personas.

De la misma forma, el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor establece que dentro de las características de ese principio se debe considerar que: 1. Los destinatarios de esta cláusula son todos los intérpretes de las normas en materia de DH, ya que todas las autoridades dentro del Estado mexicano dentro de sus competencias tienen que seguir este criterio, 2.- Resulta obligatorio en todos los casos en que se involucren normas de DH, lo que se traduce en un mandato constitucional no disponible para el intérprete, 3. El objeto materia de la interpretación conforme no se restringe a los DH de rango constitucional sino también comprende a los

⁷ Tesis P.LXIX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, libro III, diciembre de 2011, p. 552.

derechos infra constitucionales, sin importar el rango o jerarquía que tenga la norma en cuestión; a todos los DH previstos en la constitución sin limitarse al capítulo I, Título Primero así como a cualquier tratado internacional aunque no se refiere en específico a los DH y a normas tanto sustantivas como adjetivas relativas a los DH; 4. La expresión tratados internacionales comprende una connotación amplia de los mismos; 5.- La expresión tratados internacionales debe abarcar la interpretación que establezca el propio tratado para que realicen la interpretación como puede ser por ejemplo la CIDH; 6. La cláusula contiene un principio de armonización entre la constitución y el tratado internacional; 7. El criterio hermenéutico incorpora el principio *pro-persona*; 8.- Esta pauta interpretativa debe complementarse necesariamente con el párrafo tercero del artículo 1º constitucional; 9. Este canon interpretativo tiene relación con los diversos párrafos de ese mismo artículo así como con los diversos 99, 103, 105, 107 y 133 todos de la CPEUM y finalmente, 10. La cláusula de interpretación conforme guarda una estrecha relación con el CDC.⁸

De la misma manera el Doctor José Luis Caballero Ochoa establece que ese principio regula estándares mínimos de DH con la finalidad de remitir a otros ordenamientos para efecto de la ampliación de estos DH:

“El acento de la cláusula de interpretación conforme es el reconocimiento de que los derechos contenidos en las constituciones y en los tratados internacionales constituyen órdenes mínimos de envío necesario hacia otros ordenamientos para efecto de su ampliación. Es el diseño constitucional que corresponde a normas que buscan expandirse al presentarse como sedimentos mínimos de ampliación progresiva.”⁹

Por otra parte, no es posible desvincular el principio de interpretación conforme del principio de interpretación *pro-persona* pues los mismos son principios derivados del Derecho Internacional de los DH y del derecho comparado como lo es el Español, y se complementan para optimizar la interpretación constitucional de

⁸ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., (Coord.), *El amparo del siglo XXI, Memoria del IV Congreso de Derecho Procesal Constitucional*, México, Editorial Porrúa, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, 2014, pp. 30-35.

⁹ CABALLERO OCHOA, José Luis, *La interpretación conforme, el modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Editorial Porrúa, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, 2015, pp. 32-33.

los DH ya que tal principio de interpretación *pro-persona* también encuentra su fundamento constitucional en el artículo 1º, segundo párrafo de la CPEUM.

Actualmente los artículos 1º y 133 de la CPEUM son los fundamentos necesarios para ejercer el CDC, además los artículos 1º, 2º y 29 de la CADH y la jurisprudencia en materia de control de convencionalidad son el fundamento convencional para ejercer el control por parte de todas las autoridades del Estado mexicano.

Ahora bien, con anterioridad a dichas reformas constitucionales de 2011, existía una prohibición jurisprudencial para que los órganos jurisdiccionales ordinarios diversos del PJJ llevaran a cabo el CDC, así el Doctor Juan Manuel Acuña denomina a esto la tesis negativa del CDC con base en el análisis histórico de la jurisprudencia mexicana:

“Para clarificar estas ideas procederemos a reconstruir los argumentos torales vertidos en las resoluciones mencionadas mediante los cuales se sostuvo la prohibición del control difuso:

Primera idea: El artículo 133 constitucional, en su letra parece permitir el control constitucional a los jueces ordinarios.

Segunda idea: La Constitución ha establecido de manera expresa el control de constitucionalidad (jurisdiccional) y lo ha depositado en el poder judicial federal que lo ejercerá a través del juicio de amparo.

Tercera idea: En virtud del sistema de división de poderes, el poder judicial está impedido de intervenir en la calificación de constitucionalidad de los actos de los otros poderes (esta sería la regla), a menos que la constitución de manera expresa lo permitiera.

Cuarta idea: La excepción a la regla anterior se encuentra en la facultad concedida al poder judicial de la federación y su facultad de ejercer el control a través del juicio de amparo.

Quinta idea: Tomando en cuenta la concesión expresa que la Constitución hace al poder judicial de la federación a través de los artículos 103 y 107 constitucionales y sumando al principio implícito por el cual la regla en México es que el poder judicial no puede controlar los actos de los demás poderes, el artículo 133 constitucional debe ser interpretado en el sentido de no permitir el control constitucional de jueces ordinarios.

Sexta idea: El permitir el control a los jueces locales implicaría la anarquía en la organización y distribución de competencias.”¹⁰

Igualmente, de la síntesis anterior tenemos que antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 la jurisprudencia del PJJ estableció la tesis negativa o prohibición del CDC para los jueces ordinarios y para cualquier otra autoridad jurisdiccional, por lo que realmente existía un monopolio y predominio del PJJ para efectuar el control concentrado de constitucionalidad de las normas.

1.5. Argumentos y respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sostener que el ejercicio del control difuso es exclusivo de los órganos jurisdiccionales.

Es importante establecer en esta parte del análisis de la sentencia las bases doctrinales y dogmáticas acerca de la teoría del CDC en nuestro país, así pues debe hacerse la diferencia entre el control concentrado de constitucionalidad, el cual sigue siendo ejercido directamente por el PJJ y además este también puede aplicar el CDC de conformidad con la jurisprudencia nacional e internacional, y en términos de la sentencia analizada solamente el PJJ y los órganos jurisdiccionales locales pueden también el efectuar CDC conforme al expediente varios 912/2010,¹¹ llegando al extremo de inaplicar normas sin declararlas inconstitucionales, sin embargo, conforme a la sentencia analizada en este primer capítulo las autoridades administrativas bajo ningún supuesto pueden llegar a inaplicar esas normas.

Entre los argumentos que utilizó la Corte para decretar infundado el ADR refirió que en el momento en que sucedieron los hechos del caso no había entrado en vigor la reforma constitucional al artículo 1º constitucional del diez de junio de 2011. Por ende, señala la Corte que la autoridad administrativa no podía fundamentar la revocación de una multa con base en el artículo 1º reformado en

¹⁰ ACUÑA, Juan Manuel, *El modelo difuso de control de constitucionalidad y convencionalidad*, Tirant Lo Blanch, México, 2019, pp. 56-57.

¹¹ Expediente varios 912/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, octubre de 2011, cit., p. 313.

junio del año de 2011, es decir que no pudo revocar la multa aduciendo la reparación a los DH de un gobernado, por inexistencia de la porción normativa constitucional.

Por otro lado, con base en los hechos del caso resolvió que el gobernado presentó el recurso administrativo fuera de los plazos legales establecidos en la LFPA, por ende, la autoridad administrativa que conoció del mismo no pudo revocar la multa pues el recurso administrativo era extemporáneo, con lo cual estoy totalmente de acuerdo por tratarse de una formalidad elemental del procedimiento.

Asimismo, la sentencia de la SCJN es confusa debido a que por una parte estableció que las autoridades se encuentran compelidas a cumplir con los principios de legalidad previstos en el artículo 16 constitucional, sin embargo, enfatiza que todos esos requisitos de legalidad son DH, como se aprecia a fojas 25 y 26 de la sentencia examinada:

“De esta manera, todas las autoridades están obligadas a cumplir con las obligaciones que establece el artículo 1º constitucional. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9ª.), de rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, las autoridades administrativas no están facultadas para hacer ningún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso. Es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto, ni tampoco inaplicarlo; ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia que establecen las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben atenderse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, deben interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas pero sin que ello llegue a desatender las facultades y funciones que deben de desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario generaría incertidumbre jurídica en franca contravención con otros derechos humanos como son los legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.”¹²

Con base en esta línea argumentativa la sentencia identifica a los principios de legalidad previstos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional como DH, luego entonces, resultaba obligatorio para el tribunal constitucional establecer que

¹² Sentencia del ADR 1640/2014, cit., pp. 25 y 26.

ante la violación de tales derechos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales si era procedente la reparación de estos por las autoridades administrativas.

Además, se debe atender a que el Tribunal constitucional determinó que la legalidad, el debido proceso y la seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 eran DH y no principios de legalidad, lo cual es confuso en la propia sentencia, si se considera que precisamente las facultades de las autoridades administrativas están inmersas dentro del principio de legalidad, que obliga a que las autoridades solamente actúen dentro del límite de la ley si así lo autoriza.

Considerando lo anterior, es factible establecer que en las consideraciones de la SCJN determinó que las autoridades administrativas bajo ningún supuesto podían realizar un control concentrado ni difuso de constitucionalidad, es confusa la sentencia porque refiere que desatender cuestiones de procedencia para interponer los medios de defensa impide entrar al fondo del asunto, ahora bien plantearía la cuestión respecto a si a *contrario sensu* pudiera ser procedente ese CDC a partir de la presentación de los recursos en tiempo y forma ante las autoridades administrativas basándome en lo resuelto por la SCJN, lo cual también debió ser resuelto a efecto de clarificar en esta parte su doctrina constitucional.

Por otra parte, resolvió la SCJN que, al tratarse de una autoridad administrativa la que llevó a cabo el control y al ser dependiente de la APF esta únicamente debió desempeñar sus funciones en el marco legal aplicable al caso concreto tomando en cuenta el principio de legalidad, el cual ha sido definido doctrinalmente de la siguiente manera:

“El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la Administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el Administrado tiene de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las

leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.”¹³

Ahora bien, debido al momento histórico en que fue emitida la referida sentencia tenemos que el principio de legalidad se interpretó en el marco de una obediencia ciega de la Ley por parte de las autoridades administrativas sin considerar siquiera las garantías individuales previstas entonces en la CPEUM, es decir, que a juicio de la SCJN si la Ley secundaria no facultaba expresamente a la autoridad a reparar la violación a los DH, era inaplicable por ese motivo el artículo 1º constitucional.

Así pues, la SCJN confirmó la negativa de amparo argumentando que la autoridad administrativa solamente debió desempeñar sus funciones y facultades de acuerdo con el marco legal aplicable al caso concreto y tomando en cuenta únicamente el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la CPEUM, es decir, llevando este principio hasta el extremo.

Lo cual resultaba anacrónico al momento de emitir la sentencia analizada, pues tuvo que resolverse respecto de las facultades de la APF a la luz de los DH previstos no solamente en la CPEUM sino también en los TIDH.

En esta parte de la sentencia constitucional quiero referir que la SCJN fue omisa en señalar que dentro del sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas si bien desempeñan en su mayoría funciones la aplicación de normas secundarias (funciones meramente administrativas), también llevan a cabo funciones legislativas y jurisdiccionales atendiendo a que existe un principio de división de poderes flexible, como por ejemplo la emisión de reglamentos, circulares, así como la resolución de conflictos entre los particulares y la APF a través de los correspondientes recursos administrativos (facultades jurisdiccionales).

¹³ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, segunda edición, Oxford University Press, México, 2010, pág. 249.

Por ese motivo, la SCJN se limitó a resolver de forma general que las autoridades administrativas no estaban facultadas conforme al artículo 1º constitucional, anterior a la reforma de 2011, para inaplicar normas a favor de los gobernados, pues realmente al resolver un recurso administrativo no solamente en su actuación se limita a aplicar normas, sino que también las interpretan al resolver recursos administrativos, no solamente bajo un marco de legalidad sino actualmente a la luz del artículo 1º constitucional vigente a partir de 2011 y de los TIDH.

Lo anterior es importante, porque también las autoridades administrativas resuelven recursos administrativos como lo haría cualquier tribunal, juez u órgano jurisdiccional como lo es inclusive el TFJA, sin embargo, debido a que la SCJN determinó que sus facultades legales no les permiten inaplicar normas contrarias a los DH y se limitan actualmente a revocar los actos administrativos con base en alguna de las causales de ilegalidad por tal motivo las mismas autoridades administrativas se han visto limitadas para proteger efectivamente los DH de las personas al depender de una ley secundaria para utilizar en su caso el CDC.

De esta forma considero que esta visión arraigada al principio de legalidad por parte de todas las autoridades administrativas de México viene precedida por la subsistencia y preferencia de un Estado de Legalidad de la APF al desplegar sus actuaciones únicamente con base en la legislación secundaria, ese tipo de Estado ha sido definido por Carl Schmitt de la siguiente manera:

“Un Estado legislativo, es un ente de normas impersonales (por consiguiente, generales), predeterminadas (es decir, concebidas para su duración) y de contenido apreciable y controlado, en el que la ley y su aplicación, el legislador y el poder público que aplica la ley están separados. En este Estado imperan las leyes, no los hombres, las autoridades o los dirigentes. Con más exactitud: esas leyes no imperan, rigen solamente como normas. No hay en absoluto ni dominio ni mero poder. Quien ejercer el poder y el dominio, obra en base a la ley o en nombre de la ley. Se limita a invocar de forma competente una norma válida. Una instancia legislativa hace las leyes, pero ésta no rige ni tampoco dispone ni aplica esas leyes, sino que tan solo elabora normas válidas en nombre y bajo sometimiento a las autoridades que las aplican y que tienen que ejercer el poder estatal. La realización práctica del Estado legislativo siempre va parar a la separación de la ley y su aplicación, del legislativo y el ejecutivo. Esta no es una escisión teórica imaginada o de fundamento únicamente psicológico contra el antojo de poder de los hombres; es el principio fundamental inmediato, necesario y constructivo del Estado legislativo en el que

deben contar no los hombres ni los que gobiernan sino las normas. En sentido último y principal del principio fundamental de legalidad de la vida estatal descansa en que, al fin y al cabo, no se domina ni se dicta nada en absoluto, porque únicamente se pueden invocar las normas válidas de manera impersonal. La justificación del ente estatal se basa en la legalidad general de todo ejercicio de poder estatal. Un sistema de legalidad cerrado establece el deber de obediencia y descarta cualquier derecho de resistencia. La forma específica en que se manifiesta el Derecho es aquí la ley, y la justificación específica de la coacción estatal la legalidad.”¹⁴

Así pues, en la sentencia analizada la SCJN debió armonizar la postura relativa a que si bien actualmente las autoridades administrativas deben basarse al ejercer sus facultades en la Ley al emitir sus actos o resoluciones administrativas también deben armonizar y privilegiar la protección de los DH prevista en la CPEUM y en los TIDH conforme al artículo 1º constitucional vigente al momento de emitir la sentencia constitucional 1640/2014¹⁵, aunque los hechos ocurrieran con antelación a la reforma constitucional del 11 de junio de 2011.

Por ello, la sentencia analizada si bien hace referencia a una fase histórica de legalidad que sigue vigente, tal principio de legalidad debe ser estudiado, analizado y aplicado de manera conjunta, armónica y sistemática con base en el artículo 1º constitucional y a los TIDH.

Porque considero que actualmente en México debe imperar un Estado de constitucionalidad y de convencionalidad a efecto de establecer un respeto real a los DH y armonizando el principio de legalidad a estos, pues el principio de legalidad debe evolucionar al grado que cuando exista un conflicto con estos derechos debe ponderarse la aplicación de los DH a la luz del artículo 1º constitucional vigente brindando a los gobernados una protección más amplia y favorable de estos.

Para tal fin debe atenderse a la evolución internacional de la protección de los DH por la que ha transitado el Estado mexicano a partir del año 2011, ya que actualmente existe una mayor vinculación entre el derecho convencional y las constituciones de los Estados parte de la CADH, lo cual además tiene relación con

¹⁴ SCHMITT, Carl, *Legalidad y legitimidad*, Editorial Comares, Granada, 2006, pág. 2.

¹⁵ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

la teoría del *ius constitutionale commune* (Derecho constitucional común) en América Latina, que ha sido entendida por el doctrinario Armin von Bogdandy en los siguientes términos:

“El ámbito interamericano se caracteriza por un fenómeno de construcción de una comunidad jurídica alrededor de la Convención Americana de Derechos Humanos y todo el corpus iuris interamericano, al que se integran las decisiones de los órganos guardianes del sistema, tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicha construcción tiene como pilar que las Constituciones de los países del sistema interamericano comparten una serie de valores y principios centrados en la dignidad humana y los derechos que de ella irradian. Las cláusulas de apertura constitucional y el principio pro homine conforman dos fundamentos básicos para promover el diálogo jurisdiccional, al que se suma el mecanismo de control de convencionalidad, en su modalidad difusa y concentrada. Los sistemas jurídicos propios de cada país se enriquecen con el sistema interamericano, y viceversa, y es posible visibilizar el enorme conjunto de impactos indirectos en ambas direcciones. Sin embargo, el ICCAL, trasciende la esfera meramente regional, ya que opera un modelo multinivel de protección, con un desarrollo progresivo y expansivo, aunque no uniforme ni necesariamente a la misma velocidad. El proyecto del ius constitutionale commune describe una utopía útil de avanzar en un constitucionalismo democrático.”¹⁶

Adicionado a lo anterior, esta evolución en la protección internacional de los DH también se centra en la existencia de una constitución convencionalizada, término que se basa en la evolución, protección y el desarrollo progresivo de los DH al interior de los Estados americanos, al respecto el jurista Néstor Pedro Sagües, define a este tipo de Constitución con base en los siguientes rasgos:

“La “constitución convencionalizada” tiene bases axiológicas, ideológicas y normativas. Entre las primeras se destacan un rescate histórico de la noción de soberanía, que lo ubica en sus justos términos, esto es, como un concepto compatible con el derecho internacional justo, al igual que el de supremacía constitucional. Parte igualmente de la idea del bien común internacional, comprensiva de la tutela de los derechos humanos fundamentales, como prevaleciente sobre el bien común nacional.

