



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“EL BUZÓN TRIBUTARIO Y EL DERECHO A LA
SEGURIDAD JURÍDICA: CONSECUENCIAS DE LAS
NOTIFICACIONES A TRAVÉS DEL BUZÓN”**

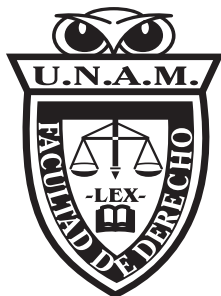
T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ERNESTO DÍAZ PEÑA



ASESORA:

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO

CD. UNIVERSITARIA, CD. MX., A 18 DE OCTUBRE DE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 18 de octubre de 2019.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el alumno **C. ERNESTO DÍAZ PEÑA**, con número de cuenta **300106558**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**EL BUZÓN TRIBUTARIO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA: CONSECUENCIAS DE LAS NOTIFICACIONES A TRAVÉS DEL BUZÓN**" bajo la asesoría de la **SUSCRITA**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

A la memoria de Gloria Castañeda Méndez que siendo mi abuela se convirtió en mi madre, bendigo al destino porque así fue, jamás olvidaré todo lo que hiciste por mí, ni las valiosas lecciones que me enseñaste, gracias, siempre estarás conmigo.

A la memoria de mi padre Porfirio Ernesto Díaz Moctezuma, tu recuerdo no solo perdura sino se hace más grande, no hay día en que no piense en ti, siempre estarás conmigo.

A la memoria de mi bisabuela Julia Méndez de Castañeda y de mis tíos Esther y Manuel Peña Castañeda, siempre serán parte de mi.

A María Esther Peña Castañeda, gracias.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho, a la Facultad de Contaduría y Administración.

A mis asesores, Doctora Margarita Palomino Guerrero, Directora del Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas de la Facultad de Derecho de la UNAM y a Raúl Spayro Vargas Moreno, muchas gracias por su exigencia y el tiempo que brindaron a la presente tesis.

A aquéllos que me apoyaron OBDP, JRCG, RPG, JOUC y MASG.

*“Querido Simón, no soy quien para darle un consejo, pero puedo decirte una cosa, de la que no estoy orgulloso. Perdí a mi madre cuando era un niño. Tenía 9 años cuando ella murió. Fue para mí el vacío, el pánico... no podía creer que ella se había ido. Cada vez que volvía a casa, pensaba que la encontraría allí, Pensaba que la encontraría allí, en la cocina, con la radio encendida. Cada noche, cuando estaba en la cama, abría mis ojos en la oscuridad seguro de encontrarla sentada al borde de mi cama. Para mí, no estaba muerta. Les decía a mis amigos que estaba en América. Luego crecí y dejé de hablar y de pensar en ella. No quería sufrir. Quien me amaba, se había ido, y yo no quería amar a nadie más, no por venganza, para poder sobrevivir. Si ahora me animo a escribir es porque sé que tarde o temprano el temido dolor volverá y es necesario aceptarlo. Yo he aceptado que el destino se la ha llevado, así de simple.”**

*Caschetto, B. (productor) y Bellochio, M. (director). 2016. Fai Bei Sogni [Cinta Cinematografica]. Italia, Francia. Rai Cinema.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
---------------------	----------

CAPÍTULO I

1. RELACIONES JURÍDICAS	1
1.1 Relaciones de supraordinación.....	7
1.2 Relaciones de coordinación.....	7
1.2.1 Relaciones de supra a subordinación.....	7
1.2.1.2 Relación jurídica tributaria.....	8
1.3 Definición del acto administrativo.....	10
1.3.1 Requisitos constitucionales de los actos de la autoridad, artículo 16 constitucional.....	21
1.3.2 El procedimiento administrativo.....	24
1.3.3 El debido proceso.....	26
1.3.3.1 Emplazamiento.....	31
1.3.3.2 Ofrecimiento de pruebas.....	32
1.3.3.3 Resolución.....	32

CAPÍTULO II

2. LA NOTIFICACIÓN	33
2.1 La notificación en el ámbito administrativo.....	35
2.1.1 Cuando surte efectos una notificación.....	37
2.1.2 Lugares donde se debe notificar.....	37
2.1.3 Formalidades de las notificaciones.....	38

2.1.4 Principios que deben regir las notificaciones.....	38
2.2. Las notificaciones en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.....	45
2.2.1 Notificaciones personales.....	46
2.2.2 Por correo ordinario o telegrama.....	52
2.2.3 Por estrados.....	52
2.2.4 Por edictos.....	53
2.2.5 Por instructivo.....	54
2.3 De los efectos de las notificaciones.....	55
2.4 Las notificaciones en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	57
2.5 Notificaciones en el Código Federal de Procedimientos Civiles.....	58

CAPÍTULO III

3. PARADIGMA CONSTITUCIONAL.....	60
3.1 Reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011.....	74
3.2 Derechos fundamentales y garantías individuales en materia de debido proceso.....	81
3.2.1 Control difuso.....	89
3.2.2 Control de convencionalidad.....	93
3.2.3 Aplicación conforme.....	94
3.3 Criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	97
3.4 Principio Pro Homine.....	101
3.5 Dignidad de las personas.....	105
3.6 La seguridad jurídica como derecho humano.....	115

CAPÍTULO IV

4. EL BUZÓN TRIBUTARIO A LA LUZ DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	119
4.1 El acceso a internet como derecho fundamental.....	124
4.2 Los derechos de seguridad jurídica.....	127
4.3 Formalidades esenciales del procedimiento.....	129
4.4 El artículo 16 constitucional.....	131
4.4.1 Mandamiento escrito.....	132
4.4.2 Autoridad competente.....	132
4.4.3 Fundamentación y motivación.....	132
4.5 Reforma 9 de diciembre de 2013.....	133
4.5.1 Exposición de motivos.....	134
4.6 Buzón tributario.....	140
4.6.1 Alcances, efectos y consecuencias de la notificación a través de buzón tributario.....	157
4.6.2 Presunciones de derecho.....	160
4.6.2.1 Presunción <i>iuris et de iure</i>	161
4.6.2.2 Presunción <i>iuris tantum</i>	161
4.7 El buzón tributario, medio obligado y no opcional.....	161
4.8 Impacto de la aplicación del artículo 17-K buzón tributario en el derecho a la seguridad jurídica en sentido amplio.....	164
4.9 Impacto de la aplicación del artículo 17-K buzón tributario al principio de legalidad.....	165
Conclusiones.....	166
Bibliografía.....	171

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación se lleva a cabo un análisis de la figura de las notificaciones realizadas en el denominado buzón tributario en material fiscal federal bajo la óptica del derecho humano a la seguridad jurídica. De reciente incorporación en el derecho en general y sobre todo referentes al derecho procesal, los medios electrónicos han surgido como una alternativa entre las opciones en los medios de comunicación entre autoridades y gobernados.

A la par del surgimiento y uso masivo de internet y del avance de tecnologías de la información a fines del siglo pasado y en lo que va del presente, tenemos figuras tales como el juicio en línea, el comprobante fiscal digital por internet, la firma electrónica avanzada y el sello digital entre otros. La Reforma de fecha 9 de diciembre de 2013 del Código Fiscal de la Federación introdujo figuras novedosas como el llamado buzón tributario o las revisiones electrónicas, del primero se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación definiéndolo en su jurisprudencia como un medio de comunicación entre autoridad y contribuyente, si bien es cierto puede decirse que su antecedente es el portal de internet del Servicio de Administración Tributaria en donde ya se podía interactuar con la autoridad fiscal en apartados específicos como Mi Portal y en algunos trámites y servicios, no obstante es el buzón tributario con fundamento en el artículo 17-K de ese ordenamiento el que da el sustento legal para la interacción digital entre autoridad y contribuyente.

Resulta de total importancia la forma en que se comunican autoridades y particulares pues así se da certeza jurídica a los gobernados en sus derechos y obligaciones, incluso puede afirmarse que de la seguridad jurídica depende la efectiva realización y salvaguarda de todos los demás derechos fundamentales puesto que es fondo y esencia pero también la vía procesal para ejercerse es muy importante, en ella convergen derecho fundamental y garantía individual de ahí que sea la base de cualquier Estado de derecho como construcción humana toda vez

que su objetivo principal persigue el establecimiento de las reglas para la convivencia humana en sociedad, la congruencia entre la realidad y la legalidad existente.

Por lo anterior el punto de partida del presente trabajo es la definición de las relaciones entre autoridad y gobernando lo que se desarrolla en el Capítulo Primero; su nacimiento y el marco normativo que las regula, generándose así, la relación jurídico-tributaria, para bajo esa perspectiva analizar los requisitos y formalidades en los actos de autoridad.

En el segundo Capítulo denominado La notificación se analizan las formalidades que deben cumplir a partir de los actos de autoridad que se emiten, como principal medio para dar a conocer al gobernado su voluntad.

Posteriormente en el Capítulo Tercero se estudió el cambio de paradigma constitucional derivado de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, su concepto y significado, bajo la perspectiva del control de constitucionalidad producto de esa reforma, la aplicación conforme, los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al principio pro homine.

Así, nuestro estudio da cuenta de la importancia del nuevo paradigma en relación a una concepción integral de derechos fundamentales y sus garantías.

Por último, en el Capítulo Cuarto se desarrolla la figura del buzón tributario a la luz de los principios constitucionales como la seguridad jurídica y el derecho humano del acceso al internet. Todo lo anterior nos permitió identificar los alcances, efectos y consecuencias de la incorporación de la figura del buzón tributario y las presunciones de derecho que se derivan del uso de este.

Por lo que del análisis realizado respecto del origen, evolución y aplicación del buzón tributario en México sostenemos que es inconstitucional que se establezca su uso obligatorio en tanto que presupone una serie de condiciones que escapan a las posibilidades del contribuyente y a la realidad del país, ya que lamentablemente la cobertura del internet no se tiene en todo el territorio y los conocimientos técnicos para hacer uso del buzón aun no son accesibles para la totalidad de los contribuyentes.

CAPÍTULO I

1. Relaciones jurídicas.

A lo largo de la historia de la humanidad e independientemente del enfoque bajo el cual se aborde esta, ya sea en un análisis político, jurídico, sociológico, filosófico, económico, entre otros, puede afirmarse que siempre han existido atributos de los sujetos que forman parte de la sociedad, entendiendo a esta como grupos de personas que evolucionaron de comunidades primitivas en las que para la caza y recolección se dividían para esas funciones y las cuales eran definidas por la edad, el sexo y la condición física hasta la etapa actual de integración internacional a nivel económico, político, social, es decir: la globalización en la que igualmente la sociedad está dividida en estratos y capas sociales en las que los sujetos cumplen distintos papeles en cuanto a su condición socioeconómica. La calidad y las características que han revestido los actores sociales tuvieron orígenes específicos en la religión y en la tradición, en las que siempre ha existido una dicotomía que se compone de dos vertientes: los que mandan y los que obedecen; los primeros teniendo como condición distintiva una posición de mando bajo la cual hacen cumplir o sancionan determinados hechos u omisiones, los segundos los cuales tienen que cumplir a cabalidad esos hechos u omisiones, esa situación de preeminencia respecto de un sujeto frente a otro, en un mismo grupo o comunidad es una constante en cualquier etapa de la historia.

Así, en la medida que la sociedad evoluciono y creció, necesitó dirección, surge entonces el Estado que ejerce funciones de autoridad, poder y gobierno. En la diversidad de conceptos e ideas, particularmente las que nos interesan son las ciencias sociales, específicamente la jurídica y bajo una concepción moderna e independientemente de la forma política que tome el Estado, la autoridad puede definirse en varios términos: como atributo de una persona o de un órgano, cargo u oficio que otorga un derecho a dar órdenes; como una relación entre superior y subordinado; como una cualidad para hacer cumplir una orden, y como base de un

comportamiento mientras que ahondando en lo jurídico puede definirse como un órgano de gobierno investido de facultades de imperio que en el desempeño de su actuación afecta los intereses jurídicos del gobernado mediante la emisión o ejecución de actos comisivos u omisivos (positivos o negativos) en los que afecte los derechos subjetivos de las entidades jurídicas.

El Estado en su acepción moderna tiene como base de legitimidad la soberanía entendida esta como la voluntad popular que debe situarse por encima de cualquier otro interés personal o de grupo y el poder del Estado para su autodeterminación en sus asuntos internos y frente a otros Estados.

Haciendo un breve resumen histórico de la relación Autoridad-Gobernado y por ende de la dicotomía que entraña esa relación y de las partes que la componen puede señalarse que la convivencia entre los miembros de una sociedad desemboca en la necesidad de un orden que tuvo como primer origen la religión. En las diversas etapas históricas de la humanidad, desde tiempos remotos en los cuales basta decir que cualquier tipo de derecho era nulo puesto que de facto la autoridad era total, en otros Estados antiguos el poder y la autoridad pública surgían de lo considerado como divino, incluso en Roma y Grecia. Si bien en estos es posible encontrar las primeras raíces filosóficas de igualdad y democracia sería inexacto hablar de derechos de los gobernados dado que por un lado la raíz religiosa de la autoridad y la existencia de castas; la calidad de ciudadanos, extranjeros, esclavos, es decir, existía la total desigualdad y exclusión que hacía exclusiva la tenencia no de un derecho sino como sujeto de la sociedad. Así, con el surgimiento de revoluciones que buscaban diversos cambios políticos y sociales según los intereses y fines que perseguían los actores que propugnaban por esos cambios, en definitiva, la religión dejó de ocupar un lugar principal y a veces único como fuente de autoridad.

En la edad media y con el cristianismo empiezan a surgir las primeras ideas jurídicas (Derecho Natural, Derecho de Gentes), políticas (soberanía popular) y filosóficas

sobre la soberanía. Particularmente en occidente se empiezan a dar las primeras limitaciones a la autoridad real en sus diversas funciones y los primeros cuestionamientos a su legitimidad, no obstante tuvieron que pasar casi tres siglos para que en una Francia gobernada por el absolutismo y otros factores que se dieron se generaría la revolución francesa y surgiera el documento político contemporáneo más importante: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que si bien fue precedida de otros hechos históricos relevantes, es en ese documento que se combina un pensamiento individualista y liberal que considera al individuo como objeto esencial y único de la protección del Estado.

Es en el siglo XIX donde se empieza a generalizar la puesta en práctica de las ideas de democracia e igualdad, del liberalismo y entonces en distintas partes del mundo se inspiran en esas ideas para elaborar sus constituciones y plasmar derechos políticos. Respecto del siglo XX y como consecuencia del horror causado por las dos guerras mundiales, surge otro ordenamiento paradigmático por cuanto derechos del individuo se refiere; se trata de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Así, encontramos que en México, haciendo una breve reseña y partiendo de la época precolombina las figuras de poder y autoridad surgían igualmente de la religión por lo tanto cualquier derecho del gobernado era inexistente. En tanto que, en la colonia, la dominación española reflejaba el orden político imperante de la época, un Virrey como máxima autoridad, representante de un Rey surgido de un poder divino que, si bien se le empezaba a cuestionar su legitimidad y se empezaron a concebir mecanismos legales para limitar ese poder, estos aun eran incipientes y así empezaba una larga lucha de ideas políticas que serían precursoras de la revolución de independencia mexicana.

En el México del siglo XIX asolado por la figura de los caudillos y caciques se encontró una rica tradición liberal, basta recordar las Constituciones de 1824 y 1857, la presencia de juristas como Manuel Crescencio y Rejón, Mariano Otero entre otros

que pugnaban por las figuras del amparo y las garantías individuales, es decir mecanismos jurídicos que sirvieron de límite y defensa al gobernando frente al poder de la autoridad.

Bajo este contexto la Constitución de 1857 cuyo Título I, Sección I, De los derechos del hombre y cuyo artículo primero señaló *“El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”*.

Pero ya en el siglo XIX mexicano estuvo plagado de caudillos y en consecuencia de golpes militares, inestabilidad política y social, producto del choque de las visiones políticas de dos grupos: liberales y conservadores, el fin del segundo imperio de Maximiliano significó el fin de esa pugna, al menos formalmente, por lo que el liberalismo se consolidó como el movimiento político jurídico que dio causa al nacimiento y consolidación del Estado Mexicano. No obstante, el gobierno de Porfirio Díaz consolidó y profundizó ese liberalismo únicamente en lo económico, dado que en lo político y lo social las libertades contenidas en la Constitución eran letra muerta que llevó otra vez a un movimiento armado de múltiples consecuencias, entre ellas la Constitución de 1917 que recogía las demandas, no solo de los participantes del movimiento sino de todos los sectores sociales que buscaban el reconocimiento a sus derechos. En nuestra opinión la Constitución de 1917 no cambió la visión liberal e individualista de la Constitución de 1857 en lo fundamental, sino que además incluyó derechos sociales productos de los diversos grupos participantes en la revolución de 1910 pues como señaló el Maestro Burgoa la Constitución de 1917 recoge en sus preceptos y espíritu las ideas de la revolución de 1910 convirtiéndolos en garantías sociales enfatizando el respeto a la persona humana y la tutela a sus atributos esenciales, que eran los mismos objetivos ideológicos-políticos fundamentales de la Constitución de 1857. Concretamente en México puede señalarse que en sus constituciones se ha plasmado esa tradición liberal e individualista, no obstante, las distorsiones políticas que perduraron todo el

siglo XX y que aun hoy siguen vigentes, impiden que de facto se cumplan los propósitos e ideas de esos principios.

Conforme se ha avanzado en la interpretación de los derechos fundamentales, no obstante los diversos nombres y la diversa doctrina que les dan origen, la figura del gobernando se ha revalorado y vigorizado a tal grado que de ser un súbdito cuya voluntad era ignorada y que no podía ni debía cuestionar las ordenes de la autoridad se convirtió en un sujeto dotado de plenos derechos los cuales debe gozar sin más restricciones que aquellas que imponga la ley, es decir actualmente sería impensable apreciar al gobernado como un sujeto constreñido a una voluntad caprichosa. Como más adelante se abordará en el presente trabajo resulta indispensable analizar la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 que cambió la forma de interpretación y aplicar esos derechos en México y en la que el Estado mismo se obliga a “*promover, respetar, proteger y garantizar*”, los derechos humanos como paradigma de la actividad estatal.

En materia propiamente jurídica y respecto de las leyes mexicanas, la autoridad encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, específicamente en el artículo 40 en el que se establece que “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*” de igual manera en el artículo 41 se establece “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados y la ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de cada estado y de la ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.*”. En ambos artículos encuentra

sustento el establecimiento de la Federación como Gobierno Federal y Estados, el ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión. De la misma manera en el Título Tercero Capítulo I De la División de Poderes se establece *“El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”*.

Así, en estas disposiciones nace la figura de la autoridad, es decir, de la voluntad del pueblo para constituirse como una República Federal, de ahí los niveles federal, estatal y municipal, ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y divididos estos en Legislativo; Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, Ejecutivo; Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Judicial; Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito así como en Juzgados de Distrito, para el reparto de sus funciones encomendadas en el ejercicio del poder público.

Así, la relación jurídica entre autoridad y gobernado se entiende como el vínculo que nace del ejercicio de las atribuciones de aquella, establecidas en ley y que cuentan con presunción de legalidad, en virtud de las cuales se despliegan facultades decisorias de manera unilateral autoritaria, imperativa y coercitiva, ajenas a cualquier tipo de aprobación a través de las cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que necesariamente habrán de afectar la esfera de los gobernados, mientras que estos encuentran en los derechos fundamentales (derechos subjetivos que corresponden a todo ente jurídico) y sus garantías (los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados internacionales, destinadas e impuestas a las autoridades para el cumplimiento de su función, esto es, el instrumento constitucional para salvaguardarlos) el medio de protección frente a cualquier tipo de acto de autoridad. Cabe señalar que lo anterior es el punto de partida para entender el presente trabajo intitulado: **“EL BUZÓN TRIBUTARIO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA: CONSECUENCIAS DE LAS NOTIFICACIONES A TRAVÉS DEL BUZÓN”**.

1.1 Relaciones de supraordinación.

Los sujetos de la relación son entidades soberanas ya sea entre países y órganos de un Estado, dado que entre estos se establecen relaciones y los cuales actúan en un plano superior de igualdad o coordinación por encima de los particulares, en un marco de derecho público en los que se establecen mecanismos de solución política y jurisdiccionales, entre las que destacan las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad señaladas en el artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 Relaciones de coordinación.

Son las relaciones que se dan entre entidades no soberanas, es decir, entre particulares e inclusive cuando el Estado actuando como tal, en un plano de igualdad y bilateralidad, dicha relación constituye una relación jurídica de derecho privado por el plano de igualdad en que actúan las partes.

1.2.1 Relaciones de supra a subordinación.

Pueden definirse a las relaciones de supra a subordinación las que se entablan entre gobernantes y gobernados, en la que se destaca la imperatividad, por actuar aquellos en un plano superior frente a los segundos, en un marco de derecho público en el que se establecen los procedimientos para dirimir los conflictos que se susciten por la actuaciones de los órganos del Estado, dichas actuaciones siempre tienen como finalidad el beneficio del orden público, el interés social y abarcan desde el ámbito ordinario, el procedimiento contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos.

1.2.1.2 Relación jurídica tributaria.

Como fuente de las obligaciones, por la ley surge la relación jurídico tributaria, en un primer momento general e impersonal que sin embargo se personaliza con el tipo de contribuyente y el hecho generador de las contribuciones lo que le dará el conjunto de obligaciones a las cuales deberá sujetarse (régimen fiscal del contribuyente), establecida como un derecho subjetivo que posee la autoridad fiscal como sujeto activo de las normas reguladoras de las obligaciones tributarias para exigir una prestación pecuniaria o en especie (obligación sustantiva y/o principal) de un sujeto pasivo, de igual manera hay un obligado subjetivo al cumplimiento de esa obligación tributaria, las cuales contienen no solo la potestad para exigir el cumplimiento de esas prestaciones, sino que además como todo cuerpo normativo contiene mandatos, prohibiciones y campos de libertad (obligaciones accesorias e independientes) para tener por cumplidas dichas obligaciones.

El vínculo jurídico referido tiene su fuente específicamente en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece como obligación de los mexicanos (es importante mencionar que las leyes fiscales mexicanas establecen la residencia entre otros como criterio para fijar la sujeción y por ende) a contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como de la CDMX o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, es decir es una obligación pública siempre a favor del Estado, sin distinción de entes jurídicos (personas naturales o jurídicas, incluso pudiendo adquirir esa calidad formas jurídicas diversas como el contrato de fideicomiso si así lo tipificara la ley de la materia), es sobre la obligación sustantiva de la cual se desprenden los principios de obligatoriedad, legalidad, proporcionalidad, equidad y destino. No obstante, en la relación jurídico tributaria también encontramos su fundamento en otros artículos constitucionales como el 50, en el que se establece el Legislativo, su Congreso general y su división en dos cámaras y el artículo 73 en su fracción VII en el que se establece como una de sus facultades el imponer las

contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, esta última debe entenderse como la potestad tributaria.