En el orden normativo, la constitución convencionalizada se maneja con las reglas que instrumentan las ideas pacta sunt servanda, bona fide y efecto útil de los tratados, a la par que, con la doctrina del control de convencionalidad, que hoy es derecho positivo vigente en el ámbito interamericano, progenitora inmediata de la constitución a que nos referimos. De vez en cuando, algunos artículos constitucionales contribuyen a abonar su procedencia.

¹⁶ FERRER MAC-GREGOR, (Coord.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tercera edición, 2021, p. 1292.

La “constitución convencionalizada” es la apropiada para el estado constitucional y convencional de derecho. Adapta y complementa a la constitución nacional en los siguientes tipos de cláusulas de esta última: a) las bloqueadas, por su incompatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos; b) las de interpretación seleccionada, donde se utilizan tipos de interpretación del derecho local compatibles con aquella jurisdicción internacional, y se desechan las opuestas; c) las ampliadas, recortadas y mixtas (recortadas y mixtas) para hacerlas coincidir, mediante interpretaciones mutativistas, con el derecho internacional de los derechos humanos. Por lo demás todo el texto constitucional debe interpretarse y hacerse funcionar conforme a este último.”¹⁷

Ahora bien, la SCJN como máximo intérprete de los DH en nuestro país debe velar por generar un Estado constitucional y convencional, y no solamente de legalidad, pues se debe dar preferencia a la protección efectiva y real de los DH de las personas, inclusive al resolver cualquier conflicto entre la APF y los administrados ya que dentro de la promoción y resolución de los recursos administrativos debe preferirse siempre la protección de los DH, pues actualmente considero que no es necesario que exista una norma secundaria que permita a las autoridades administrativas ejecutar el CDC sino que ese ejercicio debe ser realizado a través del artículo 1º constitucional, porque entonces el CDC se haría depender de una ley secundaria y no del propio texto constitucional.

Por ende, considero que todas las autoridades del país deben seguir los tres pasos contemplados en la tesis con número de registro: 160525, cuyo rubro es: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹⁸ inclusive las autoridades administrativas cuando resuelven los recursos administrativos y actúan en su carácter de órganos jurisdiccionales.

Por lo tanto, la sentencia del 1640/2014¹⁹ ADR no debe incidir en otros asuntos similares pues no se encuentran obligados por esa sentencia, pues los funcionarios administrativos si pueden actualmente revocar multas administrativas

¹⁷ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (Coord.), La constitución convencionalizada, a 40 años de la vigencia del pacto de San José, México, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 45-46.

¹⁸ Tesis: P. LXIX/2011, cit., p. 552.

¹⁹ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

con base en el artículo 1º constitucional vigente fundando y motivando ese proceder inclusive cuando exista cualquier violación a los DH de los administrados, y además considerando que un recurso administrativo sea promovido en tiempo.

Ello es así, debido a que inclusive el CDC no puede realizarse si previamente no se cumplen con los requisitos de procedencia y los requisitos procesales de los medios de defensa, lo anterior porque un recurso administrativo y en general cualquier medio de defensa presentado fuera de tiempo no debe ser analizado en cuanto al fondo por el órgano jurisdiccional competente esto al violarse los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia.²⁰

1.6. Argumentos relativos a los alcances de las facultades de las autoridades administrativas conforme a la interpretación constitucional del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la labor que efectuó la SCJN en la sentencia abordada, no realizó una interpretación constitucional del artículo 1º constitucional vigente, por tal motivo, considero que su producto interpretativo fue perjudicial para los justiciables en materia administrativa, debido a que resolvió que en ningún supuesto las autoridades administrativas podrían realizar la inaplicación de normas secundarias y enfatizó que en términos del expediente varios 912/2010²¹ las autoridades solamente pueden aplicar las normas de la forma más favorable a las personas, lo cual se aprecia a fojas 24 y 25 de la sentencia constitucional en comento:

“Ahora bien, es necesario precisar que si bien es cierto que la actual redacción del artículo 1º de la Constitución Federal establece la obligación para todas las autoridades del Estado de reparar violaciones a los derechos humanos de las personas, este mandato no implica que todas las autoridades, incluyendo las que desempeñan funciones administrativas, puedan llevar a cabo algún tipo de control constitucional concentrado o difuso.”²²

²⁰ Tesis: 1a./J. 85/2022, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima primera época, libro XIV, abril de 2022, p. 4078.

²¹ Expediente Varios 912/2010, cit., pág. 313.

²² Sentencia 1640/2014 ADR, cit., pp. 24 y 25.

En esta parte, debo recordar que el expediente Varios en comento, se emitió precisamente para ver la forma en que el PJP cumpliría la sentencia del Caso Radilla Pacheco²³ esto ante la inexistencia de normas legales que regularán su ejecución.

Por tal motivo, es necesario señalar que también en esa resolución del expediente Varios comentado, la SCJN en su párrafo 20 resolvió lo siguiente respecto de la naturaleza jurisprudencia interamericana:

“20. Por otro lado, el resto de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de orientador de todas las decisiones de los jueces nacionales, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”²⁴

En ese sentido, la SCJN solamente resolvió que era aplicable la jurisprudencia de la CIDH que derivara de los asuntos en donde se condenara al Estado mexicano y la demás jurisprudencia solo sería orientadora, sin embargo, de acuerdo con su propia interpretación en esa fecha no era posible aplicar toda la jurisprudencia de la CIDH, la cual actualmente si es vinculante no solamente para los jueces sino para todas las autoridades de México a pesar de no haber sido parte de ese asunto con base en la jurisprudencia nacional.

Así pues, a diez años de la emisión de la sentencia constitucional analizada (2014) sigue vigente ese criterio del cual se generó una tesis aislada a partir del ADR 1640/2014²⁵ relativo a que las autoridades administrativas no pueden inaplicar normas secundarias a pesar de la violación a los DH de las personas, que es del rubro siguiente: “CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA

²³ CIDH, Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C. No. 209.

²⁴ Expediente Varios 912/2010, cit., párr. 20.

²⁵ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

REALIZARLO.”²⁶ Con el cual no estoy de acuerdo porque se siguen afectando los DH de los administrados en el ámbito de la APF.

1.7. Alcances del control difuso conforme a la sentencia analizada.

En lo que nos concierne la SCJN al resolver el ADR 1640/2014²⁷ enfatizó que el CDC es un sistema de control ejercido por cualquier autoridad jurisdiccional en el país, sean jueces locales o sean jueces federales, excepto autoridades administrativas, y tiene por finalidad analizar y resolver si las normas secundarias aplicadas a los gobernados son compatibles o no con los DH previstos en la CPEUM y en los TIDH, y en última instancia ese tipo de control busca efectuar la inaplicación de dichas normas si son contrarias a la CPEUM y a los TIDH.

Para efectos de nuestro estudio es necesario discernir entre el llamado control concentrado y el control difuso, de acuerdo con la Magistrada Adriana Campuzano Gallegos son las siguientes:

“Las diferencias entre el concentrado y el difuso radican, en principio, en que el primero, es la parte quejosa quien decide incorporarlo a la litis por medio de la demanda y es resuelto exclusivamente por los órganos del Poder Judicial de la Federación (PJF), mientras que en el segundo, el tema no se integra a la litis, aunque las partes quieran hacerlo, pues ésta se limita a temas de legalidad y es una atribución del Tribunal ordinario inaplicar una norma cuando la estime inconstitucional, lo cual hará de manera oficiosa y prescindiendo de todo argumento de las partes...”²⁸

En este apartado es necesario señalar que el control difuso por excelencia lo llevan a cabo los jueces de oficio o a petición de parte, de esta forma ha resuelto la SCJN que el control difuso se actualiza cuando cualquier juzgador del PJF al conocer de los asuntos sometidos a su jurisdicción en el amparo directo e indirecto, pueden analizar no solamente la constitucionalidad y convencionalidad de las

²⁶ Tesis: 2a. CIV/2014, décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, pág. 1097.

²⁷ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

²⁸ CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo, teórico-práctico*, México, Dofiscal editores, S.A. de C.V., octava edición, 2022, p. 16.

normas que rigen el proceso en que se encuentran en ese momento, pues los alcances de ese control será que los órganos jurisdiccionales pueden retrotraerse al estudio de las normas tanto sustantivas como procesales que ya fueron aplicadas por un juzgador jerárquicamente inferior, así ha sido resuelto en la jurisprudencia con número de registro: 2024159, cuyo rubro es: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)]."²⁹

Así los efectos de la sentencia constitucional analizada son prohibir en definitiva a las autoridades administrativas la inaplicación de normas secundarias en perjuicio de los gobernados, a pesar de que las mismas pudieran ser contrarias a los DH de los mismos, lo cual actualmente es incompatible con el contenido y alcance del artículo 1º constitucional en su segundo y tercer párrafos.

Además, en la sentencia constitucional se tuvo que precisar que existen otros órganos jurisdiccionales de impartición de justicia diversos de los poderes judiciales como son las juntas de conciliación y arbitraje, el TFJA, los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas, el Tribunal Agrario, así como el TFCA que de igual manera son órganos jurisdiccionales que están facultados para concretizar el CDC a pesar de no formar parte del PJF.

Ahora bien, llevando este mismo supuesto al extremo opuesto pudiera ser que si un Juzgado de Distrito en amparo indirecto o un TCC en amparo directo, llevaran a cabo el CDC, la consecuencia inmediata de esto equivale solamente a inaplicar respecto del acto reclamado, por lo que las autoridades responsables pudieran aplicar esa misma norma a la misma persona infinidad de veces hasta que no sea declarada inconstitucional por el PJF.

²⁹ Tesis P./J.2/2022, décimo primera época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, febrero de 2022, p. 7.

En la sentencia del ADR analizada en el presente trabajo se analizó el CDC de oficio realizado por un funcionario de la APF, es decir, que ese control se llevó a cabo sin que existiera una solicitud de parte indicándole la existencia de una confrontación entre normas secundarias y el texto constitucional o los TIDH.

Por lo que al no existir un CDC en el ADR 1640/2014³⁰, era improcedente que la SCJN se pronunciara respecto a lo fundado o infundado de la inaplicación de normas por parte de las autoridades administrativas por la vía del control difuso, cuando en los hechos del caso no se acredita la existencia de una inaplicación de normas secundarias realizada por el funcionario público pues su único argumento es que dejó sin efectos la multa porque la autoridad que la impuso no tenía vigente su nombramiento, sin embargo, no precisa que normas inaplicó ni los DH que lesionaba esas normas, por ejemplo, aquellas relativas a la procedencia del recurso administrativo que limitaran la defensa con relación al plazo para promover el recurso, lo cual por ejemplo vulneraría el derecho de acceso a la justicia del recurrente.

³⁰ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

II. El control de convencionalidad realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia relativa al control de convencionalidad.

2.1. Evolución del control difuso de convencionalidad en la jurisprudencia interamericana.

En el presente capítulo analizaré la evolución del control difuso de convencionalidad a la luz de la jurisprudencia interamericana, en ese entendido, la CIDH es el órgano jurisdiccional internacional que forma parte del Sistema Interamericano de Protección de DH, quien se encarga y está facultada para emitir los fallos en los asuntos sometidos a su conocimiento, para llegar a esto, previamente los gobernados de los Estados parte deben formular una petición a la Comisión Interamericana de DH a través de denuncias o quejas por la violación a los DH previstos en la CADH en contra de alguno de los Estados parte.

Ahora bien, es necesario establecer que la CIDH ejerce una función jurisdiccional y consultiva, por ende, con relación a la primera lleva a cabo un control concentrado de convencionalidad, el control tiene que ver con la interpretación terminal que hace la Corte respecto de la CADH y de los instrumentos que conforman el *Corpus Iuris* Interamericano, por tal motivo, sus sentencias definitivas no admiten recurso alguno.

Es necesario señalar que todos los Estados parte sometidos a la jurisdicción contenciosa de la CIDH entre ellos México, tienen el deber internacional de realizar un control difuso de convencionalidad de normas secundarias a partir de que aceptaron someterse a dicha jurisdicción y deben acatar el contenido de la CADH y su jurisprudencia en materia de control de convencionalidad.

Con relación a lo anterior, Néstor Pedro Sagüés nos indica los principios que rigen el control concentrado de convencionalidad precisando que:

“Este control es una creación jurisprudencial, producto por ende de un activismo tribunalicio. La Corte Interamericana lo funda básicamente en dos, o si se prefiere desdoblar uno de ellos, en tres argumentos: (i) el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, por parte de los Estados (quienes se han comprometido a cumplir el Pacto de San José y a obedecer las sentencias de la Corte), combinando con (ii) el principio del efecto útil de los convenios, cuya eficacia no puede ser mermada por normas o prácticas de los Estados; y (iii), el principio internacionalista que impide alegar el derecho interno para eximirse de aquellos deberes, a tenor del art. 27 de la convención de Viena sobre el derecho de los tratados.”³¹

Por otro lado, el fundamento internacional para que la Corte Interamericana realice el control concentrado de convencionalidad se encuentra inmerso en los artículos 1º, 2º y 29 de la CADH, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 1º. Obligación de respetar los derechos.

1. *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
2. *Para los efectos de esta Convención persona es todo ser humano.*

Artículo 2º. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 29. Normas de interpretación.

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) *Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*
- b) *Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*
- c) *Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*

³¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, (Coord.), *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencia, una visión desde América Latina y Europa*, Editorial Porrúa, México, 2014, pág. 438.

- d) *Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

Lo anterior es importante porque en el primer numeral analizado los Estados parte tienen la obligación de respetar los DH y las libertades, así como de garantizar los mismos a favor de todos sus gobernados sin discriminación alguna, luego en el segundo dispositivo, es posible advertir que los Estados parte de la CADH se comprometen y tienen el deber de ajustar su sistema normativo interno a la luz de las disposiciones de la Convención, ello atendiendo a las obligaciones que tienen todos los Estados parte del Pacto de San José con base en los dispositivos anteriores, pues en primer lugar, los Estados deben armonizar su derecho interno adoptando normas que sean acordes con la Convención, agregando que también los Estados previamente a la inaplicación de normas secundarias pueden practicar una interpretación conforme de las normas legales con la Convención a efecto de no inaplicarlas de forma directa, y finalmente el referido artículo 29 ordena la prohibición para los Estados de interpretar la Convención en el sentido de suprimir el goce o ejercicio de derechos y libertades reconocidos en la misma, o de limitarlos en mayor medida a lo previsto en ella.

De esta forma, la evolución del control de convencionalidad realizado por la CIDH tiene que ver con la evolución de sus fallos y su jurisprudencia, respecto de la interpretación más favorable de los DH de las personas. Con relación a esta progresión del control de convencionalidad, se ha afirmado que:

“Como es posible advertir de la evolución jurisprudencial del control de convencionalidad, la aplicación de este último supone una serie de desafíos para toda autoridad pública, en ejercicio de sus competencias y de las normas procesales vigentes, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación y juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado interamericano respectivo y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana. Sin embargo, las exigencias y responsabilidades inherentes al ejercicio de dicho control de convencionalidad resultan directamente proporcionales a los importantes efectos que se persiguen con su aplicación.”³²

³² IBAÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de convencionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2017, pág. 69

Por esa misma razón, previamente a la configuración actual del concepto de control de convencionalidad en la jurisprudencia de la CIDH, se fueron presentando una serie de votos razonados formulados por el entonces Juez de la CIDH Don Sergio García Ramírez³³ los cuales en específico se detallan en la sentencia *Mirna Chang vs. Guatemala*, párrafo 27, así como en la sentencia del caso *Tibi vs. Ecuador* en su párrafo 3, y en la sentencia del caso *López Álvarez vs. Honduras*, en dichas sentencias se estableció expresamente lo siguiente:

“27. Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio -sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.”³⁴

“3. En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos, examinan los actos impugnados -disposiciones de alcance general- a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran, conformar la actividad del poder público -y, eventualmente, de otros agentes sociales- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados parte en ejercicio de su soberanía.”³⁵

“30. Al analizar la complejidad de [un caso] la Corte que verifica la compatibilidad entre la conducta del Estado y las disposiciones de la Convención – es decir, el órgano que practica el “control de convencionalidad”- debe explorar las circunstancias de jure y de facto del caso. Es posible que el análisis jurídico sea relativamente sencillo, una vez establecidos los hechos acerca de los cuales se ha

³³ Cfr. IBAÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de convencionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, op. cit., pág. 52.

³⁴ CIDH, Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, caso *Myrna Chang vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, número 101, párr. 27.