Igualmente importante es que en el artículo 16 constitucional en su antepenúltimo párrafo faculta a la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias para exigir los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales y el artículo 14 que establece que nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedades o derechos sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

En resumen, los mexicanos tienen la obligación de contribuir al gasto público en el orden federal, estatal y municipal, esa contribución será establecida por un congreso constitucionalmente facultado para ello y la verificación del cumplimiento de esa obligación tributaria será hecha por la autoridad administrativa establecida en el artículo 16 constitucional. De la misma manera que el gobernado no podrá ser privado de sus derechos o molestado en su persona sino mediante juicio y siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento.

Bajo este contexto para Emilio Margain Manatou la relación jurídico tributaria debe distinguirse de la obligación fiscal sustantiva, ya que puede darse el caso de que exista relación jurídico tributaria y no exista obligación fiscal sustantiva, asimismo que la obligación solo este a cargo del sujeto, en nuestra opinión la obligación jurídico tributaria abarca a todos los gobernados con independencia del tipo de contribución que causen o si no contribuyen, pues precisamente en esa relación se da el contexto jurídico que determinara el surgimiento de la obligación de pago o la calidad de no sujeto mediante la vía de la exención y/o beneficio fiscal, pero es dentro de dicha relación que se engloba todo tipo de obligación fiscal. Además, esa relación hace que el sujeto activo únicamente pueda ejercer las facultades que le otorga la ley con los requisitos y formalidades establecidas que le exige esta y que el sujeto pasivo pueda exigir la observancia de esas características, puesto que

consideramos que la obligación fiscal solo está a cargo únicamente del sujeto pasivo, aun así, eso no libera al sujeto activo de ejercer sus facultades de cobro con las exigencias que la ley le impone en su actuar. Para ejemplificar lo anterior basta recordar que, si una empresa solicita una devolución de un impuesto, en donde no hubo cantidad a cargo, sin embargo, sigue existiendo la relación jurídico tributaria, máxime si la autoridad ejerce alguna de sus facultades de comprobación para determinar la procedencia de la solicitud, es decir, con independencia a la existencia de una contribución a cargo, no deja de haber relación jurídico tributaria entre el sujeto activo y pasivo.

Más adelante en el presente trabajo se abordará con más detalle el tema de los derechos fundamentales y el cambio de paradigma constitucional en junio de 2011 y lo que ello implica, sin embargo podemos adelantar y afirmar que la relación jurídico tributaria como todo vínculo jurídico es una relación que implica obligaciones recíprocas, por supuesto de muy distinta naturaleza y con modalidades que permiten al sujeto activo contar con facilidades en el momento de ejercer sus funciones dado que sus actos conllevan un interés público, pero ello no significa que no deban respetarse escrupulosamente esas obligaciones entre las partes.

1.3 Definición del acto administrativo.

Para abordar el acto administrativo es necesario atender en un primer momento a la teoría general del derecho dado que ahí encontraremos sus orígenes y antecedentes, en particular en lo relativo a los actos jurídicos, en ella encontraremos que estos son una manifestación de voluntad que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones. Para el presente trabajo sería poco útil ahondar en la doctrina y las diversas teorías jurídicas que explican en un sentido amplio y estricto, el hecho y acto jurídico, así como su división, puesto que, si bien en ambos

se originan consecuencias de derecho, la característica esencial que los distingue es que el acto envuelve la intención de una voluntad que lo produjo, mientras que el hecho únicamente se produce creando un efecto jurídico con total independencia de su causalidad.

Además, el concepto de acto administrativo no exige un carácter dogmático que deba arribar a conclusiones únicas, ya que dicho concepto variará según el contexto de derecho público en el que será válido por ubicarse en él, además debe tomarse en cuenta la vertiginosa evolución de la función administrativa en un Estado moderno, no obstante, resulta relevante la construcción de ese concepto para un mejor manejo de él.

En ese sentido podemos partir de la función administrativa del Estado a partir de la concepción clásica de la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, dado que normalmente la función administrativa corresponde al ejecutivo dada su complejidad y diversificación que abarca desde la función de policía, pasando por el servicio público, actividades de producción de bienes y servicios, arbitral o de mediación, planificación y programación, hasta garantizar la prestación de servicios en la lógica de la iniciativa privada en un marco de libre mercado. Dado lo anterior esa actividad o función administrativa debe entenderse como toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los poderes legislativo, judicial y que tiene como principal pero no el único, medio de exteriorización de esa voluntad, la jurisprudencia ha definido en esos términos a la actividad administrativa, su clasificación y concepto como a continuación se muestra en la siguiente tesis:

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. SU CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO.

La actividad administrativa, debido a su considerable volumen, a la multiplicidad y heterogeneidad tanto de los fines perseguidos como de materias atendidas, ha hecho necesaria su sistematización, clasificándose, en un primer momento, en una acción: de policía o coacción (de imperium o coactiva), de servicio público o de prestación y de fomento, añadiéndose a su vez actividades de producción directa de bienes o servicios; arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y programación como una forma autónoma de actividad administrativa y, por último, al hilo de las políticas de privatización y desregulación, sumándose a las anteriores una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado. En consecuencia, por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad.¹

De esa diversificación y convergencia de actividades que integran las funciones administrativas del Estado es necesario para su materialización los medios a través de los cuales se concretan esas funciones y se da a causa a los hechos y actos jurídicos, en lo que nos atañe únicamente referimos a estos últimos ya que además de ser el principal medio -aunque no el único-, como se mencionó anteriormente ellos entrañan una característica única y primordial; la voluntad.

Es importante acotar que, si bien toda la administración pública está sujeta a la legalidad, es decir su organización y actuar, no todas las actividades son de naturaleza jurídica sino también de naturaleza técnica y operativa, las denominadas operaciones materiales que no ocasionan ninguna modificación en la esfera jurídica de persona alguna.

¹ Tesis I.4o.A.66 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. XXV, Octubre de 2013, p. 1724.

Así, partiendo de una definición básica puede decirse que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que necesariamente habrá de producir efectos jurídicos.

Por lo que haciendo un breve recuento de los conceptos vertidos por varios autores tenemos que para Andrés Serra Rojas el acto administrativo es *“una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, que en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”*.²

Para autores como Acosta Romero es *“una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”*.³

Para Alfonso Nava Negrete *“es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas”*.⁴

En este orden de ideas el Maestro Ernesto Gutiérrez y González señala que el acto administrativo puede tener: *“A.-Una declaración unilateral de voluntad solemne del Estado. B.-Una declaración unilateral de voluntad no solemne del Estado a sus servidores, o finalmente C.- Un acuerdo no solemne, por regla general, de dos o más voluntades, una de las cuales es del Estado, exteriorizada la de este, a través*

² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 19ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 238.

³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, p.299.

⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, FCE, 2007, p.538.

*del funcionario público competente, para producir efectos de derecho, ya sean éstos de simple convención (convenio) o sean impositivos o de autoridad (Tratado).”.*⁵

Todo lo referido nos permite establecer los atributos particulares de un acto administrativo:

- Es un acto jurídico.
- Es de derecho público.
- Lo emite la administración pública a través de órgano estatal investido de esa función.
- Es obligatorio y exigible su cumplimiento.
- Se presume válido.
- Es impugnabile.
- Su finalidad es de interés público.
- Es extinguihle.

Por lo que así, como todo acto jurídico, el acto administrativo debe reunir determinados elementos y circunstancias para su validez y eficacia, es decir, para producir sus efectos, para los autores antes referidos los elementos del acto administrativo son: sujeto, voluntad, objeto, motivo y fin, siendo la excepción Miguel Acosta Romero que considera el motivo y la finalidad como requisitos, pero no como elementos constitutivos, sin embargo, en nuestra opinión y dado que para su estudio es indispensable establecer el por qué y para qué fue emitido dicho acto, además de que a la luz de los derechos humanos esa motivación y finalidad no resulta una concesión graciosa por parte de la autoridad sino por el contrario un mandato de ley que garantiza esos derechos a favor del gobernado y que impide un actuar arbitrario o caprichoso de aquella.

⁵Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 61.

Ahora bien, en la legislación mexicana, en materia federal específicamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en ella se establece en su artículo 3 los elementos y requisitos del acto administrativo que son:

<p>Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:</p> <p>I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;</p> <p>II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;</p> <p>III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;</p> <p>IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;</p> <p>V. Estar fundado y motivado;</p>	<p>Sobre el artículo referido podemos concluir que en términos generales contiene los elementos esenciales y los atributos particulares del acto administrativo, es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un acto jurídico (Todas las fracciones). • Es de derecho público (Todas las fracciones). • Lo emite la administración pública a través de órgano estatal investido de esa función (Fracciones I y III). • Es obligatorio y exigible su cumplimiento (Fracción II). • Se presume válido (Fracción XII). • Es impugnabile (Fracción XV). • Su finalidad es de interés público (Fracción III).
--	---

<p>VI. (Se deroga)</p> <p>VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley</p> <p>VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;</p> <p>IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;</p> <p>X. Mencionar el órgano del cual emana;</p> <p>XI. (Se deroga)</p> <p>XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;</p> <p>XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;</p> <p>XIV. Tratándose de actos administrativos deben notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;</p>	<p>Cabe señalar que el no cumplimiento de las formalidades generará consecuencias jurídicas e incluso la nulidad para efectos o incluso nulidad lisa y llana, para determinar cuándo procede cada caso la propia ley en comento nos refiere en su numeral 6 cuando son nulos los actos de autoridad.</p>
---	--

<p>XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y</p> <p>XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley</p>	<p>El no referirlo la autoridad, es violatorio ya que impediría al gobernado su defensa.</p>
---	--

En materia local habría que remitirse a cada una de las entidades federativas y lo que se establece en sus ordenamientos, pero por lo que se refiere a la Ciudad de México, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece:

<p>Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:</p> <p>I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria,</p>	<p>Sobre el artículo referido podemos concluir que están presentes los elementos esenciales que en términos generales contienen los atributos particulares del acto administrativo, es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un acto jurídico (Todas las fracciones).
---	---

<p>salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;</p> <p>III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;</p> <p>IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;</p> <p>V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta</p> <p>VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es de derecho público (Todas las fracciones). • Lo emite la administración pública a través de órgano estatal investido de esa función (Fracciones I y IV). • Es obligatorio y exigible su cumplimiento (Fracción III). • Se presume válido (Fracción II). • Su finalidad es de interés público (Fracción IV).
--	--

<p>VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;</p> <p>VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;</p> <p>IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y</p> <p>X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.</p>	<p>Es muy importante brindarle seguridad jurídica al gobernado respecto de cual es el sentido que se dará al silencio de la autoridad.</p>
---	--

Siguiendo en el plano estatal el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo, 1, fracción I que refiere para efectos de ese Código que se debe entender por acto administrativo:

La declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de

los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;

En tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados en materia administrativa se establece que debe entenderse como acto administrativo, su clasificación y concepto, misma que se transcribe a continuación:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.

La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.⁶

Ahora bien, de los criterios antes transcritos y del análisis de los conceptos de acto administrativo que contienen es claro que en lo establecido en la legislación y la jurisprudencia se confunden elementos esenciales con requisitos de validez, sin embargo y visto el acto administrativo como un todo, para efectos del contexto jurídico mexicano está definido razonablemente su concepto y delimitación.

Por lo que del análisis antes vertido y como punto de partida del presente trabajo en nuestra opinión el acto administrativo es el principal medio de exteriorización de la voluntad de un ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, que de manera unilateral y contando con presunción de legalidad busca generar situaciones jurídicas concretas que forzosamente habrán de incidir

⁶ Tesis I.4o.A.341 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 1284.

en la esfera jurídica de a quien esté dirigido cuyas consecuencias no son definitivas y que persigue como fin último el satisfacer las necesidades de la colectividad.

1.3.1 Requisitos constitucionales de los actos de autoridad, artículo 16 constitucional.

En un contexto jurídico dado, entre autoridades y gobernados se da un variado número de actos en los que las primeras afectan la esfera jurídica de los segundos, esos actos deben cumplir una serie de condiciones y requisitos, es decir efectuarse a través de una modalidad jurídica plenamente establecida, lo que constituye la seguridad jurídica a la que Burgoa define como el “*conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos*”,⁷ luego entonces, la seguridad jurídica debe como conceptuarse como el saber a qué atenerse respecto del actuar de la autoridad.

Así, la Suprema Corte de Justicia ha identificado a las garantías de seguridad jurídica como “*derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.*”,⁸ dicho en otras palabras es el conjunto de normas, esencialmente en cuanto a procedimientos se refiere, que los órganos estatales en su organización, facultades y atribuciones en relación con los

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 7ª ed. Editorial Porrúa; México, 1972, p. 502.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las Garantías de Seguridad Jurídica*. Colección Garantías Individuales. SCJN; México, 2003, p. 9.

actos que emiten para con los gobernados y el ordenamiento jurídico como sistema de control.

Esa certeza en cuanto a las acciones de la autoridad se traduce en una serie de actos positivos (mandatos de carácter formal) que implique el cumplimiento efectivo por parte de aquellas que se traduzca en un escrupuloso acatamiento de las modalidades jurídicas a las que tiene que sujetarse la actuación de la autoridad, evitando actuaciones caprichosas, arbitrariedades y abusos. La seguridad jurídica como principio constitucional es la base del sistema jurídico mexicano dado que lo que tutela es que los gobernados jamás se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica y por tanto de indefensión, uno de los pilares sobre el que descansa ese principio constitucional es el artículo 16 de la Carta Magna que prevé los requisitos que habrá de contener todo acto de autoridad -sin distinción alguna- y en el que literalmente se establece:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”

En primer lugar, resulta claro que el artículo alude a conceptos tales como persona (cualquier ente jurídico sujeto de derechos y obligaciones en una interpretación armónica con el artículo 1 constitucional), familia, domicilio, papeles, posesiones, procedimiento, lo cual puede decirse también son los derechos que tutela. Ahora bien, para continuar con el análisis de los requisitos planteados del artículo en comento puede dividirse los elementos que lo integran en:

- El **acto de molestia** es aquel que causa una afectación temporal (a diferencia del acto de privación tiene un efecto permanente) ya sea provisional o preventiva a la esfera jurídica del gobernado con el propósito de proteger determinados bienes jurídicos.

- La **competencia** es la habilitación legal con que debe contar la autoridad para emitir el acto de molestia (el conjunto de facultades otorgadas a un órgano estatal), misma que debe ser citada en el documento que contenga dicho acto, para darle a conocer al particular las normas jurídicas en las que se basa esa legitimación y sirva para examinarla.
- La **forma**, resulta oportuno señalar que si bien el artículo señala expresamente “*por escrito*” eso no excluye a los medios electrónicos, menos aun con la evolución de herramientas tales como las notificaciones electrónicas, juicios en línea etc. Por lo que se puede entender la forma como un documento (impreso o digital) que contenga las formalidades establecidas. En este punto debe considerarse igualmente la firma autógrafa del funcionario o bien un medio cuyo valor jurídico sea equivalente como la firma electrónica del funcionario que emite el acto. Dicho requisito persigue como objetivos la plena certeza del acto de autoridad como su existencia, contenido y alcances, a fin de que el gobernado tenga la noticia completa sobre el acto que recae en su persona que redunde en un mejor conocimiento y con ello poder construir, en su caso, una mejor defensa contra aquel.
- La **fundamentación** es la indicación precisa de las leyes, reglamentos, artículos, fracción, inciso, y numeral que son aplicables al caso concreto que originan y justifican el acto de que se trate.
- La **motivación** es la asociación entre la fundamentación, los hechos, las circunstancias particulares y especiales, las causas que hacen aplicables los preceptos citados en relación al caso en concreto, es decir, la adecuación lógica del supuesto normativo a la situación subjetiva del gobernado, esa adecuación deberá ser plasmada en razonamientos lógico jurídicos que permitan arribar a la certeza de la existencia de la relación entre los preceptos

legales invocados y su plena aplicabilidad al caso de que se trate y por ende justificar su actuar.

Por lo que la seguridad jurídica es el saber a qué atenerse respecto de la actuación de la autoridad, es decir, la plena certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del gobernado en caso de no cumplirse con las previsiones de los ordenamientos legales, así como las diversas situaciones que puedan darse en el cumplimiento de estos.

En el precepto constitucional en comento también está contenido el principio de legalidad el cual es base del propio artículo, que consiste en ceñir a las autoridades únicamente a lo que están facultadas para ello, es decir, únicamente les está permitido hacer lo que expresamente les permite la ley. Igualmente contiene algunas formalidades esenciales del procedimiento que se abordaran en lo referente al debido proceso.

En resumen, el artículo 16 constitucional establece los requisitos en los cuales la autoridad puede realizar los actos de molestia frente al particular lo que puede incluir a los propios órganos estatales en situaciones de subordinación y coordinación respecto de otros órganos de esa misma índole, lo que podría ocurrir en una invasión de atribuciones o concurrencia de funciones.

1.3.2 El procedimiento administrativo.

Para abordar el procedimiento administrativo es necesario hacer un breve resumen de proceso y procedimiento, sus diferencias, cuyas bases se encuentran en la doctrina del derecho procesal. El proceso se distingue por su naturaleza judicial, de litigio, una serie de actos (que pueden incluir procedimientos) correlacionados entre

sí que buscan una solución definitiva a una controversia a través de una sentencia en un contexto jurídico delimitado.

El procedimiento por su parte no es necesariamente de tipo jurisdiccional, además puede ser parte de un todo, si bien ambos son un conjunto de actos correlacionados en un contexto y materia delimitados para producir un acto que tiene como propósito producir un efecto, no todo procedimiento implica un proceso, pero si todo proceso conlleva un procedimiento.

El Maestro Francisco González Navarro en su libro Derecho Administrativo Español aborda la existencia de una doctrina tradicional relativa a proceso y procedimiento que sostiene que mientras el proceso es un instrumento mediante el cual se lleva a cabo la función judicial, tendiente a una cuestión específica: derecho objetivo o subjetivo, ante juez imparcial supraordinario a las partes contendientes. El procedimiento es lineal y común a todos los tipos de función pública, además que en algunos casos es un presupuesto de la impugnación procesal.

Por lo que puede decirse que existen procedimientos legislativos, judiciales y administrativos, estos últimos consisten en el conjunto de actos coordinados de la administración pública que tienen por objetivo la emisión y ejecución de un acto administrativo.

Para Andrés Serra Rojas el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades establecidos en las leyes administrativas que antes, durante y después son necesarios para su perfeccionamiento y condición para su validez. Igualmente, el Poder Judicial de la Federación ha interpretado que el procedimiento administrativo, su naturaleza, alcance y contenido en la tesis en la que literalmente se establece lo siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACTO TERMINAL SON LOS ELEMENTOS DETERMINANTES PARA DEFINIR SU ESTRUCTURA.

Los procedimientos administrativos se integran por una cadena de actos de distinto alcance y contenido, como: a) un presupuesto; b) un acto inicial; c) uno o varios actos de trámite; y, d) el acto terminal, que contiene la voluntad final de la administración. En consecuencia, la naturaleza y contenido de este último distinguen su trascendencia, lo cual es determinante para definir cómo debe conformarse o estructurarse el procedimiento, de manera que permita conseguir eficiencias pero, prioritariamente, la defensa de los probables afectados.⁹

En ese tenor el procedimiento administrativo debe entenderse integrado por una serie de actos de diversa naturaleza alcance y contenido que se desarrolla por fases; primero por configurarse un presupuesto en la ley, segundo por un acto de inicio o apertura, seguido de un segundo o subsecuentes actos a trámite y llegando a un acto último y terminal que contiene la voluntad final del órgano estatal, es antes de este último acto donde debe distinguir su trascendencia, ahora bien sobre ese acto es que debe existir la oportunidad para el gobernado de hacer manifestaciones sobre lo que a su derecho convenga referente a la materia del procedimiento de que se trate con la finalidad de incidir en el sentido de su acto final.

1.3.3 El debido proceso.

En general el proceso puede hallarse en cualquier función estatal, podemos hablar de proceso judicial, proceso legislativo y proceso administrativo. El debido proceso tiene su origen en la figura anglosajona *Due Process of Law* que no es otra cosa que el Debido Proceso Legal, el cual fue establecido en las Enmiendas Quinta y Decimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos de América, que a su vez tienen como antecedente la carta magna inglesa de 1215 *per legem terrae, by the law of the land* que establecía “*That no man of what estate or condition that he be,*

⁹ Tesis I.1o.A.E. J/2 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. III, abril de 2016, p. 1020.

shall be put out of land or tenement, nor taken, nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought in answer by due process of law", cuyo significado en español es: "Ninguna persona, cualquiera que sea su condición o estamento, será privada de su tierra, ni de su libertad, ni desheredado, ni sometido a pena de muerte, sin que antes responda a los cargos en un debido proceso legal".

Héctor Fix Zamudio entiende por debido proceso legal el *"conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos del gobernado"*¹⁰ y lo divide en seis fases:

- 1) La exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento;
- 2) Prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas;
- 3) Restricción de la jurisdicción militar;
- 4) Derecho o garantía de audiencia;
- 5) Fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente;
- 6) Aspectos sustanciales del debido proceso legal que aluden ya a la evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha sostenido que el debido proceso es el *"conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier... acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal"* dicho concepto está contenido en varios pronunciamientos de

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, Voz: *Debido proceso legal*, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987, p. 820-822.

la Corte entre otros los denominados "Caso Ivcher Bronstein",¹¹ "Caso Genie Lacayo",¹² (OC-18/03:74) y (OC-16/99: 123), en esta última opinión consultiva, es de destacar que en su VOTO CONCURRENTES RAZONADO del entonces Juez INTEGRANTE DE LA CORTE SERGIO GARCÍA RAMÍREZ afirma que los derechos y garantías que integran al debido proceso deben ser vistas en su conjunto, jamás se agotan o concluyen y por el contrario son un sistema dinámico en constante cambio y formación, indivisibles para el cabal cumplimiento del debido proceso, es decir, no es un concepto único, cerrado o acabado.

El debido proceso tiene varias finalidades como la de confirmar la legalidad y la correcta aplicación de las normas que dan origen y regulan a cualquier tipo de proceso, esto es, el respeto escrupuloso a sus propios principios rectores, pero además y agregando para efecto del presente trabajo que ese respeto debe ser analizado de forma sistemática y correlacionado a profundidad en relación a otros derechos subjetivos (sustantivos y adjetivos) de la persona (todo ente jurídico susceptible de ser considerado así) a quien vaya dirigido, en un contexto jurídico.

Por su parte los tribunales mexicanos han interpretado y dado forma al debido proceso y las formalidades esenciales, respectivamente de la siguiente forma:

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.

Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte

¹¹ Caso Ivcher Bronstein (Perú). Sentencia 6 de febrero de 2001, párrafo 102.

¹² Caso Genie Lacayo (Honduras). Sentencia de 29 de enero de 1997, párrafo 74.

de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.¹³

De la simple lectura de ese criterio se advierte que para los tribunales mexicanos el debido proceso es concebido como un conjunto integral de derechos o prerrogativas en favor de los gobernados, dividido en etapas o fases, esto es:

- (i) La notificación del inicio del procedimiento;
- (ii) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- (iii) La oportunidad de alegar; y,
- (iv) Una resolución que dirima las cuestiones debatidas, respecto de todo acto de autoridad tendiente a modificar su esfera jurídica y que es aplicable a todo ámbito legal. Asimismo esas etapas y fases son

¹³ Tesis: 1a. LXXV/2013 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Decima Época t. XVIII, marzo de 2013, p. 881.

aplicables antes, durante y después de un acto de autoridad, un procedimiento o un proceso judicial, lo que de la misma forma ha sido recogido en criterios judiciales como el que se reproduce a continuación:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

...Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.¹⁴

Puede decirse entonces que para la jurisprudencia y la legislación mexicana es del debido proceso de donde emanan las formalidades esenciales del procedimiento y pertenecen a un mismo “*núcleo duro*” de garantías, además y en concordancia con lo señalado en párrafos anteriores de lo dicho por el Maestro Sergio García Ramírez en cuanto a su afirmación respecto de que los derechos y garantías que integran al debido proceso deben ser vistas en su conjunto y con un contenido abierto y no acabado.

No obstante cabría hacer una distinción, si bien el debido proceso engloba a las formalidades esenciales del procedimiento y puede considerarse como su extensión a todo tipo de ámbito en el que pudiera generarse un acto de molestia a los particulares, puede considerarse que el debido proceso como tal es para actos de naturaleza jurisdiccional, mientras que las formalidades esenciales del procedimiento abarcan todo tipo de acto. Para el efecto de este Capítulo no haremos distinción alguna entre procesos jurisdiccionales o administrativos siendo que en

¹⁴ Tesis P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133.

este momento no hay una diferenciación, ya que las formalidades esenciales del procedimiento es una traslación del debido proceso a obligaciones y derechos de cualquier orden.

Consecuentemente el debido proceso se compone de elementos complejos y de vasto significado y trascendencia que varía según el tema y materia (como puede ser los casos de menores de edad o personas de nacionalidad extranjera) pero que deben estar integrados indispensablemente por un núcleo duro o irreductible, es decir un cumulo de derechos (acciones positivas o negativas) a favor del gobernado. Lo anterior se ve reflejado en una triada indisoluble que primero, le permita conocer el acto al gobernado (emplazamiento), segundo, tenga la posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga (ofrecimiento de pruebas) y que sea tomado en cuenta para la resolución de lo planteado y por último la obligación a obtener una respuesta de la autoridad en esa resolución.

1.3.3.1 Emplazamiento.

Todo procedimiento debe comenzar por la notificación del acto de molestia, es decir que la parte afectada por la autoridad tenga la noticia completa de dicho acto, que no solo sea avisado de este, si no que tenga todos los elementos necesarios por cuanto a la acción de la autoridad se refiere. Asimismo, debe contener todos los remedios jurídicos al alcance del gobernado para las diversas situaciones que pudieran ocurrir, es decir, salidas a los distintos escenarios que pueden darse en el acto de autoridad y que necesaria e indispensablemente deben sujetarse a las leyes adjetivas del proceso de que se trate, pero además que esas disposiciones sean constitucionales y convencionales por cuanto a derechos humanos se refiere.

1.3.3.2 Ofrecimiento de pruebas.

Es en esta etapa en que el particular debe tener la posibilidad probatoria, es decir manifestar y aclarar lo que a su derecho convenga, de ofrecer y desahogar los medios de convicción que corroboren y acrediten su dicho y que además estos sean tomados en cuenta por la autoridad a la hora en que emita la resolución de que se trate y que atañe al particular.

1.3.3.3 Resolución.

Que la autoridad dicte una resolución de la cuestión planteada en la que funde y motive sobre la decisión tomada en torno a esa cuestión. En ese sentido y partiendo del hecho que una resolución es un acto de autoridad, este debe cumplir con una serie de características particulares. Primero, ser emitido por la autoridad habilitada legalmente para ello, segundo, con la forma establecida en ley para ese efecto, ya sea mediante documento escrito o por medio electrónico, en los que conste su existencia, tercero, debidamente fundada y motivada lo cual implica que se plasmen de manera pormenorizada y detallada no solo las normas que le den sustento, sino además los motivos en los cuales la autoridad basó su decisión, es decir el nexo entre normas y hechos, todo lo anterior expresado en silogismos lógico jurídicos en un proceso racional en el que se explique porqué arribó a determinada conclusión.

CAPÍTULO II

2. La notificación.

En el desarrollo de un proceso y en el de un procedimiento, ineludiblemente participan varios sujetos; la autoridad, las partes, los terceros interesados etc., como se dijo anteriormente en el proceso y procedimiento se suceden múltiples actos interrelacionados. Para que esos actos sean conocidos por los sujetos procesales es necesaria la comunicación. Cipriano Gómez Lara se refiere al medio de comunicación de la siguiente forma: *“En términos generales todo medio de comunicación es la vía o instrumento que une, relaciona o conecta a dos inteligencias. Esta vinculación de dos inteligencias en la comunicación implica la transmisión de ideas, conceptos, así toda idea o concepto, para transmitirse requiere ser expresada y la expresión no es sino la representación material de los conceptos y de las ideas”*.¹⁵

La notificación es un acto de comunicación, es el medio por el cual se desarrolla una función específica, dar a conocer a las partes o interesados de un proceso o procedimiento, el contenido de otro acto, es decir lo que resuelve un órgano jurisdiccional tratándose del ámbito judicial o una autoridad en el ámbito administrativo respectivamente. Puede establecerse entonces que las notificaciones tienen un sujeto activo cuya calidad se da en función de su papel en un proceso y en el procedimiento y el cual es el emisor (autoridad cualquiera que esta sea) y un sujeto pasivo cuya calidad esta igualmente determinada por su papel en el proceso o procedimiento y el cual es el receptor (particular o gobernado) por medio de un canal único y exclusivo que no puede ser usado de manera diferente ya que el sujeto pasivo no le puede notificar al sujeto activo, la comunicación de aquel frente a este que se da por otros medios, como por ejemplo la promoción que haga un particular a la autoridad, lo que encuentra su razón en el derecho de

¹⁵ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Textos Universitarios. UNAM. México 1980. p 254.

petición. La notificación como acto formal y solemne debe efectuarse con las formalidades establecidas en la ley, las cuales tienen como pretensión que se asegure que el destinatario tenga conocimiento de la resolución contenida en la notificación.

De manera que la notificación es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona que se le reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para un acto procesal.

El Poder Judicial de la Federación ha establecido nociones del concepto de notificación entre las que destacan las siguientes:

NOTIFICACIONES A PERSONAS FALLECIDAS, IMPOSIBILIDAD DE LAS.

La notificación, como lo indica la clara etimología del vocablo, notum facere, es el acto por el cual se manda hacer del conocimiento de una persona alguna providencia, para que la noticia dada a la misma le pare perjuicio por la omisión de lo que se le manda o intima, o para que le corra término. En consecuencia, si no hay la persona que debe ser notificada por haber fallecido, si falta el destinatario de la notificación, ésta es sencillamente imposible.¹⁶

Así de los criterios en análisis se desprende la definición y concepto mismo de la notificación, sus elementos esenciales como acto procesal, lo que se confirma en el siguiente criterio:

TERMINOS. CONCEPTO DE NOTIFICACION PARA EFECTOS DEL COMPUTO DE LOS.

La notificación es un acto procesal vinculado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Del contenido de este precepto se infiere el propósito del Constituyente, de que ninguna persona pueda ser

¹⁶ 346130. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, t. XCV, p. 1748.

afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber tenido oportunidad de defenderse en forma adecuada. Por derivación de ese principio constitucional, *el acto procesal de notificación debe entenderse como el medio específico a través del cual se produzca la certeza de que el particular afectado por el acto que se le notifica tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone que sea de tal manera claro, fidedigno y completo, que se encuentre en posibilidad de defenderse de él.* Esto explica que, jurídicamente, sólo se puede hablar de notificación cuando se han cumplido los dos momentos de la misma: el dar a conocer conforme a las reglas procesales respectivas el acto o resolución y el que surta sus efectos. Consecuentemente, cuando la ley señala que algún acto se debe realizar dentro de un término contado a partir de la fecha de notificación correspondiente, debe entenderse que el cómputo de ese término sólo podrá hacerse después de que la notificación se perfecciona jurídicamente, o sea, cuando surte sus efectos.¹⁷

Consecuentemente la notificación es el acto o acción de una autoridad para hacer saber el contenido de otro acto a un particular y los diversos involucrados, con el objetivo de que aquél este enterado plenamente de la resolución que ha tomado dicha autoridad, su naturaleza, alcance y consecuencias, por ende el beneficio, perjuicio u obligación que le imponga esa determinación y los efectos a que haya lugar, como puede ser: aceptarla, alegar lo que a su derecho convenga o en su caso interponer el medio legal que considere oportuno.

2.1 La notificación en el ámbito administrativo.

Habiendo establecido que en términos generales la notificación es un acto jurídico formal, por medio del cual se da a conocer el contenido de otro acto que constituye una resolución de autoridad, que persigue una finalidad específica y que debe cumplir con las formalidades establecidas en ley, de igual manera puede considerarse en materia administrativa. Así, la notificación en esta materia es un *“acto administrativo producto de un procedimiento de la misma naturaleza, por*

¹⁷ 218383. *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época t. X, octubre de 1992, p. 466.

*medio del cual la Administración Pública da a conocer al particular una resolución o acto emitido por ella”.*¹⁸

La notificación es el acto por medio del cual la autoridad administrativa hace del conocimiento del gobernado o de tercero interesado, el contenido de otro acto dentro de un procedimiento administrativo, susceptible de crear efectos jurídicos, cuya legal eficacia y exigibilidad está condicionada por su legal notificación al destinatario. Dicho acto se perfecciona cuando se cumplen con todos los requisitos establecidos en la ley para su validez y el cual cuenta con presunción de legalidad, pero aun perfeccionado no puede ejecutarse puesto que no es definitivo, es decir se debe cumplir con el debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento el cual está sujeto a una triada esencial en la que la notificación está estrechamente ligada a uno de sus elementos: el emplazamiento, pues con este el afectado puede estar enterado del procedimiento de que es parte y estar en aptitud de manifestar lo que a su derecho convenga y por ende obtener una resolución al respecto. En una clasificación general hay dos criterios que las distinguen, la notificación personal y no personal (cedula, instructivo, avisos, estrados entre otras).

En nuestra opinión la notificación no implica una etapa o fase del procedimiento administrativo sino únicamente el medio y vehículo que constituye en sí mismo otro acto que se hace presente en todas las etapas de dicho procedimiento, esto es desde la notificación del inicio de este, los múltiples actos subsecuentes llegando al acto en que se notifica los contenidos de esos actos y por último la resolución favorable o desfavorable al gobernado y hasta en el que se exige su cumplimiento. Dicho acto no es autónomo sino accesorio ya que sin la existencia de un acto o procedimiento administrativo no tendría lugar el acto de la notificación.

¹⁸ Paz López Alejandro, *La notificación en materia fiscal y su impugnación*, ISEF México 2006 p. 31.

2.1.1 Cuando surte efectos una notificación.

Puede afirmarse que el acto de notificación tiene dos momentos: el material y el real u objetivo que consiste en el momento en que se realiza dicho acto y el formal o adjetivo el cual es el que se establece en la ley respectiva el momento en que ha surtido plenamente sus efectos. Luego entonces existe la fecha de notificación y el surtimiento de efectos de aquella lo que estará determinado por el tipo de notificación y materia de que se trate, dicho de otra manera, por la norma adjetiva correspondiente, en específico tratándose de materia fiscal la notificación surte efectos al día siguiente en que se practica tal como se dispone en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación.

2.1.2 Lugares donde se debe notificar.

Se pueden clasificar las notificaciones según la forma en que se realizan como personales y no personales. Partiendo de esa distinción puede señalarse lugares específicos para que se efectúen estas, los que se mencionan expresamente en el artículo 136 del Código Fiscal de la Federación: las oficinas de la autoridad, el último domicilio registrado ante el registro federal de contribuyentes, el domicilio designado por las partes en el inicio de una instancia en el curso de un procedimiento administrativo o cualquier lugar en el que caso de que se realice con quien deba entender la diligencia, lo que incluye liquidadores en el caso de sociedades en liquidación. Pero del análisis de las notificaciones en su conjunto, como las no personales por ejemplo las hechas por estrados, edictos o instructivo y dada la incorporación de las tecnologías de información, el lugar y ubicación ha dejado de tener un papel preponderante en su práctica, sino más bien del modo o canal de comunicación por el que se realicen y por tanto de la certeza de que el acto de que se trate fuera notificado al particular, esto es de la constancia en su realización y recepción.

2.1.3 Formalidades de las notificaciones.

La notificación es un acto formal y solemne, dicho de otra manera, es un acto que debe guardar una forma específica según la ley de que se trate y contener requisitos que deben ser observados por la autoridad en su práctica, atendiendo a su vez las especies de notificaciones y su regulación expresa. El no cumplimiento o la omisión de algunos de los elementos establecidos en la ley para la práctica de las notificaciones puede producir inexistencia y nulidad. Resulta oportuno señalar que en materia fiscal no hay nulidad de notificaciones, dado que en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación se establece que es el momento en que el gobernado manifieste conocer el hecho de que se trate, dicho de otro modo, se haga sabedor del acto, es en ese momento cuando se tiene por notificado, surtiendo los efectos correspondientes al día hábil siguiente en los términos del mismo precepto legal.

2.1.4 Principios que deben regir las notificaciones.

En general a la notificación como acto procesal responde al principio de legalidad, del cual se desprenden otros principios tales como: la necesidad de oír al demandado, igualdad de partes, instancia de parte, que el particular tenga la oportunidad de oponerse al acto mediante su impugnación por la vía del recurso o medio de defensa procedente (lo cual deber estar consignado en el acto, lo que está expresamente dispuesto en el artículo 33, fracción I, inciso e del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente), en materia administrativa la notificación responde a tres principios básicos.

- Legalidad. La notificación tiene como principio fundamental el de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se establecen en parte las formalidades esenciales del procedimiento. Ahora bien, esa legalidad en general dependerá de la materia

y ordenamiento de que se trate, el presente trabajo se aboca a la materia administrativa, así pues, en lo que nos interesa las notificaciones están contempladas en el Código Fiscal de la Federación en su título V De los procedimientos administrativos en el que se encuentra regulada la notificación fiscal. Es decir, con arreglo a las leyes se establecen las diversas maneras en que pueden efectuarse las notificaciones lo que variara según la materia y ámbito de que se trate.

La trascendencia de ese principio es notoria, Emilio Margain Manatou ha señalado *“la exigencia del exacto cumplimiento de los requisitos legales para la notificación personal o por correo registrado con acuse de recibo obedecen a la importancia de las consecuencias que producen”*.¹⁹

Para Augusto Fernández Sagardi *“Si la notificación no se lleva a cabo en términos legales, el particular no estará vinculado jurídicamente al acto dado su legal desconocimiento. Los requisitos legales a los que se debe sujetar las notificaciones se justifican porque protegen el adecuado ejercicio de la garantía de audiencia”*.²⁰

Así, la garantía de audiencia forma parte del debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento en ese sentido German Escobar Ramírez señala que *“La noticia o resolución puede tener un contenido positivo o negativo que en cualquier caso pueda causar un agravio al interesado, por cuya razón debe reunir todas las formalidades para que haya la seguridad de que la persona a quien va dirigida la notificación conoció la*

¹⁹ Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 1997. p.191.

²⁰ Fernández Sagardi, Augusto. *Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación*. Sicco. Primera edición. México 2000. p. 277.

*resolución y de esta manera se le respetaron sus garantías de seguridad jurídica, de legalidad y de audiencia”.*²¹

Es claro entonces que la notificación guarda una relación indisoluble con el principio de legalidad y por ende con el debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento o dicho de otra forma, la notificación es un acto administrativo en la plena sujeción de las disposiciones que norman todo acto y procedimiento llevado a cabo por las autoridades.

Esa relación concatenada entre notificación y debido proceso así ha sido interpretada por el Poder Judicial de la Federación en las siguientes jurisprudencias:



²¹ Escobar Ramírez, German. *Principios de Derecho Fiscal*. Editorial O.G.S. Segunda edición. México 1997.p. 237.

Criterio

Comentario

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. ²²

La constitución federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, *la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley*, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que este en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

De tal criterio se advierte que la noción de legalidad descansa en la necesidad que cualquier actuación de toda autoridad encuentre fundamento en la ley, dicho de otro modo, que tenga sustento legal en las leyes vigentes.

En relación a la garantía de audiencia y por mandato de constitucionalidad toda ley debe contener requisitos mínimos para considerarlas adecuadas al debido proceso y a esa garantía en específico, la cual sustancialmente consiste en que sean oídos en la defensa de sus derechos ante cualquier acto de molestia de cualquier autoridad, esa defensa incluye desde luego

²² 217539. *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época Tomo XI, enero de 1993, p. 263.

cualquier etapa procesal, en esos términos las leyes deben propiciar que el gobernado sea apto para la defensa de sus derechos, tal como se establece en el siguiente criterio:

AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.²³

De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versara el propio procedimiento, *que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa;* una segunda, *que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes;* la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.

Destaca que el derecho de audiencia es la aptitud para la defensa ante cualquier acto de molestia proveniente de cualquier tipo de autoridades que puede dividirse en etapas procesales o bien, puede decirse el antes, durante y después de dicho acto de molestia, lo que incluye cualquier juicio o procedimiento del que un gobernado puede ser parte, esa aptitud constituye la garantía de audiencia.

²³ 239419. *Semanario Judicial de la Federación.*, Séptima Época Volumen 217-228, Cuarta Parte, p. 35.

Particularmente en lo que se refiere a las notificaciones en materia fiscal federal revisten formalidades específicas lo que queda de manifiesto en el criterio que a continuación se analiza:

<p>NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER QUE EL NOTIFICADOR DEJARÁ CITATORIO PARA QUE EL CONTRIBUYENTE ESPERE A UNA HORA FIJA DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE O PARA QUE ACUDA A NOTIFICARSE DENTRO DEL PLAZO DE 6 DÍAS A LAS OFICINAS DE LAS AUTORIDADES FISCALES, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.²⁴</p> <p>.... En ese tenor, el precepto referido no viola el derecho fundamental a la seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que basta que en el citatorio previo el notificador establezca expresamente cuál es el supuesto de notificación por el cual opta, lo que resulta suficiente para otorgar certidumbre al particular, pues sabrá la manera en que se le dará a conocer el acto de la autoridad.</p>	<p>Sobre el particular resulta ilustrativo señalar que en materia fiscal federal existen formalidades específicas, tal como el citatorio el cual abona a la seguridad jurídica según la interpretación del Poder Judicial de la Federación.</p>
--	---

²⁴ Tesis 2a. XCVII/2013 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Decima Época, t. I, noviembre de 2013, p. 646.

Del análisis de los criterios transcritos se desprende que las notificaciones forman parte indispensable de la legalidad, debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento, sin que obste a lo anterior que dependiendo de la materia que se trate pueden existir particularidades, tal es el caso de la materia fiscal federal.

- Publicidad. El otro principio rector es el de la publicidad de los actos administrativos que implica la indispensable necesidad de hacer saber de dicho acto al particular al cual vaya dirigido, factor indispensable para su eficacia y susceptibilidad en cuanto a la creación de efectos jurídicos. Antonio Jiménez González señala dos grandes especies de publicidad de los actos administrativos y fiscales la publicación y la notificación. La publicación es para la publicidad de actos de contenido general, abstracto e impersonal como lo establece el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo relativo a reglamentos, circulares y acuerdos.

La otra especie de publicidad son las notificaciones las cuales tienen un carácter único, personalizado y concreto.

- Contradicción. Los actos de comunicación permiten hacer efectivas y oportunas las manifestaciones o alegatos que un particular puede hacer sobre determinado acto, si bien el principio de contradicción está plenamente identificado a un proceso jurisdiccional, sin embargo, este principio puede ser trasladado a las notificaciones del ámbito administrativo y que permite el hacer valer derechos o bien cumplir obligaciones, en apego al debido proceso y por ende a las formalidades esenciales del procedimiento.

2.2 Las notificaciones en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.

La notificación está regulada en el Capítulo II, De las notificaciones y la garantía del interés fiscal, específicamente en el artículo 134 en el que se establece que las notificaciones de los actos administrativos los contribuyentes, responsables solidarios y terceros se harán:

- Personales, mediante:
 - Correo certificado con acuse de recibo
 - Mensaje de datos con acuse de recibo en el buzón tributario
- Correo ordinario
- Telegrama
- Estrados
- Edictos
- Instructivo

Es importante señalar que estas formas de notificación son las que se efectúan dentro de territorio nacional y que la manera en que están establecidas y ordenadas pudiera asemejarse a la seguridad del conocimiento del acto que puede otorgar, es decir, sus niveles de eficiencia y eficacia, pudiendo dividirse en ordinarias (personales) y extraordinarias (todas las demás) siendo estas últimas cuando se incurra en los supuestos contemplados en la ley debiendo fundarse y motivarse del porqué se realizó de esa manera. Asimismo, en el artículo en comento en su penúltimo párrafo se establecen las formas en que se harán las notificaciones de los actos administrativos en el extranjero.

“Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.”