³⁵ CIDH, Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, caso *Tibi vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, número 114, párr. 3.

producido el litigio, pero éstos pueden ser extraordinariamente complejos y hallarse sujetos a pruebas difíciles, necesariamente prolongadas o de complicada, costosa, azarosa o tardía recaudación. También puede suceder lo contrario: relativa claridad y sencillez de los hechos, en contraste con problemas severos en la apreciación jurídica o en la calificación de aquéllos: pareceres encontrados, jurisprudencia cambiante, legislación incierta, razones atendibles en sentido diferentes o discrepantes.”³⁶

De estos votos podemos rescatar del primero de ellos que el entonces Juez García Ramírez precisó que la responsabilidad internacional recaía en todo el Estado en su conjunto, pues dicha responsabilidad no podía seccionarse respecto de alguno de sus poderes u órganos, y al final señaló que no se puede dejar fuera al Estado en general del control de convencionalidad realizado por la CIDH. Posteriormente en la segunda jurisprudencia señaló el Juez Interamericano que la función de las Cortes Constitucionales era similar a la de la CIDH, toda vez que los primeros tenían por finalidad decretar la inconstitucionalidad de normas, en cambio, la Corte Interamericana tenía por finalidad concretar un control de convencionalidad, finalmente en el tercer voto, señaló el Juez que el control de convencionalidad consistía en verificar la compatibilidad de los actos de los Estados parte con relación a las normas de la CADH.

Por tal motivo, si bien el concepto se fue configurando en esta serie de votos del entonces Juez Sergio García Ramírez, existen doctrinarios que sostienen que la CIDH desde su primera sentencia ha realizado un control de convencionalidad aunque no había sido definido como tal ese concepto, no obstante existe coincidencia en el sentido de que la evolución del control de convencionalidad realizado por la CIDH ha sido desarrollada a partir del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006), el cual ha sido parteaguas para ir abriendo paso a los alcances de lo que actualmente se conoce como el control de convencionalidad, al respecto se ha precisado doctrinalmente que:

“En la citada sentencia Almonacid Arellano y otros vs. Chile de 26 de septiembre de 2006, en efecto, la Corte Interamericana, después de aceptar que “los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a

³⁶ CIDH, Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, caso *López Álvarez vs. Honduras*, fondo reparaciones y costas, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, número 141, párr. 30.

aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico” de cada país, consideró sin embargo, que cuando los Estados respectivos han ratificado la Convención Americana, en virtud de que los jueces están sometidos a ella, eso los “obliga velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.”³⁷

Hay que apreciar con relación a este primer pronunciamiento, que la CIDH señaló que sólo el poder judicial era el órgano encargado de ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y la CADH, algo importante a rescatar en este pronunciamiento es que además se precisó que los jueces deberían tener en cuenta no solamente la CADH, sino también la interpretación que haga de ella la CIDH, es decir, su jurisprudencia.

Con base en esta primera etapa histórica aún ciernes se había iniciado a perfilar la definición primaria del control de convencionalidad por parte de la CIDH en el año de 2006, en el sentido de que dicha obligación tenía que ser cumplida solamente por los jueces nacionales.

Así dicha sentencia ha sido estudiada desde la perspectiva anterior de donde se ha destacado lo siguiente:

“La primera vez que se incorpora la noción de control de convencionalidad en un razonamiento de la Corte Interamericana, en un caso concreto, ocurre en 2006, en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. El caso, resumidamente, versaba sobre la falta de investigación de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano, privado de su vida cinco días después del golpe de Estado, por parte de dos carabineros en la puerta de su casa ante la presencia de testigos. Sin perjuicio de que los familiares interpusieron la denuncia respectiva, la investigación del caso se vio obstaculizada por la aplicación del decreto-ley núm. 2191, una norma de autoamnistía. Ante la Corte Interamericana, el Estado chileno informó que si bien ese decreto-ley de amnistía seguía formalmente vigente desde 1998, ya no era aplicado por muchos tribunales, y ocurría que algunos lo aplicaban y otros no. En el caso del señor Almonacid Arellano había sido explicado y, en consecuencia, la investigación había cesado. Este es el contexto en el cual la Corte Interamericana, por primera vez en una sentencia, se refirió al control de convencionalidad...”³⁸

³⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R., *Control de convencionalidad, marco conceptual, antecedentes, derecho de amparo y derecho administrativo*, Grupo Editorial Ibáñez, Ediciones Olejnik, Colombia, 2020, pág. 17.

³⁸ FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, Et.al., *Aportes de Sergio García Ramírez al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Volumen II*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2022, pág. 97.

Posteriormente, esta línea evolutiva del control de convencionalidad se fue ampliando en los casos *La Cantuta vs. Perú*, así como en *Boyce y otros vs. Barbados*, ya que en estos casos la CIDH estableció en qué consistía el control de convencionalidad en el ámbito interno y estableció el objeto del control de convencionalidad.³⁹

“173. Además, en cuanto a los alcances de la responsabilidad internacional del Estado al respecto, la Corte ha precisado recientemente que:

[...]El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.

[...] La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”⁴⁰

Por otro lado, continuando con la evolución del control de convencionalidad, la CIDH al emitir la sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, adicionó dos elementos más a ese control como son que en primer lugar que debe ser realizado *ex officio* por el Poder Judicial y además que ese control debe ser ejercido en el marco de sus respectivas competencias.

³⁹ NUÑEZ DONALD, Constanza, *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Ara editores, Ediciones Olejnik, Argentina, 2017, pág. 20.

⁴⁰ CIDH. Caso *La Cantuta vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr. 173.

Al respecto esa sentencia en su párrafo 128, determinó lo siguiente:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo el control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.”⁴¹

Así, el control *ex officio* se refiere a que esa actividad interpretativa debe ser realizada obligatoriamente por los jueces, sin necesidad de que sea solicitado por las partes en el juicio, ahora bien, también es importante rescatar en este pronunciamiento que tal ejercicio debe realizarse en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, al respecto, este aspecto del control de convencionalidad es importante ya que no se impone un determinado modelo de control jurisdiccional sino que se limita dicha obligación a que todos los jueces con independencia de sus facultades procesales puedan realizar un control de convencionalidad entre normas internas y la CADH en los casos que se someten a su jurisdicción.⁴²

Posteriormente esta evolución del control de convencionalidad al control *ex officio* tuvo otro cambio importante a partir del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, en el cual la CIDH precisó que ese control correspondía ejercerlo no solamente a los jueces sino a los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, por tal motivo, a partir de este asunto es cuando se va ampliando el espectro de competencia de otras autoridades dentro del Estado que

⁴¹ CIDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros vs. Perú, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, No. 158, párr. 128.

⁴² Cfr. NÚÑEZ DONALD, Constanza, *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos*, Op. cit. págs. 21-22.

pueden realizar el control de convencionalidad, es decir, más allá del poder judicial.⁴³

“225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas estén sujetas al imperio de la ley y, por ello están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos también los jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”⁴⁴

Entonces en esta etapa ya no solamente los jueces tienen esa obligación convencional sino además cualquier órgano relacionado con la facultad de impartir justicia, entre ellos encontramos además de los tribunales militares y administrativos, a los ministerios públicos y los policías en nuestro país, todos ellos forman parte del poder ejecutivo y no propiamente son jueces ni tienen ese cargo.

Por otro lado, para efectos de nuestro estudio tenemos que otra etapa del control de convencionalidad es la relacionada con la sentencia del caso Gelman vs. Uruguay, respecto de este asunto puede decirse que:

“En el caso Gelman, la Corte IDH analizó la compatibilidad de las leyes de amnistía con la CADH, específicamente, leyes de amnistía legitimadas democráticamente por el escrutinio popular. En dicha oportunidad, la Corte IDH señaló que la democracia también está limitada por las obligaciones que impone el DIDH.”⁴⁵

Con relación a esta sentencia es importante considerar el contenido del párrafo 239 de la misma, en la que expresamente fue resuelto cuáles son las autoridades que pueden establecer el control de convencionalidad:

⁴³ Cfr. NÚÑEZ DONALD, Constanza, *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Op. cit. pág. 25.

⁴⁴ CIDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párr. 225.

⁴⁵ Ibidem, pág. 27.

“239. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de los “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial.”⁴⁶

Efectivamente, en este apartado tenemos que la evolución del control de convencionalidad ha seguido perfeccionándose en cuanto al alcance de las autoridades que tienen la obligación de ejercer el mismo, pues ya fue resuelto por la CIDH que todas las autoridades se encuentran obligadas a aplicarlo al interior del Estado y no solamente los jueces.

De igual modo, habría que destacar tres decisiones posteriores de la CIDH como son los casos de Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, Andrade Salmón vs. Bolivia y el caso Petro Urrego vs. Colombia, en los cuales claramente la CIDH precisó que la doctrina del control de convencionalidad tiene el carácter complementario de la jurisdicción internacional, esto es así porque el Estado es el principal garante de los DH de las personas y en última instancia la CIDH, al respecto es importante destacar lo siguiente:

“Finalmente, en este rápido repaso, se destacan otras decisiones en las cuales la Corte Interamericana fue precisando los contornos de esta doctrina. En Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (2012), el tribunal conceptualizó que el control de convencionalidad se asienta en el principio de complementariedad o subsidiariedad, que informa transversalmente el sistema interamericano. Este precedente fue reiterado en Andrade Salmón vs. Bolivia (2016), donde se estableció que el carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el Estado es el principal garante de los derechos de las personas, y se abundó en que el control de convencionalidad es una obligación que surge precisamente para coadyuvar en que

⁴⁶ CIDH. Caso Gelman vs. Uruguay, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C, No 221, párrafo 239.

las autoridades estatales sean las primeras en garantizar que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. En esta misma línea de análisis en el caso Petro Urrego vs. Colombia (2020) se reiteró que el control de convencionalidad es una doctrina que fue creada como una institución que sirve para aplicar la Convención Americana y sus fuentes, lo que requiere que todas las autoridades del Estado realicen acciones dirigidas a la prevención, o bien a la corrección de violaciones de derechos humanos.”⁴⁷

Por tal motivo, es necesario establecer que en los pronunciamientos anteriores la CIDH a través de sus fallos ha legitimado a todas las autoridades de los Estados parte para cumplir con la obligación de ejercer el control de convencionalidad en sede interna y no solamente al poder judicial, esto a efecto de que estas lleven a cabo el control de convencionalidad de normas respectivas que pudieran ser contrarias a los DH regulados por la CADH, lo anterior considerando que debe ser el Estado en su integridad quien respete, cumpla y repare cualquier tipo de violación a los DH.

2.2. Definición y alcances del control de convencionalidad realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este apartado, tenemos que doctrinalmente existen múltiples conceptos relacionados al control de convencionalidad y sus alcances, por lo que previamente será oportuno destacar algunos de ellos con la finalidad de distinguir sus elementos esenciales y señalar el propio.

Al respecto el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, precisa en su concepto de control de convencionalidad las siguientes características:

“El control de convencionalidad tiene dos manifestaciones: una de carácter “concentrada” por parte de la Corte Interamericana en sede internacional; y otra de carácter “difusa” por los jueces nacionales en sede interna.

La primera obedece a las facultades inherentes de la Corte Interamericana al resolver los casos contenciosos sometidos a su consideración, en cuanto guardián e interprete final de la Convención Americana. Es en realidad un control

⁴⁷ FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, Et. al., *Aportes de Sergio García Ramírez al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Volumen II*, Op. cit. págs. 99-100.

“concentrado” de convencionalidad, al encomendarse a dicho órgano jurisdiccional la facultad exclusiva de “garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados” y “reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, todo lo cual, cuando “decida que hubo violación a un derecho o libertad protegidos por esta Convención” (art. 63, CADH), teniendo dicho fallo carácter definitivo e inapelable” (art. 67, CADH), por lo que los Estados “se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte en todo caso de que sean partes” (art. 68.1, CADH).⁴⁸

Del concepto anteriormente citado advierto que el autor hace la diferencia entre el control de convencionalidad concentrado distinguiéndolo del difuso, señalando que el primero únicamente lo ejerce la CIDH, con base en sus facultades jurisdiccionales exclusivas y que además es la intérprete final de la CADH, aunado a ello cabe destacar de este concepto que el control se realiza a través de sus fallos que son definitivos e inatacables, por otra parte, afirma que el control difuso lo realizan los jueces en sede interna.

Por otra parte, la doctrinaria Eréndira Nohemí Ramos Vázquez, ha señalado al respecto el alcance del concepto de control de convencionalidad de la siguiente manera:

“Como hemos descrito líneas arriba, en esta primera concepción de la expresión de control de convencionalidad se hizo referencia a la actividad jurisdiccional que de forma ordinaria lleva a cabo la Corte Interamericana, órgano internacional responsable de la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de otros tratados que le confieren competencia contenciosa. Dicha locución fungió como una forma novedosa de nombrar el ejercicio cotidiano u originario de la Corte y que la doctrina llama “control inter o supra nacional”, “concentrado”, “propio, original, externo”, “desde arriba”, entre otros. Este control original de convencionalidad recae en el tribunal supranacional llamado a ejercer la comparación entre las normas y actos de los Estados y las disposiciones del Derecho Internacional (interamericano) de los derechos humanos, con el objeto de apreciar la compatibilidad entre aquellos y estas; y de ser el caso, resolver el conflicto a través de una sentencia declarativa y condenatoria.”⁴⁹

⁴⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, (Coord.), *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial, una visión desde América Latina y Europa*, op. cit., págs. 120-121.

⁴⁹ RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira Nohemí, *La doctrina del control de convencionalidad, del pluralismo normativo a la trascendencia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2021, págs. 38-39.

Del anterior concepto debo destacar que la autora hace referencia en primer lugar a los diversos sinónimos del control de convencionalidad concentrado, señalando que también se le conoce como control propio, original, externo y desde arriba entre otros, el cual no solamente recae en la protección de la CADH sino además de los protocolos respectivos y a las otras convenciones que conforman el Sistema Interamericano de Protección de DH entre ellos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre DH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); el Protocolo a la Convención Americana sobre DH relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia; la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los DH de las Personas Mayores.

Asimismo, creo oportuno señalar que la labor de la CIDH recae no solamente en interpretar las normas que sean contrarias al *corpus iuris* interamericano referido, sino también a cualquier acto de los Estados parte que sea lesivo de los DH, previstos en el Sistema Interamericano de Protección de DH, al respecto tenemos que:

“En otras palabras, la misión jurisdiccional de la Corte Interamericana consiste en el ejercicio de juzgar si un acto doméstico quebranta o no el Pacto de San José de Costa Rica. Si la Corte reputa que un acto o norma determinados son violatorios, procederá a declarar la responsabilidad internacional del Estado infractor para que lleve a cabo las medidas de reparación que correspondan, así como a emitir las medidas provisionales que sean adecuadas para el caso concreto; o bien, pronunciarse sobre la compatibilidad de ciertos actos o normas a través de su competencia consultiva. Con ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos es

reconocida como la intérprete auténtica de la Convención, tanto en su competencia contenciosa, consultiva, preventiva como ejecutiva.”⁵⁰

Con base en los anteriores conceptos podré establecer una definición personal, así pues considero que el control de convencionalidad es un mecanismo internacional de defensa de los DH de los gobernados pertenecientes a los diversos Estados parte de la CADH que optaron por someterse a la jurisdicción contenciosa y consultiva de la CIDH, en donde en uso de sus facultades jurisdiccionales la Corte llevará a cabo una interpretación conforme de las normas nacionales materia de control, a través de este ejercicio tratará de compatibilizar las normas internas (inclusive normas constitucionales) con la CADH, posteriormente en caso de no poder realizar una interpretación conforme de esas normas procederá a ejercer un control de forma terminal entre los actos o normas estatales y la CADH y sus protocolos y convenios adicionales con el fin de declarar que las normas estatales son contrarias a estos instrumentos internacionales, como resultado de esto emite sentencias definitivas e inatacables mediante las cuales establecerá la responsabilidad internacional de los Estados parte, de igual manera ese control de convencionalidad como consecuencia de esa labor tendrá por finalidad ordenar al Estado adoptar medidas internas relativas a ordenarle ajustar su normatividad a la CIDH así como realizar la reparación integral del daño a los gobernados.

Por otra parte, existen posturas doctrinarias relativas a que el control de convencionalidad no solamente emana del contenido de la propia CADH, en sus artículos 1º, 2º y 29, sino que esta institución emana a su vez de los principios de Derecho Internacional, como enseguida se ilustra:

“El control de convencionalidad se basa en dos argumentos clásicos de derecho internacional público. El primero de ellos es la obligación de cumplir de buena fe los tratados ratificados por el Estado (pacta sunt servanda). El segundo, es el precepto recogido en el artículo 27 de la Convención de Viena del Derechos de los Tratados, que establece que un Estado no puede alegar disposiciones de derecho interno para dejar de cumplir una obligación internacional libremente asumida.”⁵¹

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, Et. al., *Aportes de Sergio García Ramírez al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Volumen II*, Op. cit. pág. 100.

Creo conveniente señalar que, si bien dichos principios sirven de guía para la elaboración y celebración de cualquier tratado internacional, también lo es que los principios generales de derecho internacional están inmersos en la CADH en los dispositivos que referí, y por ende, esta última Convención y la jurisprudencia que deriva de su interpretación es suficiente y autónoma para dar vida a la figura del control de convencionalidad como un instrumento netamente interamericano de protección de DH.

2.3. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus alcances.

En este apartado me interesa enfocarme en el estudio de la jurisprudencia emitida por la CADH, en principio debo destacar la naturaleza de la jurisprudencia, así como sus alcances para comprender la importancia de dicha fuente del derecho internacional interamericano para los efectos de la investigación.

Acorde con lo anterior, en la CADH no existe un dispositivo nacional o internacional que defina que debe entenderse por jurisprudencia emitida por la CIDH, por ende, se trata de una institución de carácter consuetudinario y práctico que se ha ido construyendo a lo largo de los años con base en toda una serie de casos resueltos por la jurisdicción del Tribunal interamericano y se identifica con la una figura de precedentes, toda vez que la misma se ha construido de manera progresiva con el paso del tiempo considerando la resolución de casos y se concentra principalmente en la interpretación definitiva que la Corte realiza de los DH conforme a los instrumentos internacionales.

Es decir que en cada una de las sentencias internacionales se establece la interpretación definitiva de las normas que establecen los DH de las personas a nivel convencional y esos pronunciamientos en específico son importantes en cuanto al fondo en sus consideraciones jurídicas y de facto pues con base en ellas

se fija un criterio que debe ser seguido por todos los Estados parte de la CADH.

Así pues, un precedente se integra por un solo pronunciamiento emitido por la Corte Interamericana en una sentencia definitiva e inapelable, por lo que el marco teórico e histórico de este tipo de precedentes se ubica en el principio de *stare decisis*, que, si bien pertenece a la familia del derecho inglés (*common law*), es aplicable a nuestra investigación a efecto de explicar y razonar los alcances de la jurisprudencia interamericana, el cuál funciona de la siguiente manera:

“En virtud del principio de stare decisis los tribunales realizan esa función institucional. Dicho principio tiene una doble faceta: por un lado, en virtud de éste, toda decisión judicial debe ser congruente con las decisiones previas dictadas en casos similares y, por otro, se convierte en un parámetro normativo a seguir en futuros litigios análogos. Esto es, el stare decisis le impone al juez la obligación de seguir los precedentes de casos previos similares, pero a la vez eleva a la categoría de precedente sus propias sentencias. A partir de esta doble faceta del principio de stare decisis es como en los sistemas de common law los tribunales van articulando y ordenando el conjunto de reglas y principios contenidos en el vasto número de decisiones judiciales.”⁵²

Considerando lo anterior, es aplicable la teoría del precedente para definir a la jurisprudencia de la CIDH al no oponerse en cuánto a su naturaleza como creación judicial consuetudinaria y tienen puntos en común, ya que derivan de una sola sentencia y por ese solo hecho sientan precedente y son obligatorios, esto haciendo una analogía y comparación entre las sentencias de la CIDH y los precedentes norteamericanos que también son vinculantes, ahora bien es necesario hacer referencia a lo que se ha denominado precedente vertical, que se define de la siguiente manera:

“En el primer supuesto, la fuerza vertical del principio de stare decisis ordena el case law en forma jerárquica, otorgando un valor o fuerza de obligar a cada precedente en función del lugar que en la pirámide judicial ocupe el tribunal del que emanó la decisión con valor de precedente. Según dicho principio, todo órgano jurisdiccional queda vinculado a la doctrina establecida por los tribunales de rango jerárquico superior que tienen jurisdicción para revisar sus decisiones.”⁵³

⁵² MAGALONI KERPEL, Ana Laura, *Derecho constitucional en movimiento, el precedente judicial norteamericano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, México, segunda edición, 2021, pág. 80.

⁵³ *Ibidem*, pág. 95.

Igualmente, la obligatoriedad de los precedentes y de la jurisprudencia depende de la fuerza normativa de la CADH, pues esta última tiene por finalidad que los Estados parte cumplan con sus compromisos internacionales en materia de respeto y protección de los DH, sin que puedan oponer como objeción la obligatoriedad y contraposición de sus leyes internas.

Una vez establecido lo anterior, tanto en la doctrina como los jueces mexicanos han determinado denominar a esta serie de precedentes emitidos por la CIDH como jurisprudencia interamericana, entonces, lo que cobra importancia para efectos de nuestro estudio, sería la forma en que esas jurisprudencias emitidas por la CIDH se integran al sistema de fuentes del derecho e impactan en el derecho nacional mexicano, al tratarse de la interpretación definitiva de los DH previstos en los instrumentos convencionales.

Por otro lado, la jurisprudencia interamericana cobra relevancia porque en la actualidad podemos observar algunas sentencias nacionales en las cuales se citan párrafos de sentencias interamericanas sin que exista una comprensión de los alcances de esta figura pues considero que la relevancia actual de esa jurisprudencia es que la misma forma parte de la fundamentación y motivación de las sentencias la cual obliga no solamente a los jueces sino a todas las autoridades del Estado a acatarla, pues normalmente el PJJF es el único que cita dichas jurisprudencias en su labor judicial con base en los párrafos más importantes de cada uno de los fallos pero las autoridades administrativas ni el Poder Legislativo utilizan dicha jurisprudencia para ejercer sus facultades.

Con base a lo expuesto, no existe una definición convencional ni mucho menos legal en México de lo que debe considerarse la jurisprudencia de la CIDH ni siquiera en la propia CPEUM, sin embargo, tanto la doctrina como el PJJF acepta que la jurisprudencia se conforma por los párrafos numerados de fondo de la sentencia interamericana que son citados de forma reiterada por los jueces

nacionales o por la propia CIDH para fundamentar sus sentencias y que se traducen como la interpretación terminal de cualquier DH, la cual es obligatoria.

Por ello, la doctrina nacional e internacional considera a la jurisprudencia interamericana como un sistema de precedentes interamericanos que surgen a raíz de que la CIDH resuelve casos e interpreta de manera terminal cualquier DH contenido en el Sistema Interamericano de Protección de DH, a través de la emisión de un fallo definitivo e inapelable, que para el caso mexicano es vinculante no solamente para el Poder Judicial sino que será obligatorio para cualquier autoridad pública al interior del Estado.

Ya que tal como analice en apartados anteriores la evolución de la jurisprudencia relativa al control de convencionalidad tiene un alcance mayor que el relacionado solamente con la función judicial, puesto que dicha jurisprudencia obliga a todos los órganos y autoridades de los Estados que se encuentran bajo la jurisdicción de la CIDH a acatar las jurisprudencias relacionadas con el control de convencionalidad que en última instancia tiene que ver con el respeto, protección y reparación en cuanto a la violación de DH de forma oficiosa, pues la jurisprudencia no es limitativa sino es progresiva y expansiva.

Expuesto lo anterior, la doctrinaria Sandra Serrano, señala que con relación a la aplicación de la jurisprudencia interamericana en México tenemos una experiencia muy limitada debido a que:

“La SCJN recurre poco a los criterios interamericanos, y cuando lo hace aplica un uso moderado; es decir, que retoma los criterios para completar la interpretación de derechos.

Para efectuar el análisis se recurrió a una búsqueda en el Semanario Judicial de la Federación, pero sólo de las sentencias de la SCJN emitidas en la Décima Época, lo que resultó en un total de doscientas sentencias. Sin considerar aquellas donde la mención proviene de alguna de las partes en el litigio, restan 122 con algún uso por parte de la SCJN. A partir de la revisión de cada una de las restantes, se obtuvieron los siguientes resultados:

Número de sentencias por tipo de uso

	0 Mención por partes	1 Referencia	2 Criterio de autoridad	3 Criterio para interpretar	4 Modificación interpretación nacional	5 Incorporación de criterio o derecho	6 Interpretación innovadora	Totales	Totales con uso
Pleno	24	17	17	18	4	7	0	87	63
1ª Sala	23	23	3	20	2	2	0	80	57
2ª Sala	31	5	7	6	0	0	0	49	18
Totales	78	52	27	44	6	9	0	216	138
Total de sentencias								200	122

...⁵⁴

La misma autora en cita, señala que si bien el uso que se les dio en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación a los criterios de la CIDH fue la simple referencia a efecto de complementar la interpretación de derechos, utilizando una efectiva interpretación conforme de estos en sentido amplio, así quienes utilizaron con mayor intensidad esos criterios fueron la Primera Sala y el Pleno de la SCJN, estos no solo los utilizaron para establecer el sentido y alcance de los derechos sino para modificar su interpretación y alinearla a los estándares interamericanos.⁵⁵

Por otro lado, puedo apreciar que en nuestro país solamente el PJJ y en específico la SCJN invocan la jurisprudencia interamericana de manera muy limitativa para fundamentar sus resoluciones, pero no existe una cultura general de la obligación de invocar la jurisprudencia internacional para resolver la violación de DH con base en una sentencia interamericana.

⁵⁴ SERRANO, Sandra, *La recepción de los criterios interamericanos en las cortes de Colombia y México: de las ideas a los resultados*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021, pág. 151.

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 152.

Además, los poderes Legislativo y Ejecutivo en México no han transitado hacia la interpretación convencional de los DH para fijar los alcances de la aplicación de las jurisprudencias interamericanas en sus actos de autoridad, inclusive deberían hacerlo a modo de prevenir conflictos y que estos lleguen a ser del conocimiento del PJP e inclusive de la CIDH.

En esa misma línea de ideas, considero que la jurisprudencia que interesa resaltar en este apartado es aquella relativa al control de convencionalidad *ex officio* emitida por la CIDH, esto considerando aquellos fallos más importantes que deben conocer y aplicar todas las autoridades administrativas en México respecto de cualquier DH en México, lo cual en el caso en específico me importa con la finalidad de que se entiendan los alcances del control de convencionalidad.

Así pues, los alcances de la jurisprudencia de control de convencionalidad, no se deben limitar a ciertos DH previstos en sede nacional, sino que deben abarcar todos los DH del Sistema Interamericano, aunque no se establezcan en la propia Constitución federal, esto es, no solamente aquellos previstos en los instrumentos internacionales sino además en la interpretación evolutiva de la jurisprudencia interamericana.

Considero que los alcances de la jurisprudencia interamericana no solamente se limitan a resolver que diversas normas legales secundarias o actos estatales son contrarios a la CADH, sino que además la CIDH ha resuelto en varios fallos que el Estado debe realizar una interpretación conforme, modificar, reformar o derogar determinada norma inclusive las de carácter constitucional, con la finalidad de respetar la dignidad humana y brindar una mejor calidad de vida a las personas.

2.4. Vinculación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos.

Desde el año de 2014, fue emitida la jurisprudencia por contradicción de tesis identificada con el registro digital número 2006225, cuyo rubro es: *“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”*, a través de la misma se determinó lo siguiente:

“Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”⁵⁶

No estoy de acuerdo en lo que resolvió la SCJN en la jurisprudencia nacional referida, en principio porque la Corte fue omisa en precisar que debe entenderse por el término vinculante, pues inclusive en el texto de la misma señala que solamente es vinculante para los jueces pero no precisa nada respecto de las demás autoridades diversas a los jueces, por otra parte, estoy de acuerdo con que

⁵⁶ Tesis P./J. 21/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, Tomo I, abril de 2014, pág. 204.

la jurisprudencia interamericana es una extensión de la CADH pues es lógico que al ser obligatoria entonces las sentencias dictadas por la CIDH también lo serán.

Por otro lado, dicha jurisprudencia no define la diferencia entre la obligatoriedad y la vinculación de la jurisprudencia interamericana ya que el fundamento de la fuerza vinculante de la jurisprudencia es el artículo 1º constitucional, reformado en el año de 2011 por lo que su fuerza también radica en ese dispositivo, en virtud de que si analizamos correctamente la Convención Americana era obligatoria para el Estado Mexicano desde que entró en vigor en 1981 ese instrumento internacional y por ende, las jurisprudencias interamericanas también eran obligatorias inclusive de forma retroactiva a favor de los DH de todos los mexicanos toda vez que partir de 1998 en que México aceptó la competencia jurisdiccional de la CIDH ya existían diversas jurisprudencias que actualmente favorecen a los DH de las personas.

Además, la SCJN resolvió que la jurisprudencia interamericana es vinculante solo para los jueces nacionales equiparándola a la jurisprudencia nacional emitida por el PJP, lo cual es incorrecto, puesto que es ilógico excluir a los poderes legislativo y ejecutivo (APF) con base en el expediente varios Expediente varios 912/2010.⁵⁷

De igual modo, la jurisprudencia de la SCJN establece que solamente la jurisprudencia interamericana será aplicable cuando se actualicen los mismos hechos y razones en los casos, aunque el Estado mexicano no haya sido parte, sin embargo, para el caso de la jurisprudencia del control de convencionalidad la misma es aplicable no solamente respecto de algún caso en concreto, sino de todos los derechos contemplados en la CADH y en general en el Sistema Interamericano de Protección de DH, por ende, no se puede reducir de manera drástica la aplicación de la jurisprudencia internacional a casos concretos, sino que debe partirse de la

⁵⁷ Expediente varios 912/2010, cit.

existencia de la obligación del control de convencionalidad por parte de todas las autoridades estatales.

Porque en dicha jurisprudencia la SCJN sostuvo únicamente la vinculación de la jurisprudencia interamericana dejando una laguna interpretativa que impide a los gobernados y a las demás autoridades saber qué debe entenderse por esa vinculación, es decir, si es sinónimo de obligatoriedad o no y además excluyendo a las demás autoridades para aplicar la jurisprudencia de la CIDH.

Por ello, considero que la SCJN debió establecer como obligatorias tales jurisprudencias interamericanas, pero no al nivel de la jurisprudencia nacional, la cual si bien puede ser interpretativa de un artículo constitucional en su gran mayoría es interpretativa de leyes secundarias y contrario a ello, la jurisprudencia interamericana establece la interpretación última y definitiva de los DH en nuestro continente.

Ya que la jurisprudencia internacional debe ser estudiada a partir del contenido de los principios internacionales de derecho internacional como son el *pacta sunt servanda*, el principio de buena fe, el principio de subsidiariedad o complementariedad, así como el de efecto útil de las sentencias y con fundamento en los artículos 1º y 133 de la CPEUM, los cuales establecen la obligación de respetar los DH de fuente nacional e internacional, asimismo conforme los artículos 1º, 2º y 29 de la CADH se regula el deber del Estado mexicano de adoptar disposiciones de derecho interno compatibles con la CADH, e inclusive de derogar normas internas contrarias a la normativa convencional.

Además, la jurisprudencia internacional no se limita a analizar el contenido y alcance de normas secundarias o internas constitucionales, sino que determina la interpretación terminal de los DH contenidos en la CADH y en general de las normas del Sistema Interamericano de Protección de DH.

En ese orden tenemos que la jurisprudencia interamericana es una fuente del derecho internacional, que obliga al Estado mexicano en su conjunto y no solo a los jueces a guiarse en sus actuaciones conforme a la interpretación de los fallos emitidos por la Corte Interamericana.

Al respecto considero que la aplicación de la jurisprudencia interamericana debe ser observada por todas las autoridades independientemente de que exista jurisprudencia nacional, sin embargo, lo que nos interesa es el alcance de los DH interpretados por la Corte Interamericana y sobre todo la obligación de efectuar el control de convencionalidad por parte de todas las autoridades del Estado mexicano, en especial de las administrativas como por ejemplo el SAT.

Finalmente, la jurisprudencia interamericana debe aplicarse inclusive a efecto de superar las restricciones constitucionales a los DH de los mexicanos, sin que desconozca la existencia de la contradicción de tesis 293/2011⁵⁸, pues los deberes y obligaciones internacionales del Estado mexicano fijados en los artículos 1º, 2 y 29 de la CADH obligan a los Estados parte a modificar su legislación interna a efecto de adecuarla al DIDH, inclusive respecto de aquellas normas de carácter constitucional (en donde se establezcan tales restricciones).

2.5. Obligación particular de las autoridades administrativas de los Estados parte para llevar a cabo el control difuso de convencionalidad de normas cuando son parte del conflicto.

Como regla general sí es posible que las autoridades administrativas puedan operar en la práctica el control de convencionalidad al ser parte de una sentencia internacional, toda vez que si bien conforme a lo resuelto en la sentencia constitucional 1640/2014⁵⁹ ADR y la tesis aislada en donde se resolvió que las autoridades sólo pueden realizar la interpretación *pro- persona* y conforme al artículo 1º constitucional respecto de las normas secundarias, pero considero que

⁵⁸ Contradicción de tesis 293/2011, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro V, abril de 2014, tomo I, pág. 96.

⁵⁹ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

las autoridades administrativas si pueden llegar a inaplicar las normas legales cuando las mismas sean lesivas de los DH de con base en la jurisprudencia de control de convencionalidad de la CIDH.

Ahora bien, la obligatoriedad de la jurisprudencia interamericana deriva también respecto del artículo 66 de la Convención, el cual establece que sus fallos estarán motivados y el artículo 67, establece que el fallo será definitivo e inatacable, por ende, con base en dicha fundamentación tenemos que las sentencias únicamente son obligatorias para el Estado parte de la contienda.

En tal sentido, es claro que la jurisprudencia internacional corresponde acatarla al Estado mexicano en su carácter de parte como fuente del derecho internacional de los DH, es decir, como sujeto obligado directamente por la sentencia, la cual atendiendo a su naturaleza se trata de la cosa juzgada, y que en caso de no acatarla estaría incurriendo en una responsabilidad internacional.