Así, pueden clasificarse las notificaciones en:

- Personal, mediante:
 - Correo certificado con acuse de recibo
 - Mensaje de datos con acuse de recibo en el buzón tributario
- Correo ordinario
- Telegrama
- Edictos
- Mensajería con acuse de recibo
- Transmisión facsimilar con acuse de recibo
- Por aquellos medios establecidos por lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México

Esa multiplicidad de formas en que se pueden notificar los actos administrativos ya sea dentro de territorio nacional o fuera de él, no son un catálogo del cual la autoridad puede elegir, ya que el propio artículo en sus distintas fracciones establece en qué casos pueden ser usadas cada una de ellas.

2.2.1 Notificaciones personales.

Son aquellas en la cuales se entrega el acto administrativo a la persona a la que vaya dirigido con quien deba entenderse, es decir a su representante legal o a un autorizado, en forma personal, esto es, de forma inmediata y mediata respectivamente. Podría incluso afirmarse que el acto se entrega en mano del interesado, se considera como la forma más perfecta de notificación porque es la única que produce un conocimiento real, completo y directo al notificado.

En la fracción primera se establece que las notificaciones personales se harán:

- Correo certificado con acuse de recibo.
- Mensaje de datos con acuse de recibo en el buzón tributario.

La notificación personal tendrá ese carácter cuando se trate de los siguientes documentos:

- Citatorios. Para Alejandro Paz López el citatorio en materia administrativa es “*el acto por medio del cual se requiere a una persona para que comparezca en día, hora y lugar ante la autoridad administrativa a efecto de desarrollar una determinada diligencia*”.²⁵ El citatorio está establecido en el Código Fiscal de la Federación como acto administrativo (artículo 134 fracción I) a la vez que como un acto trámite o presupuesto dentro de la actuación de la autoridad (como facultad de la autoridad artículo 44 fracción II, artículo 46 fracción VI y como requisito de procedimiento de una notificación personal artículo 137, todos del Código Fiscal de la Federación).
- Requerimientos. Es el acto administrativo por el cual se le pide al contribuyente realizar una acción, algunos ejemplos son el requerimiento de pago establecido en el Título V De los Procedimientos Administrativos, Capítulo II De las Notificaciones y la Garantía del Interés Fiscal como parte de ese procedimiento o bien como requerimiento de obligaciones omitidas contemplado en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.
- Solicitudes de informes o documentos. Es el acto por el cual la autoridad solicita datos, informes o documentos ya sea al propio contribuyente, a responsables solidarios y a terceros involucrados con una finalidad específica como parte de un procedimiento administrativo (una solicitud de devolución o cualquier acto de fiscalización por parte de la autoridad) y debe ser considerada como una facultad de comprobación por parte de la autoridad. Está contemplada en los artículos 22, 22-D (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015),

²⁵ Paz López Alejandro, *op. cit.* p. 51.

41-A, 48. En cuanto a la consideración de la solicitud de información como facultad de comprobación de la autoridad fiscal, la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó en el siguiente criterio:

<p>DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES, FACULTADES PARA SU COMPROBACIÓN. LAS QUE SE INICIAN DEBEN SUSTENTARSE NO SOLAMENTE EN EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO NOVENO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SINO TAMBIÉN EN EL ARTÍCULO 42, CON LA FRACCIÓN QUE CONTENGA LA FACULTAD EJERCIDA, DEL PROPIO ORDENAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2013).²⁶</p> <p>...resulta indispensable que se invoque este ordinal, así como la fracción exactamente aplicable a la facultad ejercida, pues de otra forma, no se justifica la actuación de la autoridad, sin importar que la finalidad sea determinar si es o no procedente la solicitud de devolución presentada por el contribuyente.</p>	<p>A su vez el ejercicio de las facultades por parte de la autoridad debe estar adecuadamente fundado y motivado en la cita precisa y exacta de los preceptos normativos que le dan sustento.</p>
---	---

- Actos administrativos que puedan ser recurridos. En principio referiremos que no todos los actos administrativos son recurribles, por ejemplo, las consultas

²⁶ Tesis VII-CASR-7ME-5, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, Numero 47, Año V, junio de 2015, p. 266.

sobre situaciones reales y concretas de un particular a la autoridad, la solicitud de condonación de créditos fiscales, la resolución de una solicitud de devolución de contribuciones que no implique una negativa. Esa calidad le es dada por la ley, por cuanto que es en ella que se establezca un acto como recurrible y el recurso procedente respectivo. En sentido contrario la propia ley fija que acto, no acepta recurso en contra, como ejemplo el artículo 126 del Código Fiscal de la Federación que establece que contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros no procederá el recurso de revocación. En el artículo 117 se establecen los actos recurribles. En primer lugar las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que a su vez: a). Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, b). Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, c). Dicten las autoridades aduaneras y d). Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-a, 36 y 74 de este código. Por otra parte, los actos de autoridades fiscales federales que a su vez: a). Exijan el pago de créditos fiscales, b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución y c). Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código.

Por lo que la notificación al destinatario o al representante legal deberá cumplir con todo y las formalidades y la notificación personal habrá de realizarse con el destinatario o bien su representante legal, siendo importante que en el acta de notificación quede asentado el nombre de la persona con quien se entendió la diligencia y que sea firmada por dicha persona. En el Código Fiscal de la Federación en su artículo 135 se establece que debe recabarse el nombre y firma con quien se entienda la diligencia o si se negara aquel dejar constancia de ello. Lo anterior se ejemplifica en el criterio judicial siguiente:

NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. REQUISITOS PARA CIRCUNSTANCIAR DEBIDAMENTE EL ACTA DE LA DILIGENCIA ENTENDIDA CON UN TERCERO, SI ÉSTE OMITE PROPORCIONAR SU NOMBRE, NO SE IDENTIFICA Y/O NO SEÑALA LA RAZÓN POR LA QUE ESTÁ EN EL LUGAR O SU RELACIÓN CON EL INTERESADO [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 82/2009 (*)].²⁷

...se advierte que para circunstanciar el acta de notificación es necesario que el notificador asiente datos objetivos que permitan concluir que: a) la diligencia se practicó en el domicilio señalado; b) se buscó al contribuyente o a su representante; y c) ante la ausencia de éstos la diligencia se entendió con quien se encontraba en el domicilio. En este último caso, si el tercero omite proporcionar su nombre, no se identifica, y/o no expresa la razón por la cual está en el lugar o la relación que tiene con el interesado, se requerirá que el notificador asiente datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble; si el tercero se encontraba en el interior u otros datos que, razonablemente, acrediten que se actúa en el lugar correcto y con quien dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva...

De tal criterio se observa la imperiosa necesidad de cumplir de manera completa y exacta con las formalidades que la ley exige en la práctica de las notificaciones, por lo que la carencia de algunas de esas formalidades redundaría en la ilegalidad de la notificación y por ende el menoscabo en los derechos fundamentales de quien no fue debidamente notificado.

²⁷ Tesis: 2a./J. 157/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, enero de 2016, p. 1211.

Por otra parte el citatorio como acto previo al acto de notificación es importante ya que es parte del procedimiento de la notificación personal, está contemplado en el artículo 137 y surge en virtud de no encontrarse la persona o su representante legal para llevar a cabo la diligencia. El destinatario del acto y/o su representante deben esperar a la hora y día hábil fijada. Lo anterior así ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación como queda de manifiesto en el siguiente cuadro:

<p>NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. DEBE EFECTUARSE A LA HORA FIJADA EN EL CITATORIO AL QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SIN PERJUICIO DE QUE EN EL ACTA RELATIVA SE HAGA CONSTAR, ADEMÁS, LA DIVERSA EN QUE ÉSTA COMENZÓ A REDACTARSE.²⁸</p> <p>....de conformidad con el derecho a la seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el notificador debe constituirse en el domicilio del gobernado en la hora asentada en el citatorio, sin que respecto de dicha exigencia pueda optarse por una interpretación flexible que permita una actuación impuntual o tardía...</p>	<p>De tal criterio se reafirma la imperiosa necesidad de cumplir de manera completa y exacta con las formalidades que la ley exige en la práctica de las notificaciones, por lo que la carencia de algunas de esas formalidades redundaría en la ilegalidad de la notificación y por ende el menoscabo en los derechos fundamentales de quien no fue debidamente notificado.</p>
--	--

²⁸ Tesis 2a./J. 46/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II. mayo de 2016, p. 1214.

2.2.2 Por correo ordinario o telegrama.

En la fracción II del artículo 134 se establece el correo ordinario o el telegrama como medios para realizar una notificación, ahora bien, de una interpretación a contrario sensu, esta fracción aplica únicamente para aquellos casos en que no exista una afectación directa e inmediata del interés jurídico de la persona a quien se dirige y quedando exceptuados de esta forma los actos enlistados en la fracción I, como ejemplo de esta forma de notificación están los exhortos y las cartas invitación en las que se considera no hay una afectación al interés jurídico del contribuyente.

2.2.3 Por estrados.

En el artículo 134 fracción III del Código Fiscal de la Federación se establece que se harán las notificaciones por estrado cuando:

- a) La persona a quien debe notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes
- b) Se ignore su domicilio o el de su representante
- c) Desaparezca
- d) Se oponga a la diligencia de notificación
- e) Se halle en el supuesto de la fracción V del artículo 110 en el que se establece:

Desocupe o desaparezca del lugar donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al registro federal de contribuyentes, después de la notificación de la orden de visita domiciliaria o del requerimiento de la contabilidad, documentación o información, de conformidad con la fracción ii del artículo 42 de este código, o bien después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que este se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos, o que hubieran realizado actividades por las que deban pagar contribuciones, haya transcurrido más de un año contado a partir de la fecha en que legalmente tenga la obligación de presentar dicho aviso, o cuando las autoridades fiscales tengan

conocimiento de que fue desocupado el domicilio derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación.

De la lectura de esta porción normativa se desprende que sustancialmente se refiere a contribuyentes como no localizables o desaparecidos

- f) Los demás casos que señalen las leyes fiscales y el Código Fiscal de la Federación

Así, el procedimiento para efectuar la notificación por estrados consta de tres pasos:

1. Documento de notificación firmado por funcionario competente.
2. Fijación del acto que se notifica y fijación en un lugar visible de la oficina de la autoridad competente o en la página de internet durante 15 días el cual se contara a partir del día siguiente a aquel en que el documento fue fijado o publicado.
3. Constancia de la notificación en el expediente respectivo que documente los pasos anteriores.

Tratándose de estrados se tendrá como fecha de notificación la del décimo sexto día contado a partir del siguiente día a aquel en que se hubiera fijado o publicado el documento.

2.2.4 Por edictos.

En el artículo 134 fracción IV se harán las notificaciones por estrado cuando:

- a) Que la persona que deba notificarse hubiese fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

Al igual que en la notificación por estrados, debe existir un acuerdo de autoridad competente en el que se ordene que se haga por edictos, mismo que deberá ser fundado y motivado, de modo que se acrediten las causas por las cuales no pudo llevarse a cabo en forma ordinaria e igualmente existir constancia en el expediente correspondiente llevándose a cabo una publicación en cualquiera de los siguientes medios:

- Durante tres días en el Diario Oficial de la Federación.
- Por un día en un diario de mayor circulación.
- Durante quince días en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general.

Debiendo tener la publicación de que se trate un extracto de los actos que se notifican y teniendo como fecha de notificación la de la última publicación.

2.2.5 Por instructivo.

Para los actos que se realicen dentro del procedimiento administrativo de ejecución, la notificación por instructivo ha sido prevista por el Código Fiscal de la Federación en la Fracción V del Artículo 134 y su correlación con el Artículo 137 así como en la mayoría de los Códigos Fiscales Estatales.

Las causales que deben reunirse para la realización de este tipo de notificación son las siguientes:

- Se debió haber dejado citatorio con la persona que se haya encontrado en el domicilio del particular y el cual es el destinatario del acto referente al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- El día de la cita no esté la persona citada o su representante o bien no hayan estado a la hora fijada.

- Que la persona que se encuentre en el domicilio durante la diligencia se niegue a recibir o no se encontrare nadie con quien llevar a cabo la diligencia.
- Los vecinos se negarán a recibir la notificación.

Igualmente, el instructivo en el propio artículo 134 fracción V se establece que *“...Solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este código”*.

Lo que da cuenta que sin importar la modalidad en que se practique una notificación esta debe ceñirse escrupulosamente a la legalidad existente.

2.3 De los efectos de las notificaciones.

Las consecuencias de las notificaciones son dos fundamentalmente:

- 1) Dar a conocer al particular el acto administrativo, y
- 2) Establecer el inicio del cómputo de los plazos ya sea para el cumplimiento de una obligación determinada por la autoridad, en su caso la interposición del medio defensa procedente o bien realizar lo que se considere pertinente en relación a ese acto.

Al respecto, Dionisio J Kaye establece los efectos de la notificación que se dan en los términos de los puntos que anteceden y además señala que derivado de la notificación se *“establece un vínculo entre la autoridad que la realiza y la persona notificada, situación que produce los siguientes efectos, cuando es realizada en forma correcta:*

- *Produce la certeza legal de que la persona notificada conoce el hecho, acuerdo o resolución que se le notifica.*
- *Abre el plazo legal para que el notificado cumpla con la resolución de que se trata.*
- *Abre el plazo legal para la impugnación de la resolución notificada cuando esta cause agravio al interesado.*
- *Interrumpe el plazo de la prescripción y negativa ficta e impide la comunicación de la caducidad.*
- *Cundo la notificación se hace de forma indebida o ilegal, se presentan las siguientes consecuencias:*
- *Impide la apertura de todo plazo legal para el cumplimiento, efectos e impugnación de la resolución indefinidamente notificada, puesto que no hay certeza legal en el conocimiento de la misma.*
- *No interrumpe el plazo o término de la caducidad, prescripción o negativa ficta.*
- *Coloca al interesado en la actitud legal de solicitar la Nulidad de la Notificación, en cuanto en forma indubitable manifiesta su conocimiento, respecto a la resolución o acuerdo indebidamente notificado; y*
- *Provoca la reposición del procedimiento administrativo, a partir del momento o acto en que se incurrió en la Nulidad de notificación”.*²⁹

De lo hasta aquí expuesto es claro que la notificación persigue un objetivo primordial que es el dar a conocer un acto de autoridad, ahora bien, cuando esta se realiza y surte sus efectos según lo establecido en el artículo se considerara jurídicamente realizada lo que necesariamente incide en el cómputo de los plazos para la acción a realizar que es el otro efecto fundamental de la notificación, la decisión que toma el particular respecto de ese acto de autoridad.

Con independencia a la forma en que se haya practicado una notificación esta surtirá sus efectos al día hábil siguiente a aquel en que se realizó según lo establecido en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, ahora bien, particularmente por lo que se refiere a los medios electrónicos, específicamente lo concerniente al buzón tributario establecido en el artículo 17-K del código en

²⁹ J. Kaye, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Themis. Quinta edición México. p. 107.

comento se estipula lo siguiente: *“Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquél en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria mediante los mecanismos de comunicación que el contribuyente elija de entre los que se den a conocer mediante reglas de carácter general.”*, es decir, surtirá efectos a los tres días siguientes a aquel en que reciban el aviso a través del buzón.

2.4 Las notificaciones en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Las notificaciones en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo están contempladas en el Título IV, Capítulo I, De las notificaciones, en el que se establece que las notificaciones a los particulares y a las autoridades en los juicios deberán realizarse por medio de boletín jurisdiccional, el cual está definido en el glosario de términos establecido en el artículo 1-A fracción II como el *“Medio de comunicación oficial electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo”*.

La notificación surtirá efectos al día siguiente a aquel en que fue hecha, con excepción de la realizada a través de publicación en el boletín jurisdiccional que surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquel en que se haya realizado la publicación en dicho boletín.

Las notificaciones deberán realizarse personalmente o por correo certificado tratándose de las resoluciones que: 1) corran trasladado de la demanda, en caso de tercero y emplace a particular en juicio de lesividad y 2) la que mande citar a un testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente. En todos los casos el actuario debe asentar razón de las notificaciones realizadas por boletín

jurisdiccional, de las notificaciones personales o por correo certificado, lo que sin duda abona a la seguridad jurídica del gobernado en aras del cumplimiento estricto de la legalidad de las notificaciones.

2.5 Notificaciones en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las notificaciones en el Código Federal de Procedimientos Civiles están reguladas en el Libro Primero Disposiciones Generales, Título Séptimo Actos Procesales en General, Capítulo III Notificaciones, es importante señalar que en el código en comento se establecen distinciones como acto a notificar, es decir se establecen las figuras de notificaciones, citaciones y emplazamientos.

La resolución que se mande hacer debe expresar el objeto de esta y los nombres de las personas con quienes deba practicarse. Debe señalarse domicilio en la población en que tenga su sede el tribunal para que se practiquen notificaciones personales, así como señalar la persona contra la que se promueva y el domicilio de esta para recibir la primera notificación, así como el de un tercero involucrado.

Cuando no se indique domicilio, las notificaciones personales se harán conforme a las reglas de las notificaciones no personales.

Las notificaciones personales se harán cuando:

- Se emplaza a juicio al demandando y sea la primera notificación del proceso.
- Cuando no se actué durante más de seis meses, si se ignorara el domicilio de una parte se hará la notificación por edicto.
- Cuando el tribunal estime que se trate de una causa urgente.
- Al procurador de la Republica y agentes del Ministerio Público Federal y cuando la ley expresamente lo disponga.

Las notificaciones personales se harán al interesado o su representante. Tratándose de la demandada y no encontrándose su representante se le dejará citatorio y si no esperara a la fecha y hora indicada se le notificará por instructivo.

Así, en las notificaciones personales y no tratándose de un domicilio indicado para recibir notificaciones, el notificador deberá cerciorarse por cualquier medio que la persona a notificar viva en la casa designada. Si el interesado o la persona con quien se entienda la notificación se negará a recibirla la notificación se hará mediante instructivo en la puerta de la casa, así como asentada la razón.

Respecto al lugar de la notificación puede hacerse en el sitio donde trabaje el interesado, en cualquier lugar que se encuentre, siendo necesario para esto último que el notificador certifique que la persona notificada sea de su conocimiento personal o haberle sido identificada por dos testigos.

Tratándose de citatorios a personas que hayan desaparecido, no tengan domicilio fijo o se ignore donde se encuentran, la notificación se hará por edictos. Las notificaciones que no deban ser personales se harán en el tribunal si acuden las personas a recibirlas a más tardar al día siguiente al que se dicten las resoluciones que han de notificarse, lo mismo respecto de rotulón que se fijara en la puerta del juzgado, toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente en que se practica, este último es frecuente en los tribunales locales.

CAPÍTULO III

3. Paradigma constitucional.

Mucho se ha escrito acerca del llamado cambio de paradigma constitucional en materia de derechos humanos por la reforma del 10 de junio de 2011, si nos atenemos al significado mismo de la palabra paradigma encontraremos que proviene del griego παράδειγμα compuesta por el prefijo para παρά, cuyos ejemplos son: parábola, paralelo, paradoja, seguida de la palabra digma δειγμα que significa modelo y/o ejemplo con el sufijo ma μα que resulta de la acción, como en las palabras axioma, morfema, poema (Etimología de Paradigma)³⁰ 1. En el diccionario en línea de la Real Academia Española el paradigma tiene como significado las siguientes acepciones: 1. Ejemplo o ejemplar. 2. Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento. El paradigma newtoniano. 3. Relación de elementos que comparten un mismo contexto fonológico, morfológico o sintáctico en función de sus propiedades lingüísticas. 4. Esquema formal en el que se organizan las palabras que admiten modificaciones flexivas o derivativas.

Para el físico, filósofo e historiador de la ciencia Thomas Kuhn quien definió el concepto desde una connotación científica en su obra “*La estructura de las revoluciones científicas*” el paradigma es “*una sólida red de compromisos conceptuales, teóricos, instrumentales y metafísicos*”³¹, es decir, una estructura de conocimiento que presupone la existencia de leyes, teorías, modelos, normas, métodos, técnicas, que tiene como base una serie de valores, principios y elementos adquiridos y compartidos por los sujetos que postulan un mismo paradigma, lo que Kuhn denominó como *matriz disciplinar*, bajo esa óptica cuando un nuevo

³⁰ Etimología de paradigma, Diccionario Etimológico, <http://etimologias.dechile.net/?paradigma>. Recuperado el 26 de agosto de 2016 de la base de datos de esa dirección electrónica.

³¹ Rojas, Víctor Manuel, “*Cuatro paradigmas de la epistemología jurídica*”, *Jurídica Anuario*, Universidad Iberoamericana, México, 2006, p. 385.

paradigma rebate los planteamientos teóricos metodológicos aceptados se da el cambio de paradigma, además que la validez de ese cambio se dará si el paradigma que desplaza a otro es capaz de explicar una gama más amplia de fenómenos o de explicarlos con mayor precisión.³² No obstante, para las ciencias sociales y en específico al derecho y su dogmática, si bien es cierto hay coincidencias con el concepto de paradigma antes expuesto y que también le es aplicable en un primer momento, en nuestra opinión resulta más apropiado conceptualizar paradigma en el campo jurídico, como *“una forma de ver el mundo, una perspectiva general, una manera de fragmentar la complejidad del mundo real. Dicho esto, los paradigmas están enraizados en la socialización de los adeptos y de los practicantes, los paradigmas dicen a ellos lo que es importante, legítimo y razonable”*.³³

Del análisis de esas versiones de paradigma, las cuales son vistas desde el enfoque del conocimiento científico, habría que mencionar que la de Kuhn está plenamente identificada con las ciencias duras, pero no por ello es inaplicable a las ciencias sociales, incluido al campo del derecho. De ambas visiones queda claro que un paradigma puede ser visto como un conjunto y estructura de conocimientos, el cual tiene como antecedente y resultado ese mismo conjunto y estructura, en la que existe una concepción del mundo o una idea acerca de algo. En ese conjunto y estructura que también pueden ser vistos como un límite, habrán de encontrarse aquellos quienes practican e interactúan con esos conocimientos y que a la vez lo estimulan como antecedente y resultado de llevar a cabo esa forma de pensamiento, es decir, el producto de su actuación tiene como antecedente esa propia concepción, lo que implica una especie de referencia circular, una forma de pensamiento engendrada bajo esa misma forma, difícilmente dará como resultados nuevas o distintas perspectivas diferentes a aquellas que tuvo como referencia.

³² Ruiz, Rosaura. (10/09/2016) *“La estructura de las revoluciones científicas”* [en línea], El Universal Sección Opinión. Recuperado el 10 de septiembre de 2015 de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/rosaura-ruiz/nacion/2016/09/10/la-estructura-de-las-revoluciones>.

³³ Flores M. (2004, enero). *Implicaciones de los paradigmas de investigación en la práctica educativa*. *Revista Digital Universitaria*, 3-9.

Así las cosas y en cuanto al orden jurídico mexicano vale la pena formular las siguientes preguntas: ¿Existe un paradigma jurídico universal?, ¿Existe un paradigma jurídico mexicano? y de resultar este ¿Cuál era el paradigma anterior a la reforma?, ¿Existe un paradigma único?, ¿Existían varios paradigmas? y en caso de ser así ¿Cuántos de esos paradigmas cambiaron con la reforma constitucional de derechos humanos?, ¿Qué diferencia sustantiva hay entre el marco jurídico mexicano antes y después de la reforma?, ¿En qué radicó el cambio de paradigma?, ¿El cambio de paradigma únicamente atañe a los derechos fundamentales su concepción, interpretación y aplicación?, ¿Hubo una ruptura entre el antiguo orden jurídico con el nuevo?, si fue así ¿En qué consistió?, si bien dichas preguntas son complejas e imposibles de abordar en el presente trabajo, además de que no es su cometido, su planteamiento puede servir como punto de partida para el desarrollo del presente Capítulo.

Para dar respuesta iniciaremos señalando que para Luigi Ferrajoli quien es autor de la teoría garantista, esta teoría jurídica consiste en que el Estado es considerado un instrumento legítimo, cuya legitimación dependerá de si logra su cometido, el cual tiene como propósito garantizar los derechos fundamentales de los gobernados. En México el corte garantista radico esencialmente en el juicio de amparo, con la reforma del Poder Judicial de 1994, ese garantismo se amplió en su sentido formal al otorgársele facultades a la Suprema Corte de Justicia con lo que se estableció plenamente como un órgano de control de constitucionalidad y por tanto su función como órgano de justicia constitucional para constituirse en verdadero garante de la norma suprema.

En ese entendido puede decirse que el sistema jurídico mexicano, anterior a la reforma de derechos humanos de 2011, en cuanto a derechos fundamentales se refiere, tenía una visión garantista por cuanto hace a que los derechos consagrados en su Constitución contaban con algunos medios para hacerlos efectivos, si bien se puede discutir su margen de protección, así como su idoneidad y eficacia.

Sobre la reforma constitucional de 2011 hay diversas opiniones en cuanto a su significado y sentido, por un lado, una mayoría sostiene que ha cambiado de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar derechos fundamentales, así lo ha expresado entre otros, Miguel Carbonell.

Pero otros juristas, si bien no rebaten los méritos de la reforma ni la ven con recelo o escepticismo, la intentan apreciar con mayor reflexión y análisis, Jorge Carpizo opina: *“Desde luego que estoy de acuerdo con la nueva redacción. Lo único que me parece curioso es el cumulo de manifestaciones del sector político y académico de que dicha reforma es muy importante y que la defensa de los derechos humanos va a tener un viraje positivo en el país. Dicha reforma vino a decir lo que la Constitución ya decía y, como en otras ocasiones, su significado cabal es: ahora si se va a aplicar la Constitución como siempre debió haberse hecho. Esta es una peculiaridad del derecho constitucional mexicano, y por cierto no es para sentirse orgulloso de ella”*.³⁴

Para José Luis Caballero Ochoa *“la gran apuesta de la reforma ha sido dar una bienvenida franca a los tratados internacionales sobre derechos humanos, como elementos integradores del orden constitucional mexicano en la materia. Este aspecto era ya una realidad jurídica ante la ratificación de los tratados y su incorporación como norma interna, pero que han requerido seguir el ciclo completo de apropiación constitucional”*.³⁵

³⁴Becerra, Manuel (dir) *“La Constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos”*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México vol. XII, 2012, p. 818 y 819.

³⁵Pérez Vázquez Carlos (coord) *El camino por la reforma constitucional de los derechos humanos*, 1era edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la, p. 3 y 4.

Para el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Salvador Aguirre Anguiano “*esta reforma no implica un giro de ciento ochenta grados en las labores de quienes cotidianamente realizan actividades jurisdiccionales o bien un abandono total a las principales instituciones de la ciencia jurídica, si ocasiona un cambio de visión y entendimiento del derecho en relación a materia de los derechos humanos*”,³⁶ si bien señala que la reforma es un hito para la administración de justicia, no porque antes de ella el juez no tuviera el cuidado ni deber de velar por los derechos humanos de los justiciables, sino porque ahora quedaba despejada cualquier duda o incertidumbre en ese respecto, luego entonces la reforma resultaría una mera confirmación de la vocación de respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Constitución mexicana.

Rodrigo Gutiérrez Rojas sostiene que “*bajo el viejo paradigma de las garantías individuales*”,³⁷ los derechos solían distinguirse y separarse de las primeras (a partir de la supuesta naturaleza diferenciada que existía entre tipos de derechos), con el inconveniente de debilitar su consideración como derechos -en el sentido fuerte de la palabra- así como su sistema de garantías. El mismo autor sostiene que durante el siglo XX se dio una equiparación entre los conceptos de garantías individuales y el de derechos civiles, por ello, al establecerse en la Constitución que solo se protegerían a través del juicio de amparo esas garantías daban por resultado que los derechos sociales se quedaran sin la protección debida y sin capacidad de ser exigibles ante tribunales, lo que cambió al sustituirse la noción de garantías por la de derechos humanos deja de existir la distinción entre derechos de primera y segunda categoría.

³⁶ García Villergas, Sánchez Cordero, Paula M (coord.). *El control de convencionalidad y las cortes nacionales*, México, Editorial Porrúa, 2013, p. 41.

³⁷ Pérez Vázquez, Carlos, op. cit. p 89.

Para Rodolfo Dario Vazquez Cardozo quien retoma a Ferrajoli refiere que “*estamos inmersos en un paradigma moderno, ilustrado, liberal y democrático al cual transitamos sin rupturas ni crisis desde un estado constitucional de derecho que se basaba en la rigidez (jerarquía normativa) de la subordinación de las leyes a la constitución y sus principios como normas de reconocimiento de su validez*”. Son las modificaciones a los 11 artículos constitucionales las que concretaron esa transición.

En ese orden de ideas y habiendo ya establecido que el sistema jurídico mexicano era de tipo garantista en cuanto a derechos humanos se refiere, de un somero análisis de los derechos humanos en la Constitución antes y después de la reforma de 2011, en la comparación encontraremos que muchos elementos persisten, continúan e incluso se ven acrecentados y mejorando, como por ejemplo el principio pro persona, la aplicación normativa en cuanto a tratados internacionales, es decir, el control de convencionalidad y el control difuso. Esos conceptos jurídicos y técnicos especializados contenidos en la reforma si bien son recientes, puede señalarse que no son figuras nuevas, únicas o exclusivas, sino que con la reforma son integradas de manera expresa a la propia Constitución.

Con anterioridad a la reforma constitucional los derechos ya eran conceptualizados como todo aquel medio e instrumento que preserve la dignidad del ser humano, en palabras de Miguel Carbonell quien afirma “*En términos generales puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida digna*”.³⁸

³⁸ Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Editorial Porrúa, 2005, p. 5.

Para la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos en la actualidad se definen como “*el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes. Por tanto el respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo. De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*”.³⁹ De la simple lectura se colige que a grandes rasgos se está frente a una misma idea, los derechos como prerrogativas del individuo frente al Estado para su existencia libre y digna.

Otro de los elementos contenidos en la reforma es el principio pro persona o pro homine que ya estaba presente en el ordenamiento jurídico mexicano y si bien no con la obligatoriedad ni la trascendencia de la reforma de junio de 2011 si como idea jurídica y normativa como se desprende de las tesis que a continuación se transcribe:

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.

El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete

³⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *¿Qué son los derechos humanos?* [en línea]. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Inicio, Derechos Humanos, ¿Qué Son?. Recuperado el 30 de septiembre de 2016 http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos.

y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.⁴⁰

En el citado criterio se indica que el principio pro homine busca maximizar el beneficio de los derechos fundamentales en base a su interpretación extensiva.

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.

El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.⁴¹

De la misma forma el control de convencionalidad ya estaba presente en el sistema jurídico mexicano años antes de la famosa sentencia del Caso Radilla y de la misma manera que el principio pro persona, si bien no con la obligatoriedad ni la trascendencia de la reforma de junio de 2011, si como idea jurídica y con la naturaleza normativa de una tesis, en la que se establecía los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte de la esfera jurídica mexicana y por tanto de aplicación obligada. Algunos criterios relevantes al respecto son:

- **TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.**

⁴⁰ Tesis: I.4o.A.464 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXI, febrero de 2005, p. 1744.

⁴¹ Tesis I.4o.A.441 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 2385.

...cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.⁴²

- **TRATADOS INTERNACIONALES. LA NORMA PROGRAMÁTICA PREVISTA EN LA FRACCIÓN III, INCISO B) DEL ARTÍCULO 128 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 8.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**⁴³

...es factible que una disposición ordinaria pueda ser declarada contraria a un tratado internacional firmado y ratificado por los Estados Unidos Mexicanos, si sus postulados contravienen a los contenidos sustanciales del instrumento internacional, cuya jerarquía se ubica en un plano superior a la legislación ordinaria...

- **DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.**⁴⁴

... si en el amparo es posible conocer de actos o leyes violatorios de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

⁴² Tesis I.4o.A.440 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XX, septiembre de 2004, p. 1896.

⁴³ Tesis II.1o.P.137 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 1586.

⁴⁴ Tesis: I.7o.C.46 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, p. 1083.

De tales criterios queda clara la preponderancia de los tratados internacionales en relación a los derechos fundamentales, de ahí que estos sirvan como parámetro para su análisis respecto del ordenamiento jurídico interno.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.⁴⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad"...

Así, del conjunto de criterios expuestos puede apreciarse puntualizaciones del Poder Judicial de la Federación sobre aspectos en concreto de los controles de constitucionalidad y convencionalidad en relación a sus implicaciones en el sistema jurídico mexicano.

En términos generales y en cuanto a conceptos, ideas, propósito y sentido puede afirmarse que no hay un cambio tal que implique una ruptura que permita señalar que existe un nuevo paradigma, sigue existiendo la misma matriz disciplinar que estableció Kuhn. A efecto de ejemplificar lo anterior basta comparar la denominación del Título Primero, Capítulo I de la Constitución anterior a la entrada en vigor de la reforma intitulado "*De las Garantías individuales*" modificándose ahora por el de "*De los Derechos Humanos y sus Garantías*" lo cual sin duda es un cambio a la luz de

⁴⁵Tesis I.4o.A.91 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 2927.

la doctrina y la academia, pero no sustancialmente en cuanto a sus fines, además de que se está frente al mismo universo de conocimientos e ideas, en ese sentido fue la sustitución de la palabra “*otorga*” por la de “*reconoce*”, lo que responde al debate entre el positivismo y el iusnaturalismo lo que igualmente resulta relevante a la luz de la doctrina y la academia, pero que de la misma forma en nuestra opinión se recurre a ideas y conceptos con una misma finalidad en esencia, la protección de los derechos del gobernado.

En ese sentido y habiendo analizado el cambio de paradigma desde los puntos de vista científicos referidos en los primeros párrafos del presente Capítulo podemos afirmar que el paradigma científico de Kuhn y ese mismo tipo de paradigma concebido como una perspectiva general, se mantiene y este último se adecua de mejor manera al ser conceptualizado como una forma de ver al mundo, una perspectiva general de algo, pero ese cambio se da en la función del Estado en cuestión de derechos fundamentales lo que Sergio García Ramírez pone de manifiesto al señalar que los derechos humanos se convirtieron en el eje mismo del sistema jurídico mexicano, así como de la actuación del Estado en sus diversos ámbitos, por lo que toda autoridad tiene la obligación promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos a los denominados derechos humanos; “*La organización del Estado no es, por cierto, la cuestión fundamental de aquella Carta: el Estado se debe organizar como mejor convenga al ejercicio pleno de los derechos humanos. Para eso existe y con eso se justifica.*”⁴⁶ la reforma implica nuevas reglas en las relaciones entre el poder público y los gobernados con mayores beneficios para estos, o al menos así en la teoría. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano sintetizan el sentido de la reforma “*La nueva redacción trae consigo el reconocimiento de un abundante cuerpo jurídico de origen internacional y, principalmente una forma de concebir la relación entre el Estado y las personas y grupos, orientada a ampliar su*

⁴⁶ García Ramírez, Sergio et al. *La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos (2009-2011)* 3ª ed, México, Editorial Porrúa, 2013, p. IX.

ámbito de protección. En particular, el artículo 1o. diseña un orden constitucional fundando en la dinámica propia de los derechos humanos, al incluir la interpretación conforme, que trae consigo no solo el desarrollo jurisprudencial de los derechos, sino también criterios de aplicación e interpretación propios del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), como el principio pro persona. Asimismo, explicita las obligaciones del Estado en su conjunto para desarrollar las condiciones estructurales necesarias para la realización, mantenimiento y avance de los derechos humanos".⁴⁷

En otras palabras, el Estado para las personas y no las personas para el Estado. Si bien esa premisa como ideal político y filosófico, puede decirse que no es nueva y por el contrario es muy antigua e incluso considerarse como la base de un Estado y sociedad democráticos, en materia jurídica si representa un verdadero cambio si no estructural, por cuantos a las teorías, ideas, conceptos, técnicas, métodos existentes en el orden jurídico mexicano, si en cuanto a visión y perspectiva general jurídica del Estado, de los individuos y sus derechos humanos, una nueva forma de concepción y percepción jurídica del Estado de derecho y del Estado mismo, la función estatal volcada al respeto de los derechos fundamentales.

Otro cambio fundamental y que por sí mismo merecería un estudio profundo es lo relativo a la jerarquía normativa, si bien consideramos que es más preciso hablar de la prelación de leyes, por cuanto que no puede señalarse que una norma importa más que otra, sino que su aplicación debe darse antes que otra. En la teoría kelseniana ejemplificada en la famosa pirámide normativa en la que existían diversos niveles de normas donde las inferiores se subordinaban a las superiores. En lo que respecta a derechos fundamentales esa pirámide ha sido superada y simplemente prevalecerá aquella norma que proteja de la manera más amplia un derecho no importando su nivel formal o material. Cabe aclarar que como principio

⁴⁷ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (Coords.) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-III, Septiembre, 2011, p. 450.

de ordenación, la jerarquía normativa no ha desaparecido del todo y seguirá como criterio en cuanto a cuestiones orgánicas de la administración pública.

Dado lo anterior, la reforma constitucional y reiterando que tomando como referencia el paradigma en el sentido que Kuhn estableció, es cuestionable afirmar si se trata de un cambio de paradigma o al menos se hace necesaria una puntualización que permita hacer un mejor análisis de la naturaleza y alcance de la citada reforma ya que en la extensa bibliografía sobre el tema son pocos los autores y las obras en que se intenta discernir o clarificar ese cambio de paradigma. Por lo antes explicado consideramos que en efecto se trata de un cambio de paradigma, en una primera vertiente por lo que respecta a la relación entre el poder público y los gobernados cuyo sentido general es que se traduzca en más y mejores beneficios para estos, pero que bien vista y aunque muy importante, esa reforma puede ser contemplada como la fase constitucional de una serie de más cambios en una etapa de transición y adecuación que comienza con los planteamientos de Reforma del Estado en la primera década del siglo XXI y que junto a otras reformas como la de materia penal de 2008 y la de amparo, además de otras, que representan un periodo de cambios que aun a la fecha continúan, en una permanente y necesaria actualización del sistema jurídico mexicano, por tanto es solo el inicio para el cambio de paradigma.

Como se mencionó en el Capítulo I, si bien México ha tenido una larga tradición liberal que se tradujo en una serie de derechos políticos, sociales, económicos, culturales entre otros, a favor de los gobernados y que fueron establecidos a nivel constitucional en la Constitución de 1917 y que incluso fue tomada como antecedente por otras constituciones en el mundo como la de Weimar por ejemplo y si bien muchos de estos derechos se puede cuestionar su existencia legal porque en la práctica eran irrealizables o representaban meros ideales, lo cierto es que su sola existencia no puede ser menospreciada, más allá de su denominación, si se trata de garantías, derechos humanos y/o fundamentales.

Ahora bien, esa misma experiencia con la Constitución vigente debe servir para calibrar con humildad y realismo si la reforma de derechos humanos de 2011 traerá beneficios concretos o es tarea de todos los operadores del sistema jurídico traducir esas reformas mejoras cuantitativas y cualitativas en el disfrute de los derechos fundamentales, basta recordar las palabras de Emilio Rabasa “*todo lo hemos esperado de la ley escrita, y la ley escrita ha demostrado su incurable incompetencia*”.⁴⁸

Es claro que el sistema jurídico mexicano anterior a la reforma y en cuanto a derechos humanos se refiere era funcional, dado que hubo personas que vieron ejercidos y efectivizados esos derechos, son sus niveles de funcionalidad -lo que incluye la cobertura y calidad del ejercicio de esos derechos- los que resultan cuestionables, ¿con la reforma de derechos humanos se alcanzarán niveles aceptables de funcionalidad?, las ternas presentadas por los recientes titulares del Poder Ejecutivo para el nombramientos de ministros del máximo tribunal han resultado muy cuestionables por tratarse de personajes que además de no tener una trayectoria en el Poder Judicial de la Federación, formaron parte del gobierno federal, actuando en algunos casos no con un sentido jurídico y técnico, sino respondiendo a los intereses del gobierno en turno.

Durante la elaboración del presente trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en medio de un escenario de incertidumbre económica: crecimiento nulo, volatilidad del peso, recorte presupuestal, baja cotización del precio del barril del petróleo, se pronunció por la constitucionalidad de la mayoría de las reformas fiscales de 2014, aun en contra del sentido de criterios jurisprudenciales previos, tal es el caso de la deducibilidad de previsión social respecto de la indispensabilidad de ese gasto en relación a la generación del ingreso, por mencionar un ejemplo y

⁴⁸ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio de la organización política de México*, 5ª ed., Porrúa, México, 1976, p. 8.

aun cuando muchas de las reformas tenían notorias omisiones y deficiencias. Es decir, las decisiones judiciales de la SCJN en materia fiscal se han tornado profundamente restrictivas y no con sentido jurídico acorde al nuevo paradigma constitucional.

En ese entendido, es claro que queda un largo camino por delante para la aplicación y la puesta en marcha de los derechos humanos como eje de actuación del Estado mismo, ya que desde luego se sucederán múltiples ejercicios de interpretación y aplicación de derechos, más aun que dichos derechos no son conceptos eternos e inamovibles, por el contrario son un concepto inacabado e integrado por los ejercicios de interpretación y su respectiva aplicación que se reflejaran en la jurisprudencia, el surgimiento de nuevas leyes que ocurrirán conforme pase el tiempo y las que sufrirán adecuaciones y modificaciones según avance este nuevo paradigma y se modifique la realidad política y social para bien o mal, de la misma manera queda pendiente saber si el sistema jurídico mexicano se constituye como un poder verdaderamente independiente, si soportara las injerencias y presiones de quienes ostentan el poder o cederá ante estos.

3.1 Reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011.

El 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con nueve transitorios. Para mayor detalle se presente el siguiente cuadro comparativo:



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS⁴⁹

TEXTO ANTERIOR

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

DECRETO DEL 10 DE JUNIO DE 2011

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.**

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De esa comparación surgen cambios concretos que se resumen en el cuadro que se desarrolla a continuación:

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016). *Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011 (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos)* Recuperado el 30 de septiembre de 2016 de la página <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>.

Artículo Constitucional	Modificaciones
<p style="text-align: center;">1</p> <p>Todas las personas gozaran de los derechos humanos y sus garantías.</p> <p>Interpretación conforme.</p> <p>Toda autoridad en el ámbito de sus competencias tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</p> <p>Prohibición esclavitud.</p> <p>Prohibición de discriminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Otorga” en vez de reconocer. • Incluye la interpretación conforme. • Se establece el principio Pro personae. • La obligación de toda autoridad sin ningún tipo de distinción de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. • El Estado mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos. • Se establecen explícitamente las preferencias sexuales como motivo prohibido de discriminación. <p>En el primer artículo transitorio de la ley relativa a la reparación del daño deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto.</p>

<p style="text-align: center;">3</p> <p>Educación laica gratuita por parte del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se agrega a las finalidades de la educación el respeto a los derechos humanos.
<p style="text-align: center;">11</p> <p>Libertad de tránsito y derecho a solicitar asilo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica la palabra “hombre” por “persona”. • Se constitucionaliza el asilo por cuestiones políticas y el refugio por causas humanitarias. • En el tercer artículo transitorio que la ley relativa al asilo deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto.
<p style="text-align: center;">15</p> <p>Prohibición de celebración tratados para la extradición de reos políticos o aquellos que contravengan derechos humanos contenidos en la Constitución o tratados internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el término “garantías y derechos establecidos” por el de “derechos humanos reconocidos”. • Sigue la prohibición de celebración de convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales.

<p style="text-align: center;">18</p> <p>Prisión preventiva exclusiva para aquellos delitos que así lo ameriten.</p> <p>Los derechos humanos como base del sistema penitenciario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece como una de las bases de organización del sistema penitenciario el respeto a los derechos humanos.
<p style="text-align: center;">29</p> <p>Suspensión de derechos humanos y garantías en aquellos casos que así lo ameriten.</p> <p>Derechos humanos y garantías que no pueden suspenderse.</p> <p>La suspensión debe estar fundada y motivada.</p> <p>Cese de los efectos de la suspensión.</p> <p>La suspensión debe ser revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se agrega la figura de la restricción de derechos. • La declaratoria debe estar fundada, motivada y ser proporcional al motivo que la cause, asimismo debe respetar los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. • La extinción de la declaratoria se hará por cumplirse su plazo, por decreto del Congreso sin que el ejecutivo pueda modificarlo. • La Suprema Corte de Justicia de la Nación revisará de oficio los decretos que al respecto emita el ejecutivo. • En el cuarto artículo transitorio se establece que el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente.

<p style="text-align: center;">33</p> <p>Calidad de extranjero.</p> <p>Derecho de expulsión de extranjeros del Poder Ejecutivo Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se agrega la palabra persona para referirse a los extranjeros. • Se establece la audiencia previa en caso de expulsión la cual estará determinada en procedimiento administrativo contemplado en una ley.
<p style="text-align: center;">89</p> <p>Facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se agrega a las facultades del Ejecutivo Federal respecto de la dirección de la política exterior el incluir como principio en aquella el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
<p style="text-align: center;">97</p> <p>Nombramientos de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.</p> <p>Facultades de la Suprema Corte de Justicia para la investigación de jueces.</p> <p>Proceso de nombramiento de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se le retira a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos, misma que se la transfiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. • En el sexto artículo transitorio se establecen que los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión.