Por tal motivo, debemos entender que la sentencia internacional vincula al Estado mexicano a acatar las obligaciones internacionales previstas en la CADH y en ese sentido la misma debe reconocerse bajo la figura de la cosa juzgada internacional o *res judicata* como lo ha definido el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, al señalar además que la sentencia interamericana tiene una eficacia vinculante respecto de las partes en la contienda, con base en los siguientes elementos:

“23. La “eficacia vinculante” de las sentencias se corrobora, además, con el Artículo 68.2 del propio Pacto de San José, al señalar que la indemnización compensatoria “podrá ejecutarse en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.”. Y también del Artículo 65, in fine, de la misma Convención, que señala la posibilidad de la Corte IDH de someter a la consideración de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, dentro de su informe anual las recomendaciones pertinentes cuando “un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”. Es decir, en todo caso existe la obligación de los Estados de cumplir con el fallo internacional de manera directa, pronta, íntegra y efectiva, siendo la propia Convención Americana la que establece garantías para lograr su cumplimiento; en primer término, la posibilidad de que la Corte IDH supervise dicho cumplimiento derivada de su facultad jurisdiccional y, eventualmente, prevé la posibilidad del propio Tribunal Interamericano, para someter a una instancia política el incumplimiento; sin que ello signifique que la Corte IDH deje de conocer de la supervisión de cumplimiento respectivo, por lo que podrá

seguir requiriendo al Estado que presente información relativa al cumplimiento de la Sentencia respectiva cuando lo considere pertinente.”⁶⁰

De lo anterior, se aprecia que la CADH establece todo un conjunto de disposiciones que permite hacer cumplir sus fallos, por lo que no cabe duda de que para los Estados parte en una contienda es obligatorio tanto el instrumento internacional como su jurisprudencia.

2.6. Obligación general de las autoridades administrativas de los Estados parte para llevar a cabo el control difuso de convencionalidad de normas cuando no fueron parte de la controversia.

En otra vertiente, también considero la importancia de la jurisprudencia en materia de control de convencionalidad que es obligatoria para todos los Estados parte que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa de la CIDH a pesar de no existir sentencia definitiva que los obligue de manera directa, pues se trata de la interpretación conforme y más favorable de los artículos 1º, 2º y 29 de la CADH, ya que si bien para algunos doctrinarios el texto de la CADH sería suficiente para obligar a los Estados parte para el cumplimiento de la misma, debe complementarse dicha Convención con las jurisprudencias al ser la interpretación auténtica y real de la misma así como con base en las opiniones consultivas.

Pues si bien, sería imposible que la CIDH se pronunciara y emitiera sentencias respecto de todos los DH consagrados no solo en la CADH, sino en todo el *corpus iuris* interamericano, es factible llegar a comprender que la jurisprudencia de control de convencionalidad tiene por finalidad que todos los órganos del Estado respeten y protejan esos derechos fundamentales, aún sobre la base de la inaplicación de normas secundarias por haber contrariado una obligación internacional contenida en la CADH.

⁶⁰ VON BOGDANDY, Armin, Et. al., *Ius Constitutionale Commune, en Derechos Humanos en América Latina*, Editorial Porrúa, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Biblioteca Porrúa de Derechos Procesal Constitucional, México, 2013, pág. 223.

La importancia de la jurisprudencia interamericana surge porque a través de esta se determina la interpretación y aplicación de las disposiciones del *corpus iuris* interamericano de forma definitiva y terminal y que por ese solo hecho debe prevalecer respecto de cualquier acto o disposición legal en caso de que estos sean contrarios a los DH al interior de los Estados, sin ser necesario que el Estado mexicano en su conjunto haya sido parte de la contienda ante la CIDH.

Del mismo modo, sí la CIDH reconoció la existencia de violaciones a los DH a través de su jurisprudencia, tales precedentes son sistemáticos ya que en todo el continente americano se replicaron esas mismas violaciones con sus diversas modulaciones, por ende, tales interpretaciones si son obligatorias para México, pues se encuentra adherido al Sistema Interamericano de Protección de DH.

Así pues, como ya lo abordé antes, la jurisprudencia de la CIDH se traduce en la interpretación definitiva no solamente de la CADH sino de todo el *corpus iuris* interamericano, pues su obligatoriedad deriva en primer término de que dichas sentencias son notificadas por la CADH a los Estados parte en términos del artículo 69 de la Convención y es deber de estos darlas a conocer en su territorio a todos para que exista transparencia de su contenido y alcance.

Al respecto, la obligatoriedad de la aplicación de la jurisprudencia interamericana a nivel nacional también deriva de la prevención de los Estados a efecto de no incurrir en responsabilidad internacional, considerando que:

“El criterio asumido por la Corte parece estar motivado por un sentido práctico de incrementar la efectividad de sus interpretaciones, y así contribuir a que las víctimas de violaciones a derechos humanos no tengan que acudir al Sistema Interamericano para resolver cuestiones que ya han sido resueltas en casos anteriores con marcos fácticos similares. Se trata de garantizar que las autoridades nacionales eviten que el Estado incurra en una responsabilidad internacional, al prevenir que una violación a derechos humanos tenga que ser atendida por las instituciones del Sistema Interamericano.”⁶¹

⁶¹ ESCALANTE LÓPEZ, Sonia, Et. al., *Derecho procesal convencional y la inconventionalidad, textos jurídicos en homenaje a: Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, Editorial Porrúa, México, 2016, págs. 215-216.

Con base en la doctrina expuesta, las autoridades de los Estados de la CADH, que aplican la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana estarían aplicando no solamente el texto de la CADH en sus actos, sino respetando la interpretación más amplia y favorable de esos DH, lo cual sin lugar a duda tendría como beneficio el respeto al contenido y los principios del artículo 1º de la CPEUM.

Por otro lado, es necesario abordar el presente tema desde la óptica relativa a la vinculación *erga omnes* de las sentencias de la CIDH, al respecto el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala al respecto lo siguiente:

“31. La sentencia interamericana, en tanto adquiere la autoridad de la cosa juzgada internacional, despliega los contenidos y efectos de la sentencia en dos dimensiones: a) de manera subjetiva y directa hacia las partes en la controversia internacional; y b) de la manera objetiva e indirecta hacia todos los Estados Parte en la Convención Americana.

...

33. En el segundo se produce una eficacia erga omnes hacia todos los Estados Parte de la Convención, en la medida en que todas las autoridades nacionales quedan vinculadas a la efectividad convencional y, consecuentemente, al criterio interpretativo establecido por la Corte IDH, en tanto estándar mínimo de efectividad de la norma convencional, derivada de la obligación de los Estados de respeto, garantía y adecuación (normativa e interpretativa) que establecen los artículos 1º y 2º de la Convención Americana; y de ahí la lógica de que la sentencia sea notificada no sólo “a las partes en el caso”, sino también transmitido a los Estados parte de la Convención en términos del artículo 69 del Pacto de San José.”⁶²

Por tal motivo, las autoridades administrativas también deben de aplicar la jurisprudencia de la CIDH en materia de control de convencionalidad aún sin haber sido parte en dichas controversias, pues es necesario que las mismas cumplan con las obligaciones internacionales previstas en los artículos 1º, 2 y 29 de la CADH.

⁶² VON BOGDANDY, Armin, Et. al., *Ius Constitutionale Commune, en Derechos Humanos en América Latina*, Op. cit., págs. 227-228.

III. Análisis de casos en los cuales el Servicio de Administración Tributaria podría llevar a cabo la interpretación más favorable de las normas fiscales y en su caso, la inaplicación de estas conforme a los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

3.1. El control de convencionalidad en materia tributaria.

El control de convencionalidad en México está restringido para las autoridades administrativas en términos de la sentencia 1640/2014⁶³ ADR, pues en dicha sentencia se resolvió que la APF sólo podrá realizar la interpretación más favorable respecto de las normas secundarias conforme al artículo 1º constitucional y al expediente varios 912/2010⁶⁴, lo cual es incongruente con los alcances de la jurisprudencia interamericana en materia de control de convencionalidad *ex officio*.

Al respecto quiero mencionar que, si bien la sentencia constitucional analizada generó un criterio aislado, debo señalar que el mismo no es obligatorio en términos de los artículos 217 y 218 de la LA, ni siquiera para el PJF, los poderes judiciales de las entidades federativas ni de los órganos jurisdiccionales en el país, mucho menos es obligatorio para el SAT como autoridad administrativa.

Por tal motivo, actualmente debe armonizarse y aplicarse la jurisprudencia interamericana a efecto de establecer los alcances del CDC respecto de las normas fiscales que aplique el SAT y que deben ser analizadas a la luz del CDC al ejecutar sus facultades legales por ejemplo, en uso de sus facultades de comprobación, requerimientos, facultades de gestión, actos de cobro coactivo, entre otros, así como para resolver los recursos de revocación que los particulares les promueven con la finalidad de revocar, modificar o dejar sin efectos los actos administrativos y resoluciones que sean emitidos en su perjuicio, esto con fundamento en los artículos 1º, 2 y 29 de la CADH.

⁶³ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

⁶⁴ Expediente Varios 912/2010, cit.

Partiendo de lo anterior, en México sí es posible que las autoridades administrativas y más específicamente el SAT, puedan en primer término efectuar la interpretación más favorable de las normas que establezcan DH de las personas físicas y morales, en la medida en que sea posible y además que el SAT pueda realizar la inaplicación de normas secundarias que sean contrarias a los DH de los contribuyentes e inclusive al resolver el recurso de revocación (recurso en sede administrativa) también puede inaplicar de oficio o a petición de parte aquellas normas generales que sean contrarias a tales derechos, para esos efectos bastaría como fundamento señalar el contenido del artículo 1º constitucional, así como los artículos 1º, 2 y 29 todos de la CADH, ya que no es necesario que esa posibilidad sea establecida en una ley secundaria.

Ya que si bien sería irreal e ilógico que la LSAT y su reglamento interior contemplaran expresamente que dicha autoridad fiscal pueda inaplicar normas cuando sean contrarias a los DH, pues debe respetarse la premisa relativa a que el control de convencionalidad no puede sujetarse a lo que dispongan las leyes internas, y por tal motivo, todas las autoridades del Estado mexicano deben verificar el referido control difuso de normas, atendiendo a la obligatoriedad de la CADH y a la jurisprudencia en materia de control de convencionalidad.

Por tal motivo, si bien el SAT en principio debe velar por la aplicación más favorable de esas normas fiscales, salvaguardando y protegiendo los DH atendiendo a la CADH y la jurisprudencia interamericana, al ser un órgano del Estado encargado de fiscalizar y vigilar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones y además recaudar las contribuciones federales, se confirma que en el desarrollo de sus funciones y facultades sí puede inaplicar las normas cuando sean violatorias de los DH de los contribuyentes.

De esa forma, sí deviene aplicable el control de convencionalidad de normas en materia fiscal y tendrá que ver necesariamente con la aplicación directa del Sistema Interamericano de Protección de DH, así como de la jurisprudencia interamericana, porque solamente de esa manera en México se otorgaría a los administrados la protección de sus DH.

3.2. El recurso de revocación como instrumento jurisdiccional y de defensa de los derechos fundamentales de los contribuyentes, a través del ejercicio del control difuso de normas partiendo del análisis de la jurisprudencia interamericana.

Ahora bien, el SAT como autoridad administrativa en uso de sus funciones jurisdiccionales si está posibilitado para inaplicar normas contrarias a los DH de las personas al resolver el recurso de revocación de oficio o a petición de parte, principalmente atendiendo a la premisa comprobable respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia interamericana y que todos los órganos del Estado mexicano se encuentran sujetos a realizar un control difuso de normas secundarias.

Por tal motivo, afirmo que las autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales sí pueden ejercer el CDC al interpretar y aplicar las normas secundarias en las cuales se fundamentaron los actos y/o resoluciones administrativas recurridas y no solamente hacer la interpretación más favorable de tales normas en beneficio de los particulares.

Por lo mismo, el CDC se traduce en la inaplicación de normas jurídicas que es equivalente a una cuestión de legalidad en el ámbito administrativo como producto normativo que no afecta la validez de la norma que se inaplica pues no se invalida la norma erga omnes hacia el futuro, lo anterior es así porque de actualizarse el supuesto de la inaplicación solamente se afectará al acto o resolución en donde se aplicaron esas normas dejando sin efectos el acto o resolución administrativa.

Sin que lo anterior, le impida a la autoridad administrativa volver a aplicar la misma norma en perjuicio del mismo sujeto o de otros diversos, por ende, no se trata de una cuestión de inconstitucionalidad de normas en sentido técnico, debido a que solamente está última podrá ser decretada por el PJJ.

Por ende, si bien existe consenso entre las autoridades administrativas en México que la jurisprudencia emitida por el PJJ no les es obligatoria ni las vincula y es indudable que no sucede lo mismo respecto de la jurisprudencia interamericana, toda vez que emana directamente la CADH, y por ello se genera la obligatoriedad de la aplicación de dicha jurisprudencia para todos los órganos del Estado de mexicano, incluyendo la APF y el SAT.

Esto debido a que la CIDH a través de dicha jurisprudencia define los alcances de los DH en el continente americano, por ende, si bien no existe una disposición legal interna o reglamentaria que ordene al SAT a abordar el control difuso de normas, tenemos que dichas autoridades pueden realizar el referido control con base en el artículo 1º de la CPEUM, los artículos 1, 2 y 29 todos de la CADH pero más específicamente conforme a la jurisprudencia internacional que ha ido perfilando los alcances del control difuso de normas.

Por tal motivo, en el caso en específico cuando un contribuyente promueve un recurso de revocación y hace valer cuestiones relativas a la legalidad del acto o resolución administrativa que le perjudica y además hace valer el control difuso de normas porque a su juicio las mismas son contrarias a los DH, considero que el SAT sí tiene facultades en principio conforme al artículo 1º de la CPEUM para analizar los argumentos relativos a la inaplicación de normas secundarias cuando las mismas sean contrarias a la CADH y su jurisprudencia, pero también puede llevarlo a cabo de manera oficiosa (control de convencionalidad ex officio).

Inicialmente es necesario analizar en esta parte del trabajo que el recurso de revocación es un medio de defensa en materia administrativa que tienen a su favor

los contribuyentes, el cual tiene por finalidad verificar la legalidad de los actos y/o resoluciones administrativas definitivas en materia fiscal federal que perjudiquen a los particulares, el cual se tramita a petición de parte ante la propia autoridad fiscal federal, se regula en cuanto a su procedencia conforme a los artículos 116 y 117 ambos del CFF, los cuales prevén lo siguiente:

Artículo 116. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 117. El recurso de revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.*
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.*
- c) Dicten las autoridades aduaneras.*
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal,*

salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.*
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley, o determinen el valor de los bienes embargados.*
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.*
- d) (Se deroga).*

Al respecto el recurso administrativo se ha definido de la siguiente manera:

“De lo expuesto tenemos que el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”⁶⁵

Además, el recurso revocación en materia fiscal federal tiene las siguientes características:

“El recurso administrativo de revocación en materia fiscal federal es un medio legal de impugnación o defensa, establecido en el Código Fiscal de la Federación, con el que cuentan los particulares que resulten afectados en su esfera jurídica por actos y resoluciones administrativas-fiscales definitivas de la autoridad fiscal y que se

⁶⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, octava edición, Editorial Porrúa, México, 2008, pág. 6.

tramitan ante la misma a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución administrativa revocar o modificar dichos actos o resoluciones y con el fin de restablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa.”⁶⁶

Como podemos advertir tal recurso de revocación se encuentra legalmente establecido como un medio de control de legalidad que será resuelto en sede administrativa por el SAT a través de sus Administraciones Desconcentradas Jurídicas conforme al Reglamento Interior del SAT y se resuelve a través de una resolución que a la vez tendrá la naturaleza jurídica de un acto administrativo, lo cual para el caso de ser favorable tendrá que cumplirse por parte de las unidades administrativas del SAT, por ejemplo, en el caso de que una multa o un crédito fiscal sea revocado, deberá dejarse sin efectos y en su caso cancelarse para que no sea cobrado posteriormente por el órgano recaudador.

Ahora bien, entre los DH que pueden verse implicados en la aplicación de normas fiscales por parte del SAT pudieran ser la garantía de audiencia previa, el derecho de protección a la propiedad privada, así como los principios de legalidad y tipicidad en materia de derecho administrativo sancionador en cuanto a la imposición de multas.

Por ello, considero que el SAT sí puede practicar la inaplicación de normas secundarias que sean contrarias a los DH en virtud de que si se encuentra obligado en principio por lo que dispone el artículo 1º constitucional y por la jurisprudencia interamericana en materia de control de convencionalidad de normas, porque el alcance de la referida jurisprudencia es precisamente el que los Estados parte cumplan con las obligaciones de carácter internacional previstas en los artículos 1º, 2º y 29 todos de la CADH.

Lo anterior es así, porque si bien el SAT no pertenece al poder judicial, pero si realiza funciones jurisdiccionales cuando conoce y resuelve un recurso de

⁶⁶ PAZ LÓPEZ, Alejandro, *El recurso de revocación en materia fiscal*, Cuarta edición, Editorial ISEF, empresa líder, México 2017, pág. 43.

revocación, esto es analiza los argumentos, valora las pruebas y procede a emitir una resolución administrativa, por ello cuenta con facultades jurisdiccionales para abordar la resolución de conflictos entre los particulares y el fisco federal, en ese sentido, si un contribuyente solicita la inaplicación de una norma secundaria es procedente que el SAT estudie la solicitud de control difuso y se pronuncie al respecto e inclusive de oficio, por lo que de entrada esta autoridad tendrá que respetar las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la CADH.