<p style="text-align: center;">102</p> <p>Organización del Ministerio Público Federal en una Fiscalía General de la República.</p> <p>Procedimiento para el nombramiento de Fiscal General de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se transfiere la facultad de investigación por violaciones de derechos graves a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. • Se establece la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y en caso de su negativa o rechazo este deberá estar fundado y motivado, el Congreso federal o local estará facultado para hacer comparecer a esos servidores públicos. • Se quita la prohibición para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea competente en caso de violaciones de derechos humanos laborales. • La elección del titular, así como del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se hará mediante consulta pública. • Corresponderá al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el procedimiento para la facultad de investigación por violación grave a derechos humanos. • En el séptimo artículo transitorio referente al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.
---	--

<p style="text-align: center;">105</p> <p>Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se concede a la Comisión Nacional de Derechos Humanos legitimación activa para el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad no solo contra leyes del orden local sino también tratados internacionales. • En el artículo noveno transitorio se establece que el Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.
---	---

En síntesis, se trata de una reforma que trata de armonizar los derechos fundamentales en relación al nuevo paradigma que se introduce con aquella, lo cual en nuestra opinión resulta acertado dado que establece las bases para la interpretación y aplicación de los derechos humanos en México en relación a dicho paradigma.

3.2 Derechos fundamentales y garantías individuales en materia de debido proceso.

En este Capítulo se han conceptualizado a los derechos fundamentales como el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona, contenidas

en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales. En síntesis, son el derecho sustantivo, el fondo mismo de las instituciones jurídicas sobre esos derechos. Existen múltiples criterios para su clasificación que varían dependiendo del enfoque objetivo o subjetivo que se les dé, además del autor que lo sostenga. Para Gregorio Peces Barba este puede darse atendiendo *“al bien jurídico tutelado y su finalidad, esto es: a) derechos personalísimos, b) derechos de sociedad, comunicación y participación, c) derechos políticos, d) derechos de la seguridad jurídica y e) derechos económicos, sociales y culturales”*.⁵⁰ Luego entonces los derechos fundamentales de debido proceso y sus garantías pueden ser ubicados como derechos de la seguridad jurídica. De la misma manera esa clasificación a su vez, puede subdividirse con otros criterios.

En la postura de Eduardo Ferrera Mcgregor y Cesar Landa Arroyo el debido proceso *“es un derecho humano abierto de naturaleza procesal y alcances generales, que busca resolver de manera justa las controversias que se presentan ante las autoridades judiciales, con la finalidad de proteger a las personas y asegurar la justicia”* que encuentran sustento en tres garantías procesales: la acción, la jurisdicción y el proceso. A su vez su observancia implica no solo el respeto a un procedimiento legal prediseñado sino además el respeto a una serie de derechos y principios tales como: el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la información, el derecho a la defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la libertad probatoria, el derecho a declarar libremente, el derecho a la cosa juzgada, todos involucrados en cada una de las etapas de análisis y resolución de un proceso judicial: demanda, defensa, prueba y sentencia. La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales esta conferida al Poder Judicial de la Federación y los tribunales establecidos en el artículo 94 de la Constitución en el cual encuentra su sustento legal.

⁵⁰ Peces-Barba, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales*. Teoría general, p. 453.

En un intento de pormenorizar los derechos fundamentales relativos al debido proceso en la Constitución mexicana y su equivalente en tratados internacionales se presenta el siguiente cuadro:

Contenido de fondo del derecho humano	Precepto constitucional mexicano	Pacto de derechos, civiles, políticos	Convención Americana de Derechos humanos	Pacto DESC
Al Debido proceso	Artículo 14	Artículo 14	Artículo 8	
A Legalidad e irretroactividad de la ley	Artículo 14 y 16	Artículo 15	Artículo 9	
A la Indemnización por mala administración de justicia y error judicial	Artículo 1		Artículo 10	
De Igualdad ante la ley	Artículos 1 y 4	Artículos 14, 17 y 25	Artículo 24	Artículo 3
De Acceso a la justicia	Artículo 17	Artículo 14		
Derecho de petición	Artículo 8			

Dado lo anterior, en un trabajo realizado por la presidencia del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal citado por Cipriano Gómez Lara en el “*Debido proceso como derecho humano*”⁵¹ en el que se precisan los derechos fundamentales relacionados y como derivación del debido proceso y el que se retoma con algunas modificaciones, deben comprender los siguientes apartados:

- El derecho a la acción judicial y el acceso a los tribunales.

Todo persona tiene acceso a los tribunales de justicia y puede actuar en juicio para la tutela de sus derechos e intereses legítimos sin que lo anterior este condicionado de modo alguno.

- El derecho a la acción contra la administración pública.

La acción deberá ser admitida frente a los tribunales o instancias competentes contra los actos de la administración pública quedando bajo la tutela de aquellos los derechos e intereses legítimos.

- El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

El derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales o instancias competentes formas adecuadas de tutela efectiva ya sea para efectos declarativos, de condena, constitutiva, cautelar y ejecutiva o cualquier otro tipo de medida que asegure la plena satisfacción de los derechos e intereses legítimos que se han hecho valer mediante la vía respectiva.

⁵¹ GÓMEZ LARA, Cipriano: “*Debido proceso como derecho humano*” en la obra colectiva: [GONZÁLEZ, Nuria](#) (Coord.): “ESTUDIOS JURÍDICOS EN HOMENAJE A MARTA MORINEAU, T. II: SISTEMAS JURÍDICOS CONTEMPORÁNEOS. DERECHO COMPARADO. TEMAS DIVERSOS”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México – México D.F. 2006. p. 345.

- El derecho a un proceso o procedimiento justo y público o privado.

Todos tienen derecho a que su asunto sea tratado, discutido y decidido equitativa de forma pública o privada, en un plazo razonable de tiempo, frente a un juez o autoridad independiente que actúen con criterio imparcial, preconstituido por ley.

- El derecho a una defensa y al principio de contradicción.

Todos tienen garantizado, durante el proceso o procedimiento, el derecho inviolable de defenderse, presentar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, de contradecir lo dicho por la contraparte, en condiciones de efectiva igualdad y paridad. Dichas condiciones deberán estar siempre aseguradas por la facultad de actuar por propio derecho o bien el poder ser representados y defendidos por un representante legalmente habilitado, ser asistido y aconsejado por un abogado, y ser apoyado por peritos.

- El derecho de audiencia en relación al ofrecimiento de pruebas y formular alegatos y que estos sean tomados en cuenta para la resolución de la cuestión dirimida.

Todos tienen garantizado el derecho de valerse, en el juicio o instancia, de los medios de prueba que considere útil, conducente y pertinente que sean legalmente admisibles para defender sus puntos de vista sobre una pretensión o un hecho.

- El derecho a la asistencia jurídica gratuita.

La ley debe asegurar a todos incluidos aquellos sectores sociales menos favorecidos, mediante los institutos pertinentes públicos o privados, el patrocinio y la asistencia a cargo del Estado, a fin de hacer efectivo su derecho de acceso a los tribunales o instancias correspondientes, como ejemplo parece claro la defensoría pública.

- A la independencia e imparcialidad de los jueces o autoridad en el proceso o procedimiento de que se trate.

La ley debe garantizar la independencia, la preparación profesional y la inamovilidad de los jueces así como los casos de abstención y recusación del juez o conflictos de interés por parte de la autoridad que conozca del asunto para salvaguardar su imparcialidad e independencia.

Por otro lado, las garantías individuales son todo aquel mecanismo legal que permita a los gobernados exigir a la autoridad jurisdiccional el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales, lo que desde luego incluye cualquier medio procesal para alcanzar ese objetivo, dicho de otra manera, son el conjunto de normas que hacen efectivo el acceso a los derechos sustantivos o de fondo.

Luego entonces habiendo establecido los conceptos de derechos fundamentales y sus garantías puede señalarse que estas son su especie, es decir todas las garantías son derechos fundamentales relacionados y derivados del debido proceso dado su carácter instrumental que permita el ejercicio de todo derecho fundamental, en este caso en específico el medio es el fin mismo, no ocurre así siempre, dado que no todo derecho fundamental es una garantía. Esa tutela es objetiva e individual puesto que a cada persona corresponderá apreciar que derecho considera conculcado y exigirlo particularmente, pero también se da en un sentido objetivo

puesto que como se dijo debe incluir y abarca procesos administrativos, políticos y de cualquier índole.

Para Eduardo J. Couture, procesalista uruguayo, el proceso es en sí mismo el medio de realización de la justicia, pero se constituye en un derecho igual de importante *“La teoría de la tutela constitucional del proceso consiste en fijar los fundamentos y las soluciones que permitan establecer, frente a cada caso en particular, pero a través de un criterio de validez general, si un proceso proyectado o regulado por la ley, es o no idóneo y apto para cumplir los fines de justicia, seguridad y orden que instituye la Constitución”* y si bien no es posible hacer una enumeración cerrada, concluyente y excluyente de los derechos que permitan ese propósito debe darse un proceso de conciliación mediante criterios racionales y ampliados para la defensa de esos derechos y por el contrario evitar criterios irracionales y restrictivos.

Bajo este contexto Héctor Fix Zamudio ha sugerido la creación del derecho procesal constitucional cuyo objeto sería *“el examen de las normas y principios constitucionales que contienen los lineamientos de los instrumentos procesales”*. Para José Ovalle Favela los sectores esenciales de los que se ocupa esa disciplina son: las garantías judiciales, las garantías de las partes y las garantías del proceso, lo que juicio de este autor no es otra cosa que los derechos fundamentales referentes al debido proceso y sus garantías.

Como se refirió en el primer Capítulo, en el debido proceso descansa buena parte de la base del sistema jurídico mexicano, ese debido proceso consiste de manera resumida en un núcleo duro o irreductible de derechos integrado por acciones positivas o negativas a favor del gobernado que se materializa en una triada indisoluble que primero, le permita conocer el acto al gobernado (emplazamiento), segundo, tenga la posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga (ofrecimiento de pruebas) y que sea tomado en cuenta para la resolución de lo planteado y por último, la obligación a obtener una respuesta de la autoridad en ese

respecto (resolución) lo que ha sido establecido y reafirmado en la jurisprudencia en la que se establece:

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.⁵²

Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

... las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto.

En ese orden de ideas, los derechos fundamentales relativos al debido proceso, no solo se refieren a el proceso en sí mismo, sino también antes, durante y el después, es decir el acceso a la justicia y la eficacia de lograr el pleno cumplimiento de una sentencia favorable, lo que ha sido así establecido por el Poder Judicial de la Federación:

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES.⁵³

...el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son: 1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie

⁵² 1a./J. 11/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. I, febrero de 2014, p. 396.

⁵³ Tesis: I.3o.C.79 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. III, junio de 2015, p 2470.

del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y, 3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia...

Máxime que con la reforma constitucional el debido proceso como concepto inacabado en constante evolución y cambio, debe engrosarse y robustecerse abarcando todos los diversos posibles remedios jurídicos a disposición del gobernado. Esos remedios deben extenderse en fases: su acceso, el apego irrestricto a los principios procesales que rijan la materia del proceso, los remedios a todas las posibles situaciones de un proceso, por ejemplo, desde la no localización de un perito, el desahogo de pruebas, la certeza en el uso de herramientas tecnológicas, los múltiples derechos concatenados que convergen en la resolución, hasta el cabal cumplimiento de una sentencia. En ese sentido entonces el debido proceso debe entenderse como un todo que asegure y garantice el acceso, ejercicio, defensa y efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales de los gobernados ante cualquier autoridad.

3.2.1 Control difuso.

*“Las disposiciones constitucionales no son simples declaraciones, reglas o principios, sino mandatos que al surgir de un órgano popular constituyen normas obligatorias que exigen ser observadas. Por tanto, se han establecido diversas formas para que lo ordenado sea estrictamente cumplido, esto es, los denominados medios de control constitucional”.*⁵⁴

⁵⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional*, Vol. 1 ed Oxford University Press, México, 2001, p. 192.

En otras palabras, la defensa de la Constitución implica que su contenido sea cumplido, para esa defensa de la constitucionalidad es que surgen los medios de control constitucional, los modelos más comunes son por órgano político o por órgano jurisdiccional y dentro de este último tres modelos; el concentrado, el difuso y el mixto.

En el sistema jurídico mexicano el tipo de control ha sido llevado a cabo por órgano jurisdiccional, es decir el Poder Judicial de la Federación lo que ha sido reconocido por este en el siguiente criterio jurisprudencial que se desarrolla en el cuadro que a continuación se presenta:

<p>SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.⁵⁵</p> <p>...En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.</p>	<p>Controles de constitucionalidad existentes en el ordenamiento jurídico mexicano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto. • El Difuso, el que ejerce cualquier juez en el ámbito de su competencia.
--	---

⁵⁵ Tesis P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, diciembre de 2011, p 557.

Tanto el control constitucional como el de convencionalidad se dividen en concentrado y difuso para su ejercicio en un modelo mixto que con anterioridad a la reforma podía definirse como híbrido. Con la misma significación y sentido. El control difuso tiene su fundamento en los artículos 1 y 133 de la Constitución consiste en el que todo órgano jurisdiccional ejerce en el ámbito de su competencia al resolver de los asuntos que conoce en sus respectivos procesos ordinarios.

El motivo principal de ese proceso ordinario no es identificar una norma como constitucional o no, sino dirimir la *Litis* planteada. Así las cosas, el juez natural de la causa tiene la obligación de preservar la supremacía constitucional ya sea porque el propio juzgador se percate de ello o a solicitud de una de las partes, lo que tendría por efecto desaplicar esa norma y resolviendo como si no existiera, pero no abordando la constitucionalidad de dicha norma ni expulsarla del orden jurídico.

En ese tenor, el control difuso de convencionalidad tiene la misma esencia que el control difuso de constitucionalidad, solo que a diferencia de esta, la constitucionalidad ya no es la que se debe preservar, sino la convencionalidad en el que el juez natural de la causa tiene la misma obligación de resolver la *Litis* planteada pero ahora con el mandato de identificar por el mismo o a solicitud de una de las partes si una norma sometida a controversia es opuesta a un derecho contenido en los tratados internacionales de que México sea parte, en la que tendría que desaplicarla pero no aludiendo a su inconventionalidad. Lo anterior así ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación en el siguiente criterio:

CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS.

De los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el control concentrado de

constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación,...

...Es aquí donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, puede contrastar, de oficio, entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional (esto es, realizar el control difuso) en ejercicio de una competencia genérica, sin que la reflexión que realiza el juez común, forme parte de la disputa entre actor y demandado. En ese sentido, la diferencia toral entre los medios de control concentrado y difuso estriba, esencialmente, en que en el primero es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda de amparo; mientras que en el segundo, ese tema no integra la litis, que se limita a la materia de legalidad (competencia específica); no obstante, por razón de su función, por decisión propia y prescindiendo de todo argumento de las partes, el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.⁵⁶

Así, el control difuso es el modelo de regularidad constitucionalidad por el cual toda autoridad jurisdiccional que conozca de un proceso en el ámbito de su competencia, que aunque no dirigido expresamente a examinar directamente su constitucionalidad y/o convencionalidad, lo hayan pedido las partes o no, el juzgador en base a las normas mediante las cuales vaya a resolver los intereses jurídicos de las partes, pueda identificar su constitucionalidad, resolviendo como si dichas normas no formaran parte del ordenamiento. En estricto apego al mandato constitucional establecido en los artículos 1 y 133 constitucional de mantener el orden de la norma suprema. Siendo la principal diferencia que en el control concentrado es decisión del quejoso plantear la cuestión expresamente en su demanda de amparo en ese respecto, mientras que en el difuso el juez tiene el mandato de hacerlo valer si considera una norma o acto contrario a la Constitución Federal y los tratados internacionales.

⁵⁶ Tesis:1a. CCLXXXIX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, t. II. octubre de 2015, p. 1647.

3.2.2 Control de convencionalidad.

La convencionalidad puede ser establecida como la conciliación de los derechos humanos contenidos en el orden jurídico interno de un país en relación a lo establecido respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos además de los tratados internacionales. Como parámetro de regularidad constitucional, el control convencional se divide en concentrado y difuso, siendo el primero mediante los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto y el difuso por el resto de los jueces en el ámbito de su competencia.

El control de convencionalidad deriva de la confrontación en la aplicación de dos esferas jurídicas; la normatividad jurídica nacional y la contenida en los tratados internacionales, donde las normas de esa primera esfera se medirán respecto de las segundas para determinar si las primeras contravienen el orden jurídico en materia de derechos humanos, esa medición se hará para enjuiciar aquellas normas a través de las previstas por los tratados y resolver su contrariedad o no para efectos de su expulsión del orden jurídico nacional lo cual ha sido interpretado de esa manera por el Poder Judicial por lo que los derechos humanos son obligaciones:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.⁵⁷

...todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar,

⁵⁷ Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, junio de 2012, p. 257.

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

Así, ese control de convencionalidad entraña para los juzgadores una obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo la protección más amplia a las personas, sometiendo a las normas nacionales a una confrontación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos y jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para determinar su compatibilidad en una interpretación conforme.

3.2.3 Aplicación conforme.

La interpretación conforme es un principio hermenéutico bajo el cual de los diversos sentidos de una norma debe seleccionarse aquel que mejor se adecue al sentido constitucional. *Para Ricardo Guastini (2006) en Estudios sobre interpretación jurídica* esa interpretación consiste en que las leyes ordinarias habrán de ser examinadas a la luz de la coherencia con la Constitución.

En el segundo párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se 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.*”, dicho párrafo además de contener la supremacía normativa de la Constitución, también incluye el principio de interpretación conforme

lo que se traduce en el mandato constitucional de interpretar y aplicar las normas del sistema jurídico conforme al catálogo de derechos y sus principios (pro persona y principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad) en una doble vía de armonización y conciliación; la Constitución y los tratados internacionales que se refieran a derechos humanos, pero que constituyen un bloque unitario de protección.

Ese mandato interpretativo está dirigido a todos los operadores de las normas protectoras a derechos humanos lo que incluye a las autoridades del Estado mexicano: los jueces, legisladores y la administración pública, en sus ámbitos respectivos. La Suprema Corte de Justicia plasmó en la sentencia del Expediente Varios 912/2010 del caso Radilla Pacheco que la interpretación conforme es un método que habrá de realizarse en tres pasos que son:

- Realizar una interpretación conforme en sentido amplio lo que significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas y a su protección más amplia.
- Realizar la interpretación conforme en sentido estricto lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces y autoridades deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos. Siendo el caso que una norma admita una interpretación constitucional e inconstitucional a la vez, el operador habrá de seleccionar aquella interpretación que sea conforme a la Constitución.

- La inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Asimismo, tenemos las reglas de interpretación por el Poder Judicial de la Federación las cuales tienen sustento en la siguiente jurisprudencia:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.⁵⁸

...el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos:

a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;

b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte

⁵⁸ Tesis P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, diciembre de 2011, p. 552.

Y reafirmado a través de la jurisprudencia en la que se establece:

DERECHOS FUNDAMENTALES. CUANDO DE MANERA SUFICIENTE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE TORNA INNECESARIO EN INTERPRETACIÓN CONFORME ACUDIR Y APLICAR LA NORMA CONTENIDA EN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL, EN TANTO EL ORDEN JURÍDICO EN SU FUENTE INTERNA ES SUFICIENTE PARA ESTABLECER EL SENTIDO PROTECTOR DEL DERECHO FUNDAMENTAL RESPECTIVO.⁵⁹

...el referido método de "interpretación conforme" entraña que los derechos fundamentales positivizados en los tratados, pactos y convenciones internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos.

De lo hasta aquí desarrollado y a manera de conclusión la interpretación y aplicación conforme es un parámetro para el ejercicio del control de regularidad constitucional en sus vertientes constitucional y convencional, así como sus subdivisiones concentrada y difusa que tiene como objetivo la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales previstos en la propia Constitución y tratados internacionales.

3.3 Criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante este nuevo paradigma en materia de derechos humanos en México derivado de la reforma constitucional de 2011, ha cambiado el contexto jurídico por cuanto la forma de interpretar y por tanto aplicar esos derechos en relación a que -como se ha señalado en el presente Capítulo- se establecen como eje de la actuación estatal para los gobernados. En ese sentido, como cualquier reforma, su puesta en marcha poco a poco se nutre con ejercicios de interpretación y aplicación, mediante la

⁵⁹ Tesis: I.3o.P. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, mayo de 2013. p 1221.

emisión de criterios jurisdiccionales emitidos por parte del Poder Judicial de la Federación, los que van dando pautas y estableciendo protocolos de aplicación en este nuevo contexto jurídico, sobre todo en temas que podrían generar ciertas dudas y confusión, como es el caso de temas como la aplicación de tratados internacionales, convencionalidad, control difuso entre otros. Es evidente que aun existiendo estos criterios jurisprudenciales siempre surgirán temas que podrían no encontrar solución con la normatividad vigente, por lo que se tendrá que interpretar.

En esa tesitura desde luego resalta la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia la que da un andamiaje jurídico a esta nueva visión de los derechos humanos, un primer criterio trascendente se da en la famosa sentencia Radilla Pacheco. Desde luego en algunos casos dicho esquema resulta omiso y deficiente, particularmente en materia fiscal la corte ha resuelto en los últimos años con criterios restrictivos que cierran aun más el de por si estrecho margen del ejercicio de los derechos fundamentales de los contribuyentes en lo que a materia de constitucionalidad se refiere, no tanto así de legalidad (lo que se debe en buena parte a la existencia de la Prodecon).

En ese orden de ideas la Suprema Corte de Justicia ha utilizado el test de proporcionalidad el cual es *“un instrumento metodológico y procedimiento interpretativo que tiene como fin resolver conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales del país.”*⁶⁰ es decir, el examen jurídico de validez de la relación entre medios y fines respecto de una medida estatal que intervenga un derecho fundamental, deben superar dicho test, el cual consiste básicamente en 4 pasos que son:

⁶⁰ De la Cruz Higuera Arias, Juan (2016). *Test de proporcionalidad: caso marihuana vs. materia fiscal*. Veritas on line [en línea] <http://veritasonline.com.mx/test-de-proporcionalidad-caso-marihuana-vs-materia-fiscal/>.

1. Determinar si la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido, y que la alcance en alguna medida y no límite de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.
2. Que la medida sea idónea para alcanzar ese fin;
3. Que la norma sea necesaria o que no existan medidas alternativas igualmente idóneas, pero menos perjudiciales; y,
4. Que exista proporcionalidad en sentido estricto, es decir, que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Esa metodología ha sido establecida por jurisprudencia con rubro 1a. CCLXIII/2016 (10a.), en la que se determina el llamado TEST DE PROPORCIONALIDAD el cual es una metodología para evaluar si una afectación a derechos fundamentales es válida o no:

TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.⁶¹

...En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

- (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada

⁶¹ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 915.

Ahora bien, esos pasos son igualmente aplicables en materia fiscal, como lo demuestra el criterio que se transcribe a continuación:

TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.⁶²

...Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, consistentes en:

- a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida;
 - b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin y,
 - c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional..
- ...Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables.

⁶² Tesis: 1a. LIII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, p. 882.

En un primer momento de dicha tesis se desprende que en materia fiscal debe utilizarse al test en idénticos términos que en cualquier otra materia (por supuesto que bajo sus propias reglas y principios particulares) sin embargo, de facto no ocurre así, por el contrario cuando se trata de medidas legislativas que afectan derechos fundamentales en materia fiscal se realizan de forma somera, escueta y “*mínima*” e incluso contraviniendo interpretaciones previas.

Atendiendo sus orígenes la técnica de control de constitucionalidad, llamada juicio de proporcionalidad tuvo su origen en el constitucionalismo europeo, a criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que no se pueden restringir libertades para fines recaudatorios, a diferencia de lo que ocurre en México donde en sentido inverso se restringen derechos fundamentales con fines eminentemente recaudatorios, basta ver la resolución de la Corte a la reforma fiscal de fecha 9 de diciembre de 2013 y la publicada en el DOF el 11 de diciembre de 2013, las que contenían la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, Código Fiscal de la Federación y entre otros cambios el límite a las deducibilidad de partes exentas de sueldos y salarios para impuesto sobre la renta, el límite deducciones personales la contabilidad electrónica, el buzón tributario entre otros, es decir, en aquellos asuntos en los que están en juego los ingresos públicos, la Suprema Corte no hace las mismas disertaciones con el nivel de detalle y de manera pormenorizada en el que exponga de manera abundante todas las implicaciones que las leyes fiscales tienen en relación a los derechos fundamentales del gobernado, lo que parece cambiar cuando además tienen el carácter de contribuyentes.

3.4 Principio Pro Homine.

Uno de los cambios más relevantes que se dieron mediante la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 y que está contenido en el artículo primero constitucional, es lo relativo a la interpretación sobre las normas relativas a los

derechos humanos las cuales se interpretaran de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales, favoreciendo en todo momento a las personas, con la protección más amplia, siempre y cuando se apege a los preceptos que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, aplicando el principio “*Pro Homine*” o “*Pro Persona*”. Ese principio abarca tanto la interpretación y la aplicación que surge de ese ejercicio de interpretación, así como la creación de normas en general, lo que igualmente lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis:

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.⁶³

...Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

En un sentido general el principio pro homine puede definirse como una criterio o directriz constitucional precedido por el parámetro de la interpretación y aplicación conforme, decantándose en la que se favorezca la aplicación más amplia que surja de un ejercicio de interpretación y que proporcione el mayor beneficio posible a la persona, es decir, nos parece que el criterio pro persona no constituye un método

⁶³Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), *Gaceta de Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. I, mayo de 2017, p. 239.

de interpretación jurídica per se, dado que los métodos de interpretación tales como teleológico, sistemático, literal, analógico, entre otros, seguirán usándose, lo que cambia es que como resultado de ese ejercicio y no importando el método de interpretación utilizado, su aplicación deberá hacerse bajo ese criterio o directriz. A efecto de ejemplificar lo anterior es oportuno recordar que hay otros criterios y principios constitucionales tales como in dubio pro reo, in dubio pro operario o de favorabilidad laboral, favor debilis, favor libertatis y pro actionae, la no retroactividad en general y la retroactividad en materia penal, los cuales son criterios y principios que se relacionan con ámbitos normativos particulares como lo son el derecho penal, laboral, administrativo etc., no obstante que el principio pro persona debe aplicarse a toda norma sin importar su materia, lo cual puede considerarse como una primera diferencia, también habría que señalar que el principio pro homine no es comparable con aquellos, en la medida que este último debe considerarse como el criterio y directriz máxima y última, resultado de un mandato constitucional y en el cual existe una prelación por cuanto a su aplicación se refiere, sobre todo en el caso en el que contengan dos derechos, lo que también debe sujetarse a límites y restricciones que la propia Constitución prevea para su ejercicio regulado y restringido lo que responderá a la naturaleza misma del derecho y a la materia de que se trate, puesto que el debido proceso no es el mismo en materia fiscal que penal, ni tampoco sus restricciones, o bien atenderá a otras cuestiones propias del caso de que se trate, como por ejemplo el arsenal probatorio en el caso de un proceso judicial o de un procedimiento administrativo, máxime que todo derecho es relativo y no absoluto. Consideramos que los propósitos de dichos principios no son opuestos ni se contravienen en sus fines, por el contrario, convergen en un mismo sentido; la interpretación que más favorezca a las personas pero que deben analizarse bajo sus propios principios y reglas particulares.

Ahora bien, el principio Pro Homine se compone de dos vertientes:

- A) Directriz de preferencia interpretativa en la que se busca la interpretación y con ello el método que optimiza un derecho constitucional, esta directriz a su

vez se divide en: a) Principio *favor libertatis* el cual se basa en interpretar un precepto normativo en el sentido más benéfico al derecho tutelado, dicho principio a su vez contiene dos rubros 1) Las limitaciones contenidas en la ley respecto de derechos humanos deben ser interpretadas no de manera extensiva o expansiva sino de manera restrictiva y acotada, es decir limitándolas lo menos posible y 2) Se debe interpretar la norma de la mejor manera para su ejercicio. b) Principio de protección a víctimas o principio *favor debilitis* la interpretación de normas en situaciones de conflicto en que las partes se hallen en inferioridad de condiciones o que no se hallen en total igualdad de condiciones.

B) Directriz de preferencia de normas. El juez debe aplicar la norma más favorable a una persona sin importar la jerarquía formal del ordenamiento que contenga aquella, ahora bien, esa preferencia incluye a la jerarquía formal y material de las leyes.

Esos aspectos han quedado establecidos en la siguiente tesis:

PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN.⁶⁴

...desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio "pro homine" tiene dos variantes:

a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de: a.1.) Principio *favor libertatis*, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio *favor debilis*; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de

⁶⁴ Tesis I.4o.A.20 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, diciembre de 2013, p. 1211.

condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y,
b) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquella.

El juez deberá aplicar la norma más favorable a la persona con independencia a su jerarquía formal y material, lo que representa que en dichas normas debe haber una relación de prelación por el derecho que contengan esta, en otras palabras, no importando si se trata de una ley de orden federal, estatal o municipal, o si se trata de un reglamento o circular, debe estarse a incluso un instrumento convenido entre particulares, es decir, a aquella disposición que mayor beneficio cause.

Resulta claro que el principio pro persona es el criterio bajo el cual debe efectuarse la actuación hermenéutica de la interpretación conforme, constituyendo la base sobre la cual debe preferirse las normas sobre derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

3.5 Dignidad de las personas.

El artículo 1 constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de los derechos reconocidos por la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de sus garantías, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, en los casos y con las condiciones que en ella se establece. Uno de los derechos fundamentales que otorga la Ley Suprema a favor del gobernado es el derecho a la dignidad de la persona que se establece en el mismo artículo 1.

Ahora bien, en ese orden de ideas, podemos definir a la dignidad de la persona, de manera sistemática con el artículo 25 de la Constitución como aquellas condiciones

mínimas que permitan una existencia libre y el desarrollo integral de la persona. La dignidad de las personas no se puede identificar ni confundir con un precepto meramente moral, o con una mera declaración de principios, sino que debe proyectarse en el ordenamiento jurídico mexicano como un bien jurídico substancial de las personas, que merece la más amplia protección jurídica y como derecho fundamental que debe ser tomado como base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

Lo anterior ha sido confirmado reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.⁶⁵

...Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.”

Así las cosas, la dignidad humana junto con el mínimo vital o mínimo existencial, entendido este como una derivación del principio constitucional de proporcionalidad tributaria, siendo este último concepto concebido como un derecho fundamental cuyo sentido converge en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, lo cual sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis que se presentan a continuación:

⁶⁵ Tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, agosto de 2016, p. 602.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO, TIENE FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁶⁶

...Así, el referido derecho se configura como directriz para el legislador, por cuya virtud debe abstenerse de imponer contribuciones a determinados conceptos o ingresos, cuando ello implique dejar a la persona sin medios para subsistir. En consecuencia, como el derecho al mínimo vital en el ámbito tributario encuentra asidero en el citado artículo 31, fracción IV, constitucional, puede precisarse que lo establecido en la fracción VIII del apartado A del artículo 123 de ese ordenamiento fundamental, en el sentido de que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento, no es más que la manifestación de dicho derecho, de proyección más amplia, en la materia laboral y, específicamente, para el caso de los trabajadores que perciben dicho salario.

El mínimo vital se traduce en un mandato para cualquier autoridad para abstenerse de imponer contribuciones a ingresos cuando ello implique dejar a la persona sin medios para subsistir.

Del criterio referido puede concluirse que deben existir ingresos exentos y que estos deben considerarse así cuando sean los medios de subsistencia de una persona, esa protección no es más que la proyección del mínimo vital en el ámbito tributario.

⁶⁶ Tesis: P. VI/2013 (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2013, p.135.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.⁶⁷

... conformados por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido.

...En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna...

... por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.

El mínimo vital conceptualizado como un núcleo de derechos con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades y el cual debe permanecer ajeno a cualquier limitación.

Sobre los criterios citados puede decirse que el respeto al mínimo vital constituye una serie de condiciones indispensables para el desarrollo de cada persona o

⁶⁷ Tesis I.4o.A.12 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Decima Época, t. II, febrero de 2013, p. 1345.

entidad jurídica sin importar más condición que aquella que permitan ese desarrollo personal.

<p>DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.⁶⁸</p> <p>...el derecho al mínimo vital trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral, y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución Federal, lo cual en términos de su artículo 1o.,</p>	<p>La dignidad de las personas implica no solo la supervivencia sino la existencia libre y digna lo que inclusive y a juicio de este autor abarca a las personas morales para la consecución de su objeto social.</p>
--	---

<p>RENTA. EL RESPETO AL DERECHO AL MÍNIMO VITAL IMPLICA CONSIDERAR LAS CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES PARTICULARES BAJO LAS CUALES SE GENERA EL INGRESO DE LAS PERSONAS, CONFORME A LOS DIVERSOS CAPÍTULOS DEL TÍTULO IV DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO.⁶⁹</p> <p>...sino que debe analizarse por cada categoría de contribuyentes, tomando en cuenta las características y condiciones particulares bajo las cuales se produce el ingreso obtenido.</p>	<p>El mínimo vital debe ser analizado a la luz de las condiciones particulares y especiales de cada caso de la persona de que se trate.</p>
--	---

⁶⁸ Tesis: P. VII/2013 (9ª), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época; t. I; diciembre de 2013; p. 136.

⁶⁹ Tesis: P. IX/2013 (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. I, diciembre de 2013, p. 141.

Si bien en un primer momento pudiera parecer que la dignidad de las personas es un tema meramente subjetivo, en nuestra opinión esta se torna una cuestión objetiva al ser la base y punto de partida para toda persona en el libre desarrollo de su personalidad y que trasciende todo ámbito y materia.

De las tesis antes referidas se desprende que el mínimo vital trasciende todos los ámbitos que prevean medidas estatales que permitan respetar la dignidad de las personas, es decir, que el mínimo vital es un núcleo de derechos a favor de los gobernados que debe permanecer intacto para asegurar la existencia libre y digna descrita en el artículo 1 de la Constitución federal. El mínimo vital trasciende el ámbito tributario y debe entenderse ese núcleo como un cumulo de derechos (acciones positivas y negativas) que libren de obstáculos el desarrollo libre de las personas, específicamente en el caso de las personas físicas que son titulares de derechos fundamentales que resultan necesarios para esa existencia libre y digna, y con ello en el caso de las personas físicas satisfacer las necesidades básicas como lo son; alimentación, vestido, habitación, salud, educación, salario digno, cultura, entretenimiento y recreación no solo para el individuo, sino para su núcleo familiar, atendiendo su situación y circunstancias personales. Además de que respetar el mínimo vital implica valorar y ponderar las características y condiciones particulares bajo las cuales se encuentran las personas ya que evidentemente y a sus circunstancias que les son propias: la edad, el núcleo familiar, el estado de salud, las personas se encuentran en diversas situaciones. En ese tenor las personas morales se encuentran en diversos supuestos, por ejemplo, una persona moral constituida como sociedad anónima de capital variable, evidentemente persigue fines de lucro, no así una persona moral constituida como asociación civil, que tiene fines eminentemente caritativos o de investigación científica o tan variados como los determine su propósito.

Ahora bien, en general en el marco jurídico mexicano y en específico en la legislación fiscal no se especifica ni se establece que rubros son necesarios para la existencia libre y digna establecida en la Constitución mexicana, si bien en el

máximo ordenamiento algunos de esos derechos subjetivos están contenidos de manera explícita como en los casos específicos del derecho a la protección de la familia, a recibir educación, a la alimentación, a la salud, a tener una vivienda digna y decorosa, de acceso a la cultura, en el artículo 4 constitucional, dichos derechos se amplían y especifican en distintos cuerpos normativos, en lo que toca a las personas físicas, lo contenido en el Código Civil Federal, que es supletorio a la materia fiscal y que en su artículo 308 se establece lo siguiente:

“ARTICULO 308. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.”

Como ha quedado establecido puede señalarse que las personas físicas tienen como objetivo primordial su sobrevivencia personal y familiar, en tanto que las personas jurídicas toda vez que estas también persiguen fines constitucionalmente válidos, ya sean: sociales, culturales, científicos y por supuesto comerciales y mercantiles, es decir, lucrativos, luego entonces resulta claro que la dignidad debe relacionarse con la consecución de los fines últimos de cada persona, sin importar el ente jurídico que constituya.

En esa línea, al hacerse referencia a la dignidad de la persona podría decirse en un primer momento que ese concepto está únicamente dirigido a las personas físicas, lo cual así ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación en la en la tesis en la que se ha establecido:

MÍNIMO VITAL. CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y AL INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SE ENCUENTRA DIRIGIDO A SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO DE LAS JURÍDICAS.⁷⁰

El derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, al considerar que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas...

..

En ese orden de ideas, el Poder Judicial ha interpretado o al menos en lo que se refiere a mínimo vital en materia estrictamente tributaria, el mínimo vital no es aplicable a las personas morales según se desprende de la tesis que se reproduce a continuación:

MÍNIMO VITAL. ESE DERECHO ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, TRATÁNDOSE DE PERSONAS JURÍDICAS.⁷¹

...por lo que resulta inapropiada su extensión al procedimiento administrativo de ejecución, en tanto que éste se encuentra dirigido a hacer cumplir las obligaciones contenidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que su naturaleza jurídica prevé la sujeción del gobernado a su cumplimiento forzoso. Esto es, su aplicación en un procedimiento que tiene por objeto exigir el cumplimiento de obligaciones fiscales, desnaturalizaría su materia, pues se alentaría el incumplimiento de éstas, so pretexto de un derecho que debe ser observado por el legislador.

No obstante, la Constitución únicamente alude al termino persona, lo que puede interpretarse como todo ente jurídico susceptible de derechos, las personas jurídicas también son titulares de los derechos fundamentales en la medida que los derechos fundamentales sean compatibles con su naturaleza y fines, máxime que

⁷⁰ Tesis I.9o.A.1 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, marzo de 2016, p. 1738.

⁷¹ Tesis II.1o.9 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. III, junio de 2015, p. 2311.

las personas morales tienen como atributo de la personalidad un patrimonio, que además son los medios con los cuales llevara a cabo sus actividades. En nuestra opinión así debe entenderse lo interpretado por el Poder Judicial en la siguiente tesis en la que se establece:

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.⁷²

...En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gozan las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

Si bien es claro que ningún derecho fundamental es absoluto, por lo cual todos admiten restricciones, tratándose de personas morales la titularidad de los derechos fundamentales debe estar acorde a su naturaleza y fines, luego entonces es claro que si la Constitución establece la dignidad como las condiciones para una existencia libre y digna que permita el desarrollo de la personas, también es aplicable a las personas jurídicas puesto que ellas también persiguen una finalidad y propósito que con independencia a este, les es indispensable una serie de condiciones que el Estado está obligado a proporcionar, como por ejemplo; seguridad pública, el Estado de derecho y por ende la seguridad jurídica de aquellos que deseen establecer una empresa con fines de lucro y con ello certeza respecto de las inversiones que se efectúen en el país.

⁷² Tesis P./J. 1/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. I, marzo de 2015, p. 117.

En ese sentido, la titularidad del mínimo vital también corresponde a las personas morales que son titulares de la dignidad en la medida que también tienen que contar con las condiciones para una existencia libre que permita el desarrollo de la persona, en el entendido que también persiguen fines y objetivos de índole diversa, para lo cual necesariamente debe contar con las condiciones propicias para ello, ahora bien, esas condiciones deben estar directamente relacionadas al fin que persiga y como se ha señalado y recalado eso debe atender a los fines para los cuales fue constituida.

En esa tesitura la dignidad y los derechos esenciales que se desprenden de ella, deben de ser protegidos, garantizados, efectivizados y promovidos a través de mecanismos eficaces. La persona es un ser social, convive con las demás personas en sociedad e interactúan en el complejo mundo de la vida social y política. Así los derechos que se fundamentan en la dignidad de la persona deben ser examinados no en forma aislada, sino como parte del complejo sistema de derecho, que se interrelacionan y se limitan recíprocamente.

La dignidad se aprecia en cada realidad que se concreta su vulneración y se perturba, amenaza o priva de sus derechos esenciales a la persona, cada vez que se pone como obstáculo para su realización. Se viola la dignidad de las personas cuando son convertidas en un objeto o se constituye como un mero instrumento para el logro de determinados fines eminentemente fiscalizadores o recaudatorios. Así las cosas, la dignidad debe apreciarse como un mínimo invulnerable que todo ordenamiento jurídico debe de asegurar de modo que, permitan el goce de los derechos fundamentales y que debe servir como fundamento del orden jurídico y orientar la interpretación del mismo así como evitar que cualquier construcción interpretativa o dogmática signifique un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales que de facto impliquen afectaciones arbitrarias a esas condiciones que permitan una existencia libre y digna que cualquier ente jurídico pueda tener.

3.6 La seguridad jurídica como derecho humano.

En términos generales todo grupo humano desde la antigüedad tiene como propósito y fin último asegurar la subsistencia basada en algún tipo de orden, es decir, evitar la incertidumbre y zozobra del estado de naturaleza que Thomas Hobbes describe en *“El Leviatan”* como una guerra de todos contra todos y en el que sostiene que la vida es *“solitaria, pobre, asquerosa, brutal y corta”*. El concepto de seguridad jurídica tiene como antecedente histórico a Sócrates, en el juicio que se le condena a muerte y la aceptación de esta, como respeto a la justicia y la legalidad, aun sabiendo que las acusaciones sobre las que versaba el juicio eran falsas, lo que recoge Platón en su obra *“Apología de Sócrates”*.

En términos filosóficos y políticos autores como el propio Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean-Jaques Rousseau entre otros, sostienen que la creación del Estado y del derecho tienen como finalidad terminar con la incertidumbre del estado de naturaleza, es decir lo contrario: otorgar seguridad en relación a la existencia y condiciones de vida de los hombres. En ideas de Manuel Atienza *“La seguridad jurídica puede entenderse, en un sentido muy amplio, como la seguridad que nos proporciona el Derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta”*.⁷³ Eduardo García Maynez establece que un ordenamiento jurídico se traduce en seguridad jurídica cuando en el convergen vigencia, justicia y eficacia: *“un orden solo es valioso cuando realiza eficazmente los valores que le dan sentido”*.⁷⁴

En términos jurídicos, la seguridad jurídica como derecho humano consiste genéricamente en que el gobernado tenga certeza sobre su situación personal en relación a sus derechos ante las leyes y la autoridad, la cual deberá sujetar sus

⁷³ ATIENZA, M., *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 181.

⁷⁴ GARCÍA MÁYNEZ. E., *Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1994, p. 479.

actuaciones a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, visto de otro modo que la actuación estatal este escrupulosamente ceñida a lo que la ley le permite a la autoridad. La seguridad jurídica es *“la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares, establecidos previamente”*⁷⁵. Para Peces-Barba la seguridad jurídica es *“justicia formal y justicia material, es libertad más igualdad o libertad igualitaria”*,⁷⁶ para el mismo autor la seguridad jurídica es un valor procedimental que *“pretende crear las condiciones mínimas para la existencia de la libertad moral, a través de una libertad de elección, garantizada frente al temor y a la violencia de los demás”*.⁷⁷

Miguel Ángel Suarez Romero sostiene que hay clases y dimensiones de seguridad jurídica, a las primeras las divide en objetiva y subjetiva. La objetiva se refiere al derecho como sistema u ordenamiento. El sentido subjetivo se da en la forma particular que a través de mandatos, prohibiciones y campos de libertad son determinadas a cada individuo para ese propósito.

Respecto a las dimensiones de la seguridad jurídica las divide en apartados: a) La seguridad jurídica en relación con el poder y agregaría en relación a si mismo, b) La seguridad jurídica con el propio derecho y c) La relación jurídica en relación con la sociedad.

El debido proceso es en sí mismo un derecho fundamental y por ende un derecho sustantivo, el fondo mismo de esa institución jurídica, pero al mismo tiempo su propio ámbito material adjetivo que lo vuelve el mecanismo que lo garantiza como derecho fundamental, por tanto es su misma garantía, su trascendencia radica en lo que regula; la actuación del poder público frente a los particulares e incluso frente

⁷⁵ Jorge Adame Goddard, “Seguridad jurídica”, en *Nuevo diccionario jurídico mexicano* t. P-Z. p. 3429.

⁷⁶ PECES-BARBA, G., *“La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho”*, en Anuario de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1990, p. 221.

⁷⁷ PECES-BARBA, G., *Curso de Derechos Fundamentales*. Teoría General, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, BOE, 1995, p. 246.

a sí mismo, de la seguridad jurídica como expresión de una voluntad general soberana se desprenden otros principios constitucionales tales como el principio de legalidad que permean a todos y cada uno de los elementos del sistema jurídico.