A efecto de ejemplificar lo anterior tenemos que el TFJA, tampoco pertenece al poder judicial, pero es un órgano jurisdiccional que sí tiene obligación de ejercer el control difuso de normas conforme a la jurisprudencia nacional, ni siquiera es necesario que exista alguna norma legal secundaria que así lo autorice y que le otorgue facultades, al respecto la jurisprudencia emitida por el PJJ es obligatoria par ese Tribunal, la cual contiene el número de registro: 2006186, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."⁶⁷

Una vez que el SAT emite la resolución al recurso de revocación la misma puede ser en el sentido de confirmar la validez del acto administrativo, lo cual normalmente ocurre en este tipo de recursos toda vez que la autoridad fiscal actúa como juez y parte en estos asuntos, además puede resolver la revocación o modificación total o parcial de los actos y resoluciones recurridas, por ende, dicha resolución debe encontrarse debidamente fundada y motivada en términos del artículo 16 de la CPEUM.

Ahora bien, toda vez que el SAT puede llegar a inaplicar normas que sean contrarias a los DH al practicar un control difuso de normas, se pone en evidencia que dicha resolución solamente afectará al particular que promovió el recurso de revocación, lo cual es importante porque el control difuso de normas se asemeja al control de legalidad en cuanto a sus efectos, en virtud de que una vez que la

⁶⁷ Tesis: 2a./J. 16/2014, cit.

autoridad fiscal inaplique cualquier norma secundaria, esto solamente trascenderá en la ilegalidad del acto o resolución administrativa, además de no llegar el asunto al TFJA ni al poder judicial no se generará un precedente desfavorable para el SAT ni jurisprudencia por parte del PJJ.

Por ende, se trata de un acto administrativo que solamente obligará al SAT a dejar sin efectos la multa o el crédito fiscal, así pues, realmente se estará resolviendo un problema de legalidad y no propiamente de constitucionalidad de normas.

Normalmente a través del recurso de revocación se debate la legalidad de los actos y/o resoluciones emitidas por el fisco federal en perjuicio de los particulares, el cual se presenta y resuelve ante el SAT, por ello, se trata de un medio de defensa que además debe regularse por los principios de acceso a la justicia establecidos en el artículo 17 constitucional, por lo que sí es posible solicitar a petición de parte e inclusive de oficio la inaplicación de normas en el recurso de revocación, lo anterior además será que siempre y cuando el recurso de revocación se presente dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto impugnado.

Por otra parte, la autoridad fiscal al emitir la resolución al recurso de revocación debe resolver sobre la totalidad de los agravios formulados por el contribuyente, además deberá admitir, desahogar y valorar las pruebas ofrecidas por el particular en la propia resolución recaída al recurso de revocación, por ende, sus facultades jurisdiccionales claramente le permitirían efectuar el control difuso de normas conforme lo dispone el artículo 1º de la CPEUM.

Efectivamente, el PJJ ya interpretó que el recurso de revocación en materia fiscal respeta el derecho de protección judicial y de acceso a un recurso sencillo y efectivo previsto por el artículo 25 la CADH, lo anterior se ha resuelto en la siguiente jurisprudencia emitida por la SCJN con número de registro digital: 2002271, cuyo

rubro es el siguiente: “CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, APLICACIÓN DE SU ARTÍCULO 25. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO PREVÉ COMO FIGURAS DE DEFENSA RESPECTO DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES EL RECURSO DE REVOCACIÓN Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, CUYO OBJETO ES TUTELAR EL DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN JUDICIAL RECONOCIDO EN DICHO PRECEPTO.”⁶⁸

Por tal motivo, ya fue resuelto por la SCJN que el recurso de revocación respeta el DH de protección judicial, es cierto que ese medio de defensa se equipara a un recurso judicial, por ende, los contribuyentes si pueden solicitar la inaplicación de normas en la promoción de este, debido a que la autoridad fiscal si cuenta con facultades jurisdiccionales para aplicar directamente la jurisprudencia de la CIDH relativa al control difuso de normas y no podrían ser sancionadas por ello, pues como ya lo analice, no solo los jueces sino todas las autoridades del Estado deben acatar la referida jurisprudencia.

Ahora bien, contrario a lo que resolvió la SCJN en el 1640/2014⁶⁹ ADR, afirmo que las autoridades administrativas del SAT encargadas de resolver este tipo de recursos si pueden realizar el control difuso de normas a favor de los particulares a petición de parte o de oficio.

Considerando lo anterior, tenemos que actualmente ha sido superado el paradigma relativo a que las autoridades administrativas federales no pueden inaplicar normas secundarias conforme a la sentencia constitucional, es decir, que actualmente el derecho de acceso a un recurso efectivo debe ser más amplio con la finalidad de proteger al gobernado respecto de la violación de cualquier DH y no debe limitarse solamente a cuestiones de legalidad y además no debe limitarse a la procedencia establecida en el artículo 117 del CFF, sino que por el contrario la

⁶⁸ Tesis: VI.1o.A. J/3, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, Libro XV, diciembre de 2012, pág. 1116.

⁶⁹ Sentencia 1640/2014 ADR, cit.

autoridad fiscal que resuelve el recurso administrativo debe atender a los agravios relativos al control difuso de normas secundarias.

Ello es así, debido a que el SAT en la práctica al resolver los recursos de revocación se limita a señalar que no tiene facultades legales para ejercer ese control difuso conforme a la LSAT y su reglamento, amparándose en el principio de legalidad en materia fiscal el cual queda es superado por el derecho convencional, es decir, dicha negativa del control difuso la hace depender de la existencia de normas secundarias nacionales lo cual es contrario inclusive a lo que dispone el artículo 1º de la CPEUM así como contrario a lo que disponen los artículos 1º, 2º y 29 de la CADH.

Porque actualmente se limita el SAT a analizar los actos o resoluciones administrativas en materia fiscal federal a través del recurso de revocación con base solamente en el principio de legalidad, es decir, que se limita a corroborar que efectivamente la ley haya sido debidamente aplicada al caso concreto lo cual es anacrónico e inconvencional en sí mismo, debido a que hemos transitado de un Estado de legalidad a uno de constitucionalidad y de convencionalidad.

Sin embargo, la autoridad fiscal ha dejado de aplicar la jurisprudencia interamericana a favor de los contribuyentes la cual si resulta obligatoria para todos los órganos del Estado, porque desde mi perspectiva con esa omisión sí lesiona DH de los particulares porque desde el recurso de revocación el SAT está obligado a impartir justicia completa a favor de los administrados de acuerdo a lo que dispone el artículo 17 constitucional, por ello, procede que desde ese medio de defensa en materia fiscal federal se analicen las posibles contravenciones que existen entre las normas secundarias y la jurisprudencia de emanada de la CIDH.

Otra aseveración a favor del uso del control difuso por parte de las autoridades administrativas del SAT, es que con la emisión de una resolución favorable en este tipo de recursos solamente se afectaría a la legalidad del acto

administrativo, dejando intacta la constitucionalidad de dichas normas secundarias, ello es así porque la inaplicación de normas por parte de la autoridad administrativa se limitaría a dejar sin efectos el acto administrativo lo cual pone en evidencia que la trascendencia real de este control difuso por parte de las autoridades administrativas y en todo momento la autoridad administrativa se encontraría favoreciendo a los DH de las personas la interpretación más favorable de los mismos.

Finalmente, de aplicarse la jurisprudencia interamericana por parte del SAT, esta autoridad obtendrá beneficios como lo es mejorar la legalidad y transparencia en sus actuaciones e impedir que el PJJ pueda llegar a declarar en su momento la inconstitucionalidad de normas.

3.3. Las garantías judiciales de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y su preferencia en materia fiscal con relación a los alcances de la garantía de audiencia.

Actualmente en México impera una jurisprudencia en materia tributaria emitida por la SCJN en la cual se impide a los contribuyentes ejercer su garantía de audiencia previamente a la imposición de multas fiscales, la cual tiene el número de registro digital: 161557, cuyo rubro es: "MULTAS FISCALES. TRATÁNDOSE DE LAS IMPUESTAS POR EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, TANTO FORMALES COMO SUSTANTIVAS, NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."⁷⁰ no obstante, en principio considero que la misma no es aplicable a las autoridades administrativas con base en lo resuelto en la diversa jurisprudencia con número de registro digital: 186921, cuyo rubro es el siguiente: "JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS."⁷¹

⁷⁰ Tesis: 1a./J. 62/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, julio de 2011, pág. 138.

⁷¹ Tesis: 2a./J. 38/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XV, mayo de 2002, pág. 175.

Así pues, la jurisprudencia que limita la garantía de audiencia de los particulares en materia tributaria se traduce en la interpretación más desfavorable, restrictiva y limitativa a la garantía de audiencia de los contribuyentes haciendo nulo el contenido del artículo 8º de la CADH y a la jurisprudencia interamericana, toda vez que tal dispositivo convencional establece expresamente lo siguiente:

Artículo 8. Garantías judiciales.

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

a) *Derecho del inculgado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*

b) *Comunicación previa y detallada al inculgado de la acusación formulada;*

c) *Concesión al inculgado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

d) *Derecho del inculgado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

e) *Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculgado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*

f) *Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*

g) *Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*

h) *Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

3. *La confesión del inculgado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Del dispositivo convencional considero que protege a nivel internacional la garantía de audiencia previa y en general diversas garantías relativas que conforman el derecho al debido proceso legal, ya que la primera de ellas es la llave para que exista un debido proceso y además se aplica no solamente en juicios y procesos jurisdiccionales, sino que es aplicable respecto de cualquier procedimiento administrativo de acuerdo con la jurisprudencia de la CIDH, inclusive en materia fiscal.

Considero que las autoridades fiscales en México deben dar preferencia a la aplicación del artículo 8 de la CADH y a la jurisprudencia interamericana respecto de la interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, con relación a las normas en materia fiscal que impiden el acceso a la garantía de audiencia de los contribuyentes.

Lo anterior, porque la jurisprudencia interamericana relativa a la garantía de audiencia “previa” es más favorable que la jurisprudencia nacional la cual cierra por completo la posibilidad de que la autoridad fiscal pueda siquiera realizar la interpretación más favorable de las normas fiscales en términos del artículo 1º constitucional, así pues se debe atender en este caso al contenido de la jurisprudencia con número de registro: 2006225, cuyo rubro es: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”⁷²

⁷² Tesis: P./J. 21/2014, cit.

Toda vez que, la referida garantía de audiencia previa no se restringe en la CADH a determinadas materias ni se limita a los procesos penales, ya que la misma es aplicable a la materia fiscal efecto de que los gobernados tengan derecho a defenderse en contra de cualquier acto arbitrario de las autoridades y en específico el SAT es quien debe reconocer y aplicar dicha garantía de audiencia prevista en la CADH, aunque la ley fiscal no le reconozca ese derecho a los pagadores de impuestos, al respecto existe la jurisprudencia con número de registro digital: 238542, cuyo rubro establece: “AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE, AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.”⁷³

Pues de facto la imposición de multas en materia fiscal federal se traduce en actos privativos respecto a los cuales los contribuyentes no gozan de una garantía de audiencia previa a la imposición de estas así pues las normas que analizaré en el presente capítulo se refieren a la determinación de infracciones y multas fiscales, por ende, previamente a su aplicación debe concederse la garantía de audiencia a favor de los contribuyentes.

Ya que la Corte mexicana señala que esa garantía sí existe pero con posterioridad a la imposición de la multa, esto es que únicamente se concede la garantía de audiencia con posterioridad a la determinación de las mismas, a efecto de que los contribuyentes puedan impugnar a través del recurso de revocación regulado en los artículos 116 y 117 del CFF o a través del JCAF en términos de lo que dispone la LFPCA, por lo cual se advierte que la misma se limita simplemente a que los contribuyentes promuevan los respectivos medios de defensa.

Por tal motivo considero inconveniente la imposición de multas en México sin una garantía de audiencia previa, esto para que tengan la posibilidad de ser oídos antes de la imposición de las multas fiscales conforme a la interpretación más

⁷³ Jurisprudencia con registro digital: 238542, Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Volumen 66, Tercera Parte, pág. 50.

favorable del artículo 8º de la CADH y su jurisprudencia, pues dicha garantía de audiencia previa es aplicable a los procedimientos administrativos y no solamente a los juicios o procesos judiciales:

“Asimismo, la línea jurisprudencial de la Corte IDH confirma que si bien el artículo 8 de la CADH se titula “Garantías judiciales” su aplicación no se limita a los procesos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”, para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Esas otras instancias procesales pueden comprender aquellas en las que se determinan derechos y obligaciones del orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De acuerdo con la Corte IDH, “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”. La amplitud en el desarrollo del artículo 8, se justifica en el hecho de que las garantías allí enunciadas superan los casos tradicionales de la jurisdicción penal e incluso los procesos estrictamente judiciales.”⁷⁴

Al respecto el Doctor Gumesindo García Morelos ha señalado lo siguiente respecto de los alcances del artículo 8 de la Convención aplicable a la materia sancionadora administrativa lo siguiente:

“Regresando a la garantía del procedimiento administrativo, las facultades, no derechos, de los organismos de gobierno, no pueden emitir ninguna actuación que interfiera en los derechos de los particulares, para ello es necesario la adopción de las reglas y principios del debido proceso reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA). Tal medida obedece a los mandatos establecidos en la cláusula constitucional 16, que reconoce más allá de la legalidad jurídica una protección genérica en contra de toda conducta arbitraria y abusiva en los derechos y libertades fundamentales de los particulares.”⁷⁵

Por otro lado, existe un criterio judicial que señala que la jurisprudencia emitida con anterioridad a la reforma del diez de junio de dos mil once sigue vigente, la cual lleva el rubro siguiente: “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

⁷⁴ FUCHS Marie-Christine y STEINER Christian, editores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, segunda edición, Tirant Lo Blanch, México, 2020, pág. 264.

⁷⁵ GARCÍA MORELOS, Gumesindo, *Derechos fundamentales, control de convencionalidad y democracia constitucional, la batalla por la dignidad humana*, Ubijus Editorial, México 2021, págs.-71-72.

PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA.”⁷⁶

Así pues, debe modificarse y armonizarse la jurisprudencia nacional que impide el acceso a la garantía de audiencia previa en materia fiscal atendiendo a lo expuesto anteriormente y además porque existe un criterio judicial reciente en materia de derecho administrativo sancionador por parte del PJJ, que ha rebasado esta concepción de la garantía de audiencia resolviendo que la misma sí debe otorgarse inclusive previamente a la emisión de una sanción administrativa, como se aprecia en la tesis con número de registro digital: 2029061, cuyo rubro señala: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA EN LOS ACTOS PRIVATIVOS NO SE SATISFACE CON LA POSIBILIDAD DE QUE LA PERSONA AFECTADA PROMUEVA UN RECURSO ORDINARIO O EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”⁷⁷

3.4. La inaplicación del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación.

El dispositivo legal materia de análisis establece una multa fiscal de fondo que va del 55% al 75% de la contribución histórica omitida y normalmente el SAT la impone sin señalar expresamente el fundamento legal de la infracción, y se limita a precisar solamente el contenido el artículo 76, en su primer párrafo, como fundamento tanto de la infracción como de la multa fiscal, porque no basta con señalar el fundamento legal de la multa, sin precisar exactamente en qué consistió la infracción cometida.

Por tal motivo, de la transcripción al numeral de mérito se podrá apreciar que el mismo no establece como motivación de la infracción la mera omisión total o

⁷⁶ Tesis: 2a./J. 10/2016, décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, pág. 705.

⁷⁷ Tesis: I.20o.A.36 A, décima época, Libro 38, Junio de 2024, Tomo IV, pág. 4237.

parcial del pago de contribuciones sino la comisión de una o varias infracciones, como enseguida se acredita con el correspondiente fundamento legal:

Artículo 76. Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 55% al 75% de las contribuciones omitidas.

Normalmente, cuando la autoridad fiscal impone dicha multa a los contribuyentes, es omisa en todos los casos de fundar y motivar el artículo exacto que regula la infracción o infracciones correspondientes, debido a que debemos por infracción fiscal se entiende lo siguiente:

“Las infracciones que dan origen a sanciones fiscales son tanto el incumplimiento de la obligación fiscal de pagar, como otras conductas antijurídicas que pueden agruparse en la figura del incumplimiento de deberes formales, o sea, de aquellos deberes que tienen contribuyentes, fedatarios y aún terceros, de colaboración con la autoridad fiscal con el fin de asegurar que ésta reciba cabal, puntual y espontáneamente las prestaciones pecuniarias; hay pues dos tipos de infracciones: sustantivas y formales.”⁷⁸

Con base en lo anterior y de conformidad con el artículo 76, primer párrafo del CFF el legislador estableció una conducta muy abierta que se actualiza con la comisión de una o varias infracciones fiscales esto es dos o más, sin que el legislador haya precisado una descripción exacta y concreta de las conductas que se deben actualizar ni señalar el fundamento legal exacto de la infracción o infracciones cometidas, que tengan como consecuencia la omisión total o parcial de contribuciones, sin embargo, con ello se advierte la violación al Principio de Legalidad previsto en el artículo 9 de la CADH y su jurisprudencia.

Porque el legislador no precisó el fundamento legal de las infracciones ni de qué tipo de infracciones deben actualizarse a efecto de que se imponga una sola multa, pues si bien se señaló que tales infracciones originan la omisión total o parcial

⁷⁸ GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, *Teoría de la infracción fiscal, derecho fiscal-penal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1982, pág. 33.

en el pago de contribuciones debe decirse que esta última parte se identifica como la consecuencia y no como la infracción o infracciones en sí mismas, además el legislador no señaló el número máximo de infracciones que un contribuyente puede cometer en perjuicio del fisco federal para que se actualice una sola multa, pues puede ser una, dos o más infracciones lo cual lógicamente al sujetarse a la interpretación del SAT, se vuelve arbitrario y fuera del principio de legalidad.

Así pues, dicha multa es abiertamente contraria al principio de legalidad así como a los diversos de tipicidad y de taxatividad en materia de infracciones y sanciones, pues no existe una definición legal de la infracción o infracciones que deben cometerse por parte de los contribuyentes para que se actualice la multa, por ende, no existe tipicidad respecto de la infracción que debe ser cometida y su relación directa con la multa prevista en el artículo 76, primer párrafo del CFF.

No obstante lo anterior, ese dispositivo legal no puede ser interpretado por las autoridades hacendarias conforme a la CPEUM y además aplicando el principio *pro-persona* a favor de los contribuyentes en términos del artículo 1º de la CPEUM, en virtud de que si el legislador en el artículo 76 del CFF fue omiso en establecer la conducta infraccionada, pues fue omiso en establecer expresamente cuál o cuáles infracciones son las que deben actualizarse y además cuáles son sus fundamentos legales de esas infracciones, porque no basta la afirmación genérica relativa a que la comisión de una o varias infracciones genera la omisión de contribuciones si previamente la autoridad fiscal tenía que darle a conocer al contribuyente que tipo o tipos de infracciones cometió y el fundamento legal de cada una de ellas y no lo hizo, por lo que las infracciones pueden ser inclusive propuestas por la autoridad fiscal sin que se desprendan del texto de algún dispositivo legal.

Así pues, en el presente caso no existe ninguna posibilidad para el SAT de realizar una interpretación del artículo 76, primer párrafo del CFF, conforme al artículo 1º constitucional, debido a que dicha multa analizada contraviene

abiertamente los principios de tipicidad y de taxatividad que deben seguir cualquier tipo de multa fiscal así como de legalidad previsto en el artículo 9 de la CADH.

Por ende, en el presente caso, considero que el SAT debe optar por la inaplicación de la multa prevista en el artículo 76, primer párrafo del CFF por atentar contra los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad, con relación a la inexistencia de una infracción fiscal que tenga relación con la multa que va del 55% al 75% de la contribución histórica omitida.

Al respecto deviene aplicable la siguiente jurisprudencia:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.⁷⁹

⁷⁹ P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, pág. 1667.

3.5. El control difuso del artículo 151 Bis del Código Fiscal de la Federación, relativo al embargo de bienes por buzón tributario por ser contrario al artículo 16 constitucional y al derecho humano de propiedad privada previsto en el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Tal y como lo he venido analizando el control difuso de normas que realice el SAT puede ser realizado a petición de parte o de oficio, por tal motivo, considero que el artículo 151 bis del CFF, establece la posibilidad de realizar el embargo de bienes por buzón tributario por parte de las autoridades recaudadoras del SAT, sí tiene méritos para ser inaplicado por parte de esa autoridad hacendaria, pues el mismo contraviene el artículo 16 de la CPEUM y el artículo 21 de la CADH.

Para una mejor comprensión del tema debo referir que el PAE, se ha definido de la siguiente manera:

“El Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) lo entendemos como la facultad económico-coactiva que tienen las autoridades fiscales para exigir el pago de créditos fiscales que no hayan sido pagados o garantizados dentro del plazo señalado por la Ley.”⁸⁰

Así pues, en principio el PAE se desarrolla en varias etapas como lo es la emisión de un mandamiento de ejecución, un requerimiento de pago y solamente para el caso de que el contribuyente se niegue a pagar el crédito fiscal, las autoridades procederán a embargar bienes suficientes para satisfacer el adeudo, solamente si en el caso de que el crédito fiscal no esté controvertido ni garantizado, o que estándolo no exista un incidente de suspensión concedido a favor del particular, o en su caso, se haya tramitado un recurso de revocación, el cual por su sola presentación suspenderá cualquier acto de cobro coactivo.

Por otra parte, será necesario analizar el contenido del dispositivo que podría ser inaplicado por el SAT:

⁸⁰ SÁNCHEZ DE LA VEGA, Javier Alejandro, *El procedimiento administrativo de ejecución y el derecho de petición*, México, Editorial ISEF, 2017, primera edición, primera reimpresión, pág. 85.

Artículo 151 Bis. La autoridad fiscal, tratándose de créditos exigibles, podrá llevar a cabo el embargo de bienes, por buzón tributario, estrados o edictos, siempre que se trate de los siguientes:

I. Depósitos bancarios, componentes de ahorro o inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de la prima que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta que tenga a su nombre el contribuyente en alguna de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

III. Bienes inmuebles.

IV. Bienes intangibles

Para tal efecto, la autoridad fiscal previamente emitirá declaratoria de embargo en la que detallará los bienes afectados, misma que hará del conocimiento del deudor a través de buzón tributario, por estrados o por edictos, según corresponda.

Una vez que surta efectos la notificación del embargo, se continuará con el procedimiento administrativo de ejecución.

Del dispositivo legal anterior, se advierte claramente que el mismo se traduce en un acto privativo de los bienes y de la propiedad privada del contribuyente y también contraviene el principio de seguridad jurídica de los contribuyentes, debido a que los embargos en materia fiscal y en cualquier materia deben ser notificados de manera personal, inclusive debe preceder citatorio para practicar su notificación en su domicilio fiscal esto lo establece el artículo 137 del CFF con la finalidad de que el contribuyente o su representante legal se encuentren presentes al momento de efectuar la diligencia y determinen si pueden pagar ese adeudo fiscal o por el contrario, se proceda al embargo de bienes suficientes.

Así pues, el SAT realiza el embargo de bienes por buzón tributario, sin siquiera emitir ni notificar personalmente el requerimiento de pago y el mandamiento de ejecución, porque no se otorga al particular el derecho a señalar bienes, sino que el propio artículo establece una lista de bienes que a juicio de la autoridad fiscal son susceptibles de embargo y en primer lugar se ordena el embargo de las cuentas bancarias de los contribuyentes.

Por tal motivo, la garantía de seguridad jurídica en materia tributaria es aquella por medio la cual el contribuyente sabe a qué atenerse en materia

impositiva, así lo ha resuelto la jurisprudencia cuyo número de registro digital es: 2002649 y que lleva por título el rubro es: “SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.”⁸¹

Aunado a ello, el embargo por buzón tributario, vulnera el DH de propiedad privada de los pagadores de impuestos previsto en el artículo 21 de la CADH, debido a que se practica de manera directa sobre los bienes de los mismos, principalmente sobre sus cuentas bancarias, lo cual es inconveniente porque el SAT investiga por su cuenta respecto de los bienes que posee el contribuyente pudiendo embargar de manera desproporcionada diversas propiedades sin respetar el orden establecido en el artículo 151 bis del CFF, además ese embargo se actualiza sin existir un requerimiento de pago y de un mandamiento de ejecución previamente notificados al contribuyente, de esa manera, confirmo que el embargo realizado por buzón tributario al recaer sobre diversos bienes es contrario del DH de propiedad privada de los contribuyentes previsto en el artículo 21 de la CADH.

Efectivamente, el artículo 151 bis del CFF es contrario a la CPEUM y a la CADH, pues el dispositivo en cuestión es lesivo de los DH de las personas en México, por ende, el mismo no acepta ningún tipo de interpretación conforme en sentido amplio ni en sentido estricto, por lo que considero que debe ser inaplicable de forma absoluta por las autoridades recaudadoras del SAT, toda vez que no es susceptible de que la autoridad fiscal lleve a cabo en ningún caso el embargo de bienes por buzón tributario en perjuicio de los contribuyentes sin que ponga en riesgo sus derechos fundamentales.

Así pues, el artículo 151 bis de CFF debe ser inaplicable por parte del SAT en sus actos de cobro y en los recursos administrativos debe ser inaplicable de oficio o a petición de parte, porque tal dispositivo si resulta lesivo de los DH de los contribuyentes, como son el de seguridad jurídica y el de propiedad privada.

⁸¹ Tesis: 1a./J. 139/2012, décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 437.

Lo anterior, porque inclusive antes de privar a los contribuyentes de sus bienes a través de un embargo realizado por buzón tributario, será necesario que los particulares sean notificados personalmente con la finalidad de permitir a los particulares conocer de forma cierta que tipo de bienes embargará la autoridad fiscal, por tal motivo, la notificación del embargo si lesiona derechos fundamentales de los particulares, toda vez que ya lo único que pueden hacer será controvertir el referido embargo de bienes cuando ya fue privado de su propiedad privada.

En efecto, solamente se considera constitucional el PAE cuando el mismo se lleva a cabo con las formalidades que se establecen en el CFF, esto es que la notificación se lleve a cabo de manera personal en términos del artículo 137 del CFF, y que inclusive para el caso de no encontrar al contribuyente o a su representante legal, le será dejado citatorio en su domicilio fiscal para efecto de que estén presentes al día siguiente:

Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, señalando el día y la hora en que se actúa, y que el objeto del mismo es para que el destinatario de la notificación espere en dicho lugar a una hora fija del día hábil posterior que se señale en el mismo; en caso de que en el domicilio no se encuentre alguna persona con quien pueda llevarse a cabo la diligencia o quien se encuentre se niegue a recibir el citatorio, éste se fijará en el acceso principal de dicho lugar y de ello, el notificador levantará una constancia.

El día y hora de la cita, el notificador deberá constituirse en el domicilio del interesado, y deberá requerir nuevamente la presencia del destinatario y notificarlo, pero si la persona citada o su representante legal no acudiera a la cita, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por cualquiera de los medios previstos en el artículo 134 de este Código.

Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este Código.

Del dispositivo legal se advierte que dentro de las formalidades esenciales del procedimiento debe existir un citatorio previo y una notificación personal dirigidos

al contribuyente, con la finalidad de que este atienda el requerimiento de pago que se le formulará por parte de la autoridad fiscal y en ese mismo momento decida entre otras cosas si realiza el pago del crédito fiscal o procede a designar bienes suficientes para que sean embargados.

Del mismo modo considero que el hecho de que no exista un mandamiento de ejecución previamente a realizar el embargo de bienes propiedad del contribuyente y que sea notificado lo cual deja en total estado de indefensión legal a los pagadores de impuestos, ya que el mandamiento de ejecución es una orden administrativa que implica las facultades de requerir de pago y realizar el correspondiente embargo de bienes.

Por otro lado, el embargo por buzón tributario si lesiona DH de los contribuyentes, pues estos ni siquiera podrían ser reparados por todo el tiempo en que dure la tramitación y resolución en definitiva de los medios de defensa correspondientes pues el embargo de cuentas paralizaría por completo la marcha normal del negocio, por tal motivo, considero que el artículo 151 bis el CFF sí es susceptible de ser inaplicado por parte de las autoridades recaudadoras es decir, que estas si pueden abstenerse de practicar los embargos por buzón tributario ya que necesariamente para realizar un embargo de bienes debe preceder un mandamiento de ejecución y un acta de requerimiento de pago, al respecto el TFJA ha emitido el siguiente precedente que reitera lo que he precisado en este apartado:

REQUERIMIENTO DE PAGO Y DILIGENCIA DE EMBARGO. LOS NOTIFICADOS MEDIANTE BUZÓN TRIBUTARIO, VULNERAN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 137, 145, 151 Y 152 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Los artículos referidos establecen las formalidades con que debe efectuarse el procedimiento administrativo de ejecución, entre las que se encuentran, que el ejecutor designado se constituirá en el lugar donde se encuentren los bienes propiedad del deudor y deberá identificarse ante la persona con quien se practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes. De esta diligencia se levantará acta circunstanciada de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma, y se notificará al propietario de los bienes embargados. Así las cosas, la persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que este se deba trabar, sujetándose al orden preestablecido en la ley. En ese tenor, si el embargo se efectuó sobre bienes de los que la autoridad tuvo conocimiento de la consulta a la base de datos con que cuenta en términos del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, y por tal motivo,

notificó el requerimiento de pago y la diligencia de embargo mediante buzón tributario, ello vulneró lo establecido en los artículos 137, 145, 151 y 152 del mismo ordenamiento legal, ya que el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora no efectuó un requerimiento personal del pago de los créditos adeudados, no realizó el levantamiento de un acta de embargo, ni mucho menos una solicitud de designación de bienes, es decir, no se ajustó a las formalidades establecidas para efectuar los actos del procedimiento administrativo de ejecución.⁸²

De conformidad con lo anterior, considero que ese dispositivo legal si posibilidades para ser inaplicado por parte del SAT previamente al embargo por buzón tributario o en su caso, al resolverse un recurso de revocación en su contra, es decir, a petición de parte o de oficio con base en la jurisprudencia interamericana.

3.6. El control difuso del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Con relación a este dispositivo legal previsto en el CFF, considero que el mismo es contrario a los artículos 8.4. y 25 de la CADH en virtud de que el legislador nacional propuso sancionar hasta en tres ocasiones la misma infracción, y por otra parte, se le impide al contribuyente a promover el correspondiente recurso de revocación dentro de los treinta días siguientes a la notificación del crédito fiscal determinado presuntivamente y tal derecho para ejercer su defensa lo puede ejercer hasta que en su momento sea emitido el Procedimiento Administrativo de Ejecución esto es hasta dentro de un plazo de cinco años con posterioridad a que el crédito fiscal se considere firme toda vez que el dispositivo en comento señala:

Artículo 41. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos, reportes de información a que se refiere el artículo 28, fracción I, apartado B de este Código y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados o de conformidad con las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación del documento o la información respectiva ante las oficinas correspondientes, procediendo de la siguiente forma:

- I. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código y requerir hasta en tres ocasiones la presentación de la información omitida, otorgando al contribuyente un plazo de quince días para el cumplimiento de cada requerimiento. Si no se atienden los requerimientos se impondrán las multas correspondientes que, tratándose de declaraciones, será una multa por cada obligación omitida. La*

⁸² Tesis: VIII-CASE-3CE-49, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Novena Época, Año II, No. 19, julio 2023, pág. 211.

autoridad, después del tercer requerimiento respecto de la misma obligación, podrá aplicar lo dispuesto en la siguiente fracción.

- II. *Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones, una vez realizadas las acciones previstas en la fracción anterior, podrán hacer efectiva al contribuyente o al responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual al monto mayor que hubiera determinado a su cargo en cualquiera de las seis últimas declaraciones de la contribución de que se trate. Esta cantidad a pagar no libera a los obligados de presentar la declaración omitida.*

Cuando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota respectiva, la autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida.

Si la declaración se presenta después de haberse notificado al contribuyente la cantidad determinada por la autoridad conforme a esta fracción, dicha cantidad se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente, debiendo cubrirse, en su caso, la diferencia que resulte entre la cantidad determinada por la autoridad y el importe a pagar en la declaración. En caso de que en la declaración resulte una cantidad menor a la determinada por la autoridad fiscal, la diferencia pagada por el contribuyente únicamente podrá ser compensada en declaraciones subsecuentes.

La determinación del crédito fiscal que realice la autoridad con motivo del incumplimiento en la presentación de declaraciones en los términos del presente artículo, podrá hacerse efectiva a través del procedimiento administrativo de ejecución a partir del tercer día siguiente a aquél en el que sea notificado el adeudo respectivo, en este caso el recurso de revocación sólo procederá contra el propio procedimiento administrativo de ejecución y en el mismo podrán hacerse valer agravios contra la resolución determinante del crédito fiscal.

En caso del incumplimiento a tres o más requerimientos respecto de la misma obligación, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente.

Del dispositivo transcrito, se desprende que la autoridad fiscal tiene facultades para requerir la presentación de declaraciones, avisos y demás documentación que no fue presentada por los contribuyentes, en el caso de declaraciones la autoridad puede requerir hasta en tres ocasiones las mismas, y para el caso de que no se presenten la autoridad fiscal podrá determinar una multa por cada requerimiento, pudiendo llegar a imponer tres multas y en su caso, proceder al cobro coactivo de las mismas.

Además, para el caso de la omisión de declaraciones periódicas de pago de contribuciones por parte de los contribuyentes, el SAT tiene facultades para

establecer de manera presuntiva un adeudo fiscal considerando las últimas seis declaraciones presentadas y utilizará la declaración con el monto más alto que haya pagado el contribuyente, dicho adeudo podrá hacerlo efectivo en un plazo no mayor a tres días a través del PAE. La anterior, determinación presuntiva del crédito fiscal no libera al contribuyente de presentar la correspondiente declaración.

De igual manera, el dispositivo en cuestión establece que el contribuyente no puede interponer recurso de revocación en contra de la determinación presuntiva de créditos fiscales sino hasta que el mismo sea exigido a través del PAE.

Del contenido del dispositivo en cuestión se advierte que las facultades contenidas en el artículo 41 del CFF, regulan la posibilidad de permitirle a la autoridad fiscal imponer tres multas formales por la no presentación de una declaración, lo cual es excesivo porque se estaría castigando la misma omisión hasta en tres ocasiones en perjuicio de un mismo contribuyente, lo cual es violatorio del artículo 8.4 de la CADH, que prohíbe ser sancionado dos veces por los mismos hechos.

Por otro lado, la imposición de tres multas con relación a la misma omisión, se traducen en actos de autoridad contrarios al principio *non bis in idem*, que prohíbe sancionar hasta en dos ocasiones los mismos hechos o infracciones tributarias, toda vez que se supone que la autoridad fiscal no puede multar por la misma infracción más de una ocasión, lo cual se traduce en que tal dispositivo únicamente persigue fines recaudatorios, pero que en el fondo vulnera el contenido del DH previsto en el artículo 8.4. de la CADH.

Ahora bien, respecto a la procedencia del PAE en perjuicio del particular este opera dentro del plazo de tres días, esto una vez determinado el crédito fiscal presuntivo, por ende, con base en la aplicación del dispositivo en cuestión se podrían fincar en perjuicio de un solo particular hasta cuatro créditos fiscales, tres

por concepto de multas y uno de manera presuntiva, al respecto considero que el artículo analizado si es contrario a lo que dispone el artículo 8.4. de la CADH.

Por otra parte, si bien en términos del artículo 41 del CFF la autoridad fiscal tiene tres días para iniciar los actos de cobro coactivo a partir de que determinó presuntivamente el adeudo, sin embargo, el artículo en cuestión no señala nada relacionado con la omisión de la autoridad de embargar bienes al tercer día, es decir, no existe una sanción aplicable al SAT, sino que por el contrario la ley fiscal le otorga a la autoridad un plazo de cinco años para concretar el cobro coactivo de ese crédito fiscal determinado presuntivamente de acuerdo con el artículo 146 del CFF.

Conforme al artículo 65 del CFF, una vez que es determinado un crédito fiscal el particular cuenta con un plazo de treinta días hábiles para impugnar o garantizar el crédito fiscal, al respecto es importante transcribir el dispositivo legal:

Artículo 65. Las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios, dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos para su notificación, excepto tratándose de créditos fiscales determinados en términos del artículo 41, fracción II de este Código en cuyo caso el pago deberá de realizarse antes de que transcurra el plazo señalado en dicha fracción.

Así pues, el legislador federal si bien estableció un plazo menor a treinta días para realizar el cobro del crédito fiscal previsto en el artículo 41 del CFF, se evidencia que los actos de cobro pueden realizarse hasta dentro del plazo de cinco años posteriores a la determinación del crédito fiscal, lo cual vulnera el artículo 25 de la CADH, puesto que el contribuyente no puede impugnar el crédito fiscal sino hasta el momento en que le sea practicado el cobro coactivo de ese crédito, lo cual le impide ejercer su derecho a un recurso efectivo en contra del crédito fiscal.

En ese sentido, la impugnación del crédito fiscal presuntivo conforme a lo establecido en el artículo 41 del CFF, es irracional esperar hasta que la autoridad fiscal realice el cobro del mismo, toda vez que el mismo solamente podrá ser

impugnado hasta que la autoridad fiscal realice los actos de cobro correspondientes, lo cual es inconvencional, pues cualquier otro crédito fiscal debe impugnarse dentro del plazo de treinta días siguientes a que fue notificado el mismo y que haya surtido sus efectos legales esa notificación.

Para el caso del artículo 41 del CFF, la autoridad recaudadora puede cobrar el crédito presuntivamente determinado dentro del plazo indicado de tres días pero en caso de no hacerlo podrá realizarlo dentro del plazo máximo de cinco años conforme el artículo 146 del CFF, así pues el contribuyente se encuentra impedido de controvertir el crédito fiscal presuntivo de manera autónoma lo cual insisto es contrario al DH de acceso a un un recurso efectivo.

Con base en lo anterior, en esta parte del trabajo afirmo que existe una contradicción entre la CADH y la CPEUM, con relación a la garantía de audiencia previa ello porque en el artículo 8.1. de la Convención, actualmente es más favorable con relación a la garantía de audiencia tributaria en México, pues la SCJN ha interpretado el artículo 14 constitucional para efectos fiscales y ha resuelto que la audiencia no debe ser previa en materia de imposición de multas fiscales, sino que a su juicio basta que se le otorgue al contribuyente el plazo para interponer los medios de defensa correspondientes, lo cual considero incorrecto.

Puesto que queda acreditado que el artículo 8.1. referido es más amplio y favorable que la interpretación del artículo 14 constitucional para efectos fiscales conforme a la jurisprudencia nacional y considero que la jurisprudencia interamericana es más favorable y por lo tanto aplicable en aquellos casos de multas fiscales abordados en el trabajo, ya que la garantía de audiencia previa a nivel convencional se extiende a órganos no judiciales como ejemplo que puede emplear el SAT previamente a imponer sus multas, tenemos los siguientes casos y

jurisprudencia aplicable: Claude Reyes y otros Vs. Chile⁸³, Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay⁸⁴, Wong Ho Wing Vs. Perú⁸⁵.

Por otra parte, analice que el artículo 76 del CFF se opone directamente al DH de Legalidad que debe existir en todas las actuaciones del fisco federal, esto es así pues tal dispositivo se opone y es contrario al artículo 9º de la CADH y a su jurisprudencia, pues el mismo ordena que: *“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.”*, si bien, tal dispositivo es aplicable al derecho penal nacional también es cierto que el mismo puede hacerse extensivo al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, por lo que es suficiente que el SAT aplique de manera directa el contenido del artículo de la Convención así como la jurisprudencia que ha resuelto su aplicabilidad al ámbito administrativo sancionador, como ejemplo de lo anterior tenemos los casos que también puede emplear la autoridad fiscal para resolver la inconventionalidad del referido dispositivo legal: López Lone y otros Vs. Honduras⁸⁶, Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala⁸⁷, Baena Ricardo y otros Vs. Panamá⁸⁸.

Por otra parte, analicé y abordé que el artículo 151-bis del CFF, es contrario al DH de propiedad privada previsto en el artículo 21 de la CADH, por lo que tal dispositivo es contrario a la jurisprudencia interamericana contenida en los casos: Cantos Vs. Argentina⁸⁹, Ivcher Bronstein Vs. Perú⁹⁰, Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela⁹¹, por lo que sí resulta aplicable por parte del SAT inaplicar el referido dispositivo legal en los asuntos de su competencia, esto es previamente

⁸³ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, párr.118.

⁸⁴ CIDH, *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, 2011, párr. 118.

⁸⁵ CIDH, *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, párr. 208.

⁸⁶ CIDH, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, párr. 257.

⁸⁷ CIDH, *Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, 2016.

⁸⁸ CIDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Fondo, Reparaciones y Costas, 2001, párr. 106.

⁸⁹ CIDH, *Caso Cantos vs. Argentina*, 2001, párr. 5.

⁹⁰ CIDH, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 128 al 131.

⁹¹ CIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 338.

a emitir un embargo por buzón tributario o en su caso al resolver un recurso de revocación.

De igual manera, la inconvencionalidad del artículo 41 del CFF radica en que el legislador no previó un recurso judicial efectivo en contra de la determinación del crédito fiscal, puesto que la ley establece que solamente se podrá impugnar el adeudo fiscal hasta que la autoridad fiscal lleve a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, por ende, considero que ese dispositivo legal es contrario al artículo 25 de la CADH y a su jurisprudencia contenida en los casos: Castañeda Gutman Vs. México⁹², Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú⁹³ y Claude Reyes y otros Vs. Chile⁹⁴.

Finalmente, el artículo 41 del CFF, que le permite al SAT imponer hasta tres multas de forma derivadas de un mismo requerimiento de las declaraciones omitidas por el contribuyente respecto del mismo período, es contrario a lo que dispone el artículo 8.4. de la CADH y a su jurisprudencia, relativa al DH que establece que ninguna persona puede ser sancionada en más de una ocasión por los mismos hechos antijurídicos, principio relativo al *non bis in idem*, al respecto la jurisprudencia aplicable se encuentra establecida en los siguientes casos: Caso Loayza Tamayo Vs. Perú⁹⁵, Caso Acevedo Jaramillo Vs. Perú⁹⁶ y Caso J. Vs. Perú⁹⁷.

Considerando lo anterior, es que resulta aplicable la jurisprudencia de la CIDH a efecto de que el SAT en uso de sus facultades inaplique las normas que resulten contrarias a los DH, previstos en la CADH, y en general a cualquier otro TIDH.

⁹² CIDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas, 2008, párr. 100.

⁹³ CIDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, párr. 126.

⁹⁴ CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 13.

⁹⁵ CIDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Fondo, 1997, párr. 66.

⁹⁶ CIDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú, Fondo, 2006, párr. 137.

⁹⁷ CIDH, Caso J. vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2013, párr. 267.

IV. Conclusiones.

Primera. – El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de normas en México se realiza por el Poder Judicial y los órganos jurisdiccionales y se orienta realizar el contraste entre una norma secundaria y los DH previstos tanto en la Constitución como en los TIDH, para el caso de que si resulta contraria a esos derechos tal norma secundaria entonces se inaplicará en ese asunto concreto.

Segunda. - En la sentencia constitucional 1640/2024 ADR la SCJN determinó que las autoridades administrativas no pueden inaplicar normas secundarias a través del control difuso y que sólo pueden realizar interpretación conforme a los DH en sentido amplio y la interpretación *pro-persona* de las normas a favor de los administrados.

Tercera. – Lo resuelto en la sentencia constitucional 1640/2024 ADR, faculta solo a los Poderes Judiciales y a los órganos jurisdiccionales en México para realizar el control difuso de normas, conforme a lo resuelto en el expediente varios 912/2010 y a los artículos 1º y 133 constitucionales.

Cuarta. – La emisión de la sentencia constitucional 1640/2014 ADR, generó una tesis aislada con número de registro digital: 2007573 cuyo rubro es: “CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO”, sin embargo, la misma no es obligatoria para las autoridades administrativas en México en especial para el SAT, de acuerdo con los artículos 217 y 218 de la Ley de Amparo.

Quinta. – El contenido actual de la jurisprudencia de la CIDH respecto del control de convencionalidad de normas permite a cualquier órgano del Estado mexicano concretizar el control difuso de convencionalidad e inaplicar normas secundarias.

Sexta. – La obligación de aplicar la jurisprudencia interamericana se regula en los artículos 1º constitucional con relación a los diversos 1º, 2º y 29 de la CADH y en caso de no acatar esa jurisprudencia internacional el Estado mexicano pudiera incurrir en responsabilidad internacional por no ajustar su normatividad interna al contenido de la Convención Americana.

Séptima. – Derivado del análisis de la aplicación del control difuso con base en la jurisprudencia interamericana, el SAT sí puede aplicar un control de convencionalidad de normas cuando ejerce sus facultades de comprobación, es decir, cuando realiza una función netamente administrativa.

Octava. – El SAT al resolver los recursos de revocación en sede administrativa, sí puede aplicar el control difuso de normas a nivel convencional de forma oficiosa o a petición de parte.

Novena. - Si el SAT revoca el acto administrativo con base al control difuso de normas, resolvería solamente una cuestión de legalidad pues afectaría solo al acto o resolución administrativa pero la norma contraria a los DH seguiría aplicándose a futuros casos, por lo que no se afecta la presunción de constitucionalidad de esta.

Décima. – El SAT puede de oficio aplicar el control difuso de normas y esas facultades se encuentran amparadas por la Constitución y la CADH así como por la jurisprudencia interamericana y actualmente que no existe disposición interna ni criterio nacional en contrario que señale que las autoridades administrativas en México no deban acatar la jurisprudencia interamericana.

V. Bibliografía.

ACUÑA, Juan Manuel, *El modelo difuso de control de constitucionalidad y convencionalidad*, Tirant Lo Blanch, México, 2019.

BREWER-CARÍAS, Allan R., *Control de convencionalidad, marco conceptual, antecedentes, derecho de amparo y derecho administrativo*, Grupo Editorial Ibáñez, Ediciones Olejnik, Colombia, 2020.

CABALLERO OCHOA, José Luis, *La interpretación conforme, el modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Editorial Porrúa, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, 2015.

CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo, teórico-práctico*, México, Dofiscal editores, S.A. de C.V., octava edición, 2022.

ESCALANTE LÓPEZ, Sonia, Et. al., *Derecho procesal convencional y la inconventionalidad, textos jurídicos en homenaje a: Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, Editorial Porrúa, México, 2016.

FERRER MAC-GREGOR, (Coord.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tercera edición, 2021.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (Coord.), *La constitución convencionalizada, a 40 años de la vigencia del pacto de San José*, México, Tirant Lo Blanch, 2021.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, (Coord.), *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencia, una visión desde América Latina y Europa*, Editorial Porrúa, México, 2014.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., (Coord.), *El amparo del siglo XXI, Memoria del IV Congreso de Derecho Procesal Constitucional*, México, Editorial Porrúa, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, 2014.

FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, Et.al., *Aportes de Sergio García Ramírez al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Volumen II*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2022.

FUCHS Marie-Christine y STEINER Christian, editores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario*, segunda edición, Tirant Lo Blanch, México, 2020.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, *Teoría de la infracción fiscal, derecho fiscal-penal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1982.

GARCÍA MORELOS, Gumesindo, *Derechos fundamentales, control de convencionalidad y democracia constitucional, la batalla por la dignidad humana*, Ubijus Editorial, México 2021.

IBAÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de convencionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2017.

NUÑEZ DONALD, Constanza, *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Ara editores, Ediciones Olejnik, Argentina, 2017.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura, *Derecho constitucional en movimiento, el precedente judicial norteamericano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, México, segunda edición, 2021.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, octava edición, Editorial Porrúa, México, 2008.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, (Coord.), *Manual de derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.

PAZ LÓPEZ, Alejandro, *El recurso de revocación en materia fiscal*, Cuarta edición, Editorial ISEF, empresa líder, México 2017.

RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira Nohemí, *La doctrina del control de convencionalidad, del pluralismo normativo a la trascendencia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2021.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, segunda edición, Oxford University Press, México, 2010.

SÁNCHEZ DE LA VEGA, Javier Alejandro, *El procedimiento administrativo de ejecución y el derecho de petición*, México, Editorial ISEF, 2017.

SCHMITT, Carl, *Legalidad y legitimidad*, Editorial Comares, Granada, 2006.

SERRANO, Sandra, *La recepción de los criterios interamericanos en las cortes de Colombia y México: de las ideas a los resultados*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021.

VON BOGDANDY, Armin, Et. al., *Ius Constitutionale Commune, en Derechos Humanos en América Latina*, Editorial Porrúa, Max Planck Institute for Comparative

Public Law and International Law, Biblioteca Porrúa de Derechos Procesal Constitucional, México, 2013.

VI. Normatividad.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Reglamento Interior del SAT.

Reglamento Interior de la SCT.

VII. Jurisprudencia nacional.

Jurisprudencia con registro digital: 238542, Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Volumen 66, Tercera Parte, pág. 50.

Tesis: 2a./J. 38/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XV, mayo de 2002, pág. 175.

P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1667.

Expediente varios 912/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, octubre de 2011.

Tesis: 1a./J. 62/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, julio de 2011, pág. 138.

Tesis P.LXIX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, libro III, diciembre de 2011, p. 552.

Tesis: VI.1o.A. J/3, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, Libro XV, diciembre de 2012, pág. 1116.

Tesis: 1a./J. 139/2012, décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 437.

Tesis 2a. /J.16/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo I, abril de 2014, p. 984.

Tesis: P./J. 20/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro V, abril de 2014, p. 202.

Tesis P./J. 21/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, Tomo I, abril de 2014, pág. 204.

Contradicción de tesis 293/2011, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro V, abril de 2014, tomo I, pág. 96.

Sentencia del ADR 1640/2014, de fecha 13 de agosto de 2014, emitida por la Segunda Sala de la SCJN.

Tesis: 2a. CIV/2014, décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, pág. 1097.

Tesis: 2a./J. 10/2016, décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, pág. 705.

Tesis P./J.2/2022, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décimo primera época, tomo I, febrero de 2022, p. 7.

Tesis: 1a./J. 85/2022, décimo primera época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro XIV, abril de 2022, p. 4078.

Tesis: VIII-CASE-3CE-49, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, novena época, Año II, No. 19, julio 2023, pág. 211.

Tesis: I.20o.A.36 A, décimo primera época, Libro 38, junio de 2024, Tomo IV, pág. 4237.

VIII. Jurisprudencia interamericana.

CIDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Fondo, 1997, párr. 66.

CIDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Fondo, Reparaciones y Costas, 2001, párr. 106.

CIDH, Caso Cantos vs. Argentina, 2001, párr. 5.

CIDH, Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2001, párr. 128 al 131.

CIDH, Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, caso Myrna Chang vs. Guatemala, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, número 101, párr. 27.

CIDH, Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, caso Tibi vs. Ecuador, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, número 114, párr. 3.

CIDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú, Fondo, 2006, párr. 137.

CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 13.

CIDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, párr. 126.

CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, 2006, párr.118.

CIDH, Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, caso López Álvarez vs. Honduras, fondo reparaciones y costas, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, número 141, párr. 30.

CIDH, Caso La Cantuta vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr.173.

CIDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas, 2008, párr. 100.

CIDH, Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C. No. 209.

CIDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párr. 225.

CIDH, Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, Fondo, Reparaciones y Costas, 2011, párr. 118.

CIDH, Caso Gelman vs. Uruguay, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C, No 221, párrafo 239.

CIDH, Caso J. vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2013, párr. 267.

CIDH, Caso Wong Ho Wing vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, párr. 208.

CIDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, párr. 338.

CIDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, párr. 257.

CIDH, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, 2016.