Atendiendo a esas consideraciones, las garantías individuales son el medio y/o mecanismo para hacer valer derechos sustantivos, pero que por sí mismos y de manera convergente constituyen derechos sustantivos debido a la trascendencia e importancia de lo que tutelan, lo que se torna particularmente relevante en el caso que nos ocupa, dicho de otro modo son garantía a la vez que derecho fundamental, por lo que deben considerarse como derecho sustantivo en razón de lo que tutelan, además debe valorarse el efecto o consecuencia de un acto administrativo en relación a los derechos fundamentales y sus garantías, por todo lo que ello implica, trascendiendo la esfera de lo puramente procesal, lo anterior encuentra sustento en la tesis siguiente:

DERECHOS SUSTANTIVOS. POR ESTE CONCEPTO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, NO SÓLO DEBEN ENTENDERSE LOS DERECHOS HUMANOS, SINO TAMBIÉN SUS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL LLAMADO PARÁMETRO DE CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.⁷⁸

...Por ende, se concluye que por "derechos sustantivos" no sólo deben entenderse los derechos humanos, sino también sus garantías previstas en el llamado parámetro de control de la regularidad constitucional.

De la seguridad jurídica depende la efectiva realización y salvaguarda de todos los demás derechos fundamentales, esa seguridad constituye un derecho fundamental en sí misma, por ende puede considerarse su propio fondo y esencia, pero también el entramado procesal en que se sustenta, es decir, en ella coinciden derecho fundamental y garantía, justicia de fondo y forma, de ahí su papel preponderante en el Estado de derecho como elemento esencial dado que sin la seguridad jurídica

⁷⁸ Tesis XXVII.3o.60 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. III, septiembre de 2014, p. 2392.

aquel perdería su sentido, el fin último y superior de todo ordenamiento jurídico así como del Estado como construcción humana es el establecer las reglas para la convivencia humana en sociedad, la “*congruencia entre lo real y lo legal*”.⁷⁹

⁷⁹ Meyer, Lorenzo. *Nuestra Tragedia Persistente La Democracia Autoritaria en México*, México, D.F. Random House Mondadori: Debate, 2013, p.424.

CAPÍTULO IV

4. El buzón tributario a la luz de los derechos fundamentales.

El buzón tributario ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nacional como *“un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual, la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, y los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a sus obligaciones y requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal, estableciendo el mecanismo para corroborar su autenticidad y correcto funcionamiento inicial”*,⁷⁶ de la simple lectura de esa definición se desprende en primer lugar que es el medio de comunicación en la relación autoridad-gobernado (contribuyente), consecuentemente debe entenderse y analizarse su naturaleza eminentemente procesal, puesto que entonces se trata además de un domicilio

⁷⁶ Tesis: 2a./J. 137/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. I, octubre de 2016, p. 694.

BUZÓN TRIBUTARIO. EL ARTÍCULO 17-K DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER ESE MEDIO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL CONTRIBUYENTE Y LA AUTORIDAD HACENDARIA, NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). El citado precepto dispone que las personas físicas y morales inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual, la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, y los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal, estableciendo el mecanismo para corroborar su autenticidad y correcto funcionamiento inicial. Lo anterior permite observar que el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación sólo instaure un nuevo canal de comunicación entre el contribuyente y la autoridad hacendaria aprovechando los avances tecnológicos, precisando con toda claridad cuál será su propósito y la forma en que se le dotará de eficacia, con lo cual, se deja en claro al contribuyente a qué atenerse, pues la norma le permite conocer que tendrá asignado un buzón tributario para interactuar e intercambiar información con la autoridad hacendaria, de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita y que, por la misma vía, deberá presentar sus promociones, solicitudes, avisos, dar cumplimiento a sus obligaciones y a los requerimientos que se le formulen, así como realizar consultas sobre su situación fiscal, aunado a que la redacción de la norma impide a la autoridad cualquier actuación arbitraria o excesiva, en la medida en que establece con precisión el objeto y finalidad del buzón tributario, el cual no podrá utilizarse para cuestiones diversas de las expresamente establecidas por el legislador. En esos términos, el artículo 17-K invocado, no viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración, que sólo propone delimitar lo que podrá enviarse a través del citado medio, y no detalla cómo se hará el envío respectivo, esto es, cómo se efectuarán las notificaciones por esa vía ni bajo qué parámetros se tendrán por realizadas, a fin de constatar que la información respectiva ha sido entregada al receptor, pues esos aspectos se regulan esencialmente en el artículo 134 del referido código tributario.

virtual en el que interactuarán las partes de dicha relación, en segundo lugar se delimita clara y únicamente a un medio de comunicación independiente de los contenidos y funciones que tenga lo que implica que para su funcionamiento deben acatarse escrupulosamente las formalidades esenciales del procedimiento, para finalizar no pasa desapercibido que también es un medio por el que cual se brinda atención al contribuyente.

En esa línea y bajo el nuevo paradigma de derecho humanos el buzón tributario debe y puede ser susceptible de abordarse en relación a los derechos fundamentales respondiendo a sus características como parte de la relación de la que forma parte, bajo esa óptica puede establecerse una amplia gama de derechos con los que se interrelaciona tales como petición, audiencia, legalidad, igualdad, debido proceso, seguridad jurídica, acceso a la justicia, defensa adecuada, principio de exhaustividad y congruencia, pareciera entonces abarcar únicamente garantías procesales pero al analizarlo con mayor detalle también tiene relación con otros derechos sustantivos tales como el de acceso a la información en su vertiente de acceso a internet, a la privacidad, dignidad de la persona.

Lo anterior es así ya que el buzón tributario como el medio de comunicación a través del cual la autoridad fiscal realiza la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido y en donde los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a sus obligaciones y requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, además de que se podrán realizar consultas sobre la situación fiscal del gobernado, esa multiplicidad de funciones y actividades que se pueden realizar en el buzón deben estar enlazadas a los derechos fundamentales del contribuyente y ello es así precisamente por esa variedad y el tipo de interacción que ahí se llevara cabo.

Por ejemplo, para su uso obligatorio presupone una serie de condiciones necesarias para su operación tales como que el usuario tenga computadora, acceso a internet

y además sepa manejar el portal electrónico del SAT, eso sin contar con las características técnicas del funcionamiento del buzón (programación, JAVA entre otros requisitos), los conocimientos técnicos que debe tener el contribuyente para su operación pero surgen interrogantes como; ¿bajo resguardo de quien quedará la información entregada por dicho medio?, ¿quiénes y cómo pueden acceder a ella?, ¿la información que se envíe a través de él será susceptible de copiarse o borrarse por parte de quienes tengan acceso a ella?, ¿el buzón es apto para personas con capacidades diferentes?. Dichos aspectos son relevantes a la luz de los principios constitucionales en materia de derechos humanos además de que la información referida que puede clasificarse como privada y lo es así puesto que en el artículo 6, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la información que se refiera a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, dado que a través del buzón se hará llegar información con esas características máxime que se trata de contabilidad la que la fracción I del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, establece para efectos fiscales que está integrada por los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la información y documentación relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, ahora bien, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en la tesis 2a./J. 155/2016 (10ª)⁷⁷ una distinción entre la contabilidad y la información

⁷⁷Tesis 2a./J. 155/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. I, octubre de 2016, p. 732.

SISTEMA DE CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. LA INFORMACIÓN RELATIVA NO COMPRENDE TODOS LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN LA CONTABILIDAD DE LOS CONTRIBUYENTES. De acuerdo con la [fracción I del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación](#), la contabilidad para efectos fiscales se integra por los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la información y documentación relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, en tanto que la información contable que debe ingresarse mensualmente en el sistema de contabilidad electrónica "es aquella que se produce de acuerdo con el marco contable que aplique ordinariamente el contribuyente en la preparación de su información financiera, o bien, el marco que esté obligado a aplicar por alguna disposición legal o normativa", específicamente, por cuanto se refiere a sus catálogos de cuenta, al balance del periodo y a sus pólizas.

que debe enviarse como contabilidad electrónica sobre la cual se refiere que “es aquella que se produce de acuerdo con el marco contable que aplique ordinariamente el contribuyente en la preparación de su información financiera, o bien, el marco que esté obligado a aplicar por alguna disposición legal o normativa”, específicamente, por cuanto se refiere a sus catálogos de cuenta, al balance del periodo y a sus pólizas.”, lo que en nuestra opinión resulta omiso y deficiente, puesto que la información contable puede abarcar muchos datos además de los catálogos de cuenta, el balance del periodo y sus pólizas aunado a que la contabilidad no es la única información que puede enviarse a la autoridad, por ejemplo esta la información que pudiera solicitar derivado de las revisiones electrónicas y los requerimientos a diversos trámites como devoluciones y compensaciones lo que desde luego incluye a personas físicas y morales, en dichos tramites puede requerirse lo que a juicio de la autoridad considere necesario para pronunciarse respecto de una solicitud (independientemente de la legalidad y/o exceso en el uso de sus facultades) de información que puede incluir desde los documentos que comprueben el parentesco con algún familiar para hacer valer una deducción personal, hasta por ejemplo los requisitos establecidos en la regla 4.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal Vigente (dicha regla tiene como propósito que aquellos contribuyentes que hayan realizado proyectos de inversión de activo fijo y de los cuales surjan saldos a favor de IVA), mismos que consisten en:

1. *Original y fotocopia de la identificación oficial del contribuyente o del representante legal.*
2. *...copia certificada del poder notarial para acreditar la personalidad del representante legal o carta poder, en original y fotocopia, firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.*
3. *Estado de posición financiera...*
4. *Registro contable y documentación soporte de las pólizas relacionadas con las inversiones, además de la documentación que acredite la legal propiedad, posesión o tenencia de los bienes que constituyen la inversión, así como su adquisición a partir de enero de 2014, incluyendo, en su caso, las fotografías de las mismas, así como*

los comprobantes de pago y transferencias de las erogaciones por la adquisición de los bienes.

...

7. *Precisar y documentar si la inversión en activo fijo va a ser destinada en su totalidad a actividades por las que se vaya a estar obligado al pago del IVA...*

8. *Escrito libre firmado por el contribuyente o su representante legal en el que se señale, bajo protesta de decir verdad, que la información y documentación que proporciona es veraz.*

9. *Proyecto de inversión firmado por el contribuyente o su representante legal, que contenga la siguiente información y documentación:*

a) Tratándose de personas morales, en su caso, copia certificada de acta de asamblea o consejo de administración donde se haya protocolizado la autorización o visto bueno de los socios o accionistas respecto de la inversión a realizar.

b) Descripción general del proyecto de inversión, precisando el destino final que se le dará a tales inversiones y los motivos de su estricta indispensabilidad para los fines del impuesto sobre la renta (ISR), en relación con los actos o actividades por las que se vaya a estar obligado al pago del IVA, señalando en qué consistirán los bienes o servicios o uso o goce temporal de bienes resultado de la inversión, así como la fecha en que se iniciará la realización de esos actos o actividades.

...

d) Fuentes y condiciones de financiamiento (anexar contratos, comprobantes de pagos o transferencias, etc.). Se deberá observar lo dispuesto en la LFPIORPI, anexando también papeles de trabajo y registros contables, en los cuales se identifique la captación de los mismos, las actas protocolizadas de aportación de capital y, en su caso, el estado de cuenta bancario del solicitante, en donde se identifique el financiamiento o la procedencia de dichos recursos, incluyendo el estado de cuenta correspondiente a los socios y accionistas, en el caso de aportación a capital.

e) Planos de los lugares físicos en que se desarrollará el proyecto y, en su caso, la proyección fotográfica o similar de cómo quedará el proyecto en su conclusión.

f) Nombre, denominación o razón social y Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de los proveedores de bienes y/o servicios involucrados con el proyecto de inversión, que generen al menos el 70% del IVA acreditable que se solicita en devolución, señalando la estimación de su recurrencia en el transcurso del tiempo que dure la realización de la inversión (exhibir los contratos correspondientes y comprobantes, si ya se realizó la adquisición de bienes o se prestó el servicio).

g) Tratándose de inversiones en construcciones, se deberá presentarse el aviso de obra o registro patronal otorgado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

h) Tratándose de la adquisición de inmuebles, se presentará copia certificada de los títulos de propiedad de los inmuebles, plantas o bodegas, en los que conste la inscripción en el Registro Público de la Propiedad o el aviso correspondiente o, en su caso, copia del contrato de arrendamiento o concesión del inmueble en el que se efectuará la inversión o del documento donde conste la modalidad jurídica que corresponda.

Así, queda claro el amplio espectro de información que puede enviarse además de las múltiples funciones del buzón tributario, consecuentemente consideramos que para la implementación del buzón debe estarse sujeto a los principios constitucionales en materia de derechos fundamentales no solo por lo que se refiere como medio de comunicación entre autoridad y gobernado, por ende de la naturaleza procedimental sino además por los derechos sustantivos que puedan verse involucrados cuando se entable comunicación.

4.1 El acceso a internet como derecho fundamental.

Como quedó establecido en el planteamiento del problema del presente trabajo la informática como procesamiento de datos se fue integrando a todos los ámbitos de la sociedad, es en el último cuarto del siglo pasado y a inicios de este que junto a otros factores y fenómenos sociales el uso de herramientas informáticas ha permeado en todos y cada uno de los aspectos de la vida de la sociedad, por su uso masivo, hoy en día es casi imposible encontrar personas que sepan poco o nada de como operar una computadora.

En el siglo XXI no saber utilizar las herramientas informáticas equivale a un analfabetismo funcional y a quien lo padezca tendrá como consecuencia la exclusión y marginación en el ámbito en que se desenvuelva. A la par del uso masivo de la informática y de sus herramientas, el derecho también evolucionó y

cambió, adecuándose así dado que el derecho es en parte, reflejo de los cambios sociales que se suscitan.

En esas circunstancias, como producto del cambio social que representan las tecnologías de la información el orden jurídico tiene que adecuarse, pero tomando con reserva y cautela lo que a ellas se refiere, en una perspectiva general para José Carbonell y Miguel Carbonell el acceso a internet como parte de las tecnologías de la información y comunicación, dada su importancia económica entre otras cuestiones, es necesario para insertarse en la sociedad del conocimiento. En materia de derechos humanos el acceso a internet se encuentra situado dentro del derecho al acceso a la información con la reforma en materia de telecomunicaciones promulgada el 11 de junio de 2013, específicamente en el artículo 6, tercer párrafo y apartado B, fracciones I, II, III, V y VI, en los que al tenor literal en ellos se dispone:

...

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

....

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

- I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
- II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

...

- VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

De la normativa antes referida se desprende que el derecho a internet es de contenido aspiracional más que un derecho efectivo o una garantía, puesto que el Estado lo protege de manera indirecta al garantizar mayor competitividad en el sector de las telecomunicaciones.

Daniel Soto Gama establece las características esenciales del derecho a la información que incluyen:

- La emisión y difusión de información.
- El Estado, los medios de comunicación y los particulares como sujetos que producen información.
- Los límites al derecho a información.
- La información misma como objeto del derecho y su protección.

Para Clara Luz Álvarez refiere que el acceso a internet se compone de tres elementos: 1) el acceso físico a la infraestructura, 2) la alfabetización digital, y 3) la disponibilidad de contenidos pertinentes, por otra parte se plantea a modo de pregunta si el acceso a internet es un derecho fundamental, una garantía o servicio universal, sobre esas perspectivas en las que analiza el acceso a internet desde la óptica de los elementos de los derechos fundamentales, derecho comparado, bajo dicho análisis no se plantea que el uso de internet es un campo de libertad y arriba a la conclusión de que el acceso a internet puede considerarse una garantía de diversos derechos fundamentales. Como es de explorado derecho en las normas jurídicas encontraremos mandatos, prohibiciones y campos de libertad, en estos últimos se puede elegir entre alternativas, en nuestra opinión el acceso a internet será ejercido en función de las características personales y quedando sujeto a la voluntad toda vez que incluso una persona teniendo toda la capacidad técnica, cognoscitiva, pudiera optar por no usar internet porque simplemente no es su voluntad, además debe tomarse en cuenta que también existen personas con capacidades diferentes que no pueden usar internet al menos no como las demás

personas, es decir, el acceso a internet no deja de ser un medio para convertirse en un fin, apreciar lo contrario sería equivalente a considerar que un bolígrafo es necesario para alcanzar derechos fundamentales como la libertad de expresión al escribir con este alguna idea o llenar un formato que sea necesario en algún hospital para acceder a la salud y al derecho a esta, no debe pasarse por alto, prevaleciendo el fondo sobre la forma.

El derecho a internet es una derivación del derecho al acceso a la información y un medio indirecto (jurídico -juicios en línea- y no jurídico -blogs, educación a distancia entre otros) aunque muy importante por su uso generalizado, para la consecución de otros derechos fundamentales tales como la educación, la salud, libertad de expresión, acceso a la cultura, no obstante lo anterior es un medio optativo y no obligado por más que su uso sea masivo y generalizado, no deja de ser una vía que aunque importante no es la única.

Queda claro que el uso generalizado de las herramientas informáticas no implica necesariamente un mínimo en conocimientos para la operación de portales especializados, puesto que como se ha señalado en el presente trabajo una cosa es su integración en la vida social para fines de entretenimiento, uso doméstico y/o su uso básico, en contraste con el conocimiento que debe tener una persona para hacer uso no solo del acceso a internet sino del sitio de internet del Servicio de Administración Tributaria en el que es necesario un conocimiento especializado en los múltiples apartados y funciones de dicho sitio.

4.2 Los derechos de seguridad jurídica.

Puede decirse que para entender la seguridad jurídica puede partirse del hecho de que es lo contrario a la incertidumbre, en material fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus

consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, lo anterior sin que sea una afirmación carente de sentido por el contrario así ha sido considerado por el Poder Judicial de la Federación en la tesis en la que se establece al tenor literal lo siguiente:

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.⁷⁸

...De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

Pues bien, bajo esas premisas deben entenderse los derechos de seguridad jurídica como todas aquellas disposiciones que clarifiquen, especifiquen y delimiten la forma en que las autoridades habrán de ejercer el conjunto de sus atribuciones y facultades para con el gobernado en relación a los derechos fundamentales, lo que desde luego incluye la relaciones de naturaleza procesal y las garantías de estos derechos, luego entonces queda claro que de la sujeción de las autoridades a actuar con determinadas reglas, de ahí que de darse su cumplimiento pueda asumirse la existencia de la seguridad jurídica.

⁷⁸ Tesis: 2a./J. 140/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, octubre de 2017, p. 840.

4.3 Formalidades esenciales del procedimiento.

En el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Mexicana se exige que en todo acto privativo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, con ese término se incluye al debido proceso en él que se establecen el conjunto de requisitos que deben cumplirse en cualquier actuación por parte de las autoridades, sin que importe el ámbito o la materia de que se trate con la finalidad de que el gobernado pueda ejercer una defensa completa y adecuada.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En ese orden de ideas, las formalidades esenciales del procedimiento se traducen en una serie de pasos que pueden resumirse en:

- Notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas.
- La oportunidad de alegar; y
- El dictado de una resolución.

Lo que en el Capítulo I del presente trabajo se mencionó que aquellas se ven reflejadas en una triada indisoluble que primero, le permita conocer el acto al gobernado (emplazamiento), segundo, tenga la posibilidad de manifestar lo que a

su derecho convenga (ofrecimiento de pruebas) y que sea tomado en cuenta para la resolución de lo planteado y por último la obligación a obtener una respuesta de la autoridad respecto de lo solicitado.

Lo anterior así ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación en la tesis:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.⁷⁹

...se traducen en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas...

La primera formalidad esencial de todo procedimiento es que la parte afectada sea llamada y enterada ante el órgano de autoridad a fin de que pueda defenderse correctamente; el ser llamado no solamente comprende la posibilidad de que el particular sea “*avisado*” de que se pretende ejecutar un acto privativo en su contra o de que existe un procedimiento que pudiera culminar con la emisión de un acto privativo, sino que –de forma más amplia- sea enterado poniendo a su disposición todos los elementos que le permitan tener un completo conocimiento de la demanda interpuesta en su contra, incluyendo los documentos anexos, como en su caso del acto de molestia que pretende realizar la autoridad.

En ese tenor, todo sujeto procesal debe de tener la oportunidad de ofrecer pruebas y de que esas pruebas sean desahogadas. En tercer lugar, el particular debe tener el derecho de ofrecer alegatos y de que esos alegatos sean tomados en cuenta por la autoridad; los alegatos que son la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas posiciones así como en la etapa

⁷⁹ Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133.

probatoria, en esta fase debe estar contenido el derecho efectivo a que el gobernado pueda ofrecer todo aquello que considere útil para apoyar sus posiciones, teniendo únicamente como límite que lo ofrecido sea legal, útil, pertinente y conducente.

Por último y como resultado de todo lo anterior que el gobernado obtenga una resolución integral que esté debidamente fundada y motivada en relación al desarrollo de las formalidades esenciales del procedimiento.

4.4 El artículo 16 constitucional.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En dicho artículo esta contenido el derecho fundamental de legalidad del que se desprende que todo tipo de autoridad está obligada a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento lo que a su vez da pauta para cualquier afectado por un acto de autoridad pueda exigir de la emisora de dicho acto, que este no se lleve a cabo de manera arbitraria y anárquica sino ceñirse en estricto cumplimiento del marco jurídico que lo rige.

En esencia consiste en que los gobernados tengan certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse y que tengan acceso a los remedios jurídicos en cualquier situación en que

se encuentren, la plena certidumbre sobre qué hacer jurídicamente hablando en cada supuesto en que se halle.

4.4.1 Mandamiento escrito.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia de cualquier autoridad es el de constar en algún tipo de documento con determinadas formalidades, lo que tiene como propósito que el gobernado pueda constatar el cumplimiento de otros requisitos, tales como que provenga de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado.

4.4.2 Autoridad competente.

El elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, deriva de un principio jurídico base en el orden nacional, de otro derecho fundamental primigenio del derecho a la seguridad jurídica, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y únicamente de esta pueden derivar las atribuciones y facultades que ejerzan las autoridades.

4.4.3 Fundamentación y motivación.

Requisito de todo acto de autoridad, también contenido en el artículo 16 de la Constitución federal este debe encontrarse adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que deben señalarse, con

precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, dicho de otra manera, el nexo entre los elementos de derecho y hecho correspondientes a ese caso en concreto.

Lo anterior expresado mediante silogismos lógico jurídicos en un proceso racional en los se explique de manera amplia, pormenorizada y detallada, de manera congruente y coherente en el que se detalle por qué se arriban a determinadas conclusiones.

4.5 Reforma 9 de diciembre de 2013.

El 9 de diciembre de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

En octubre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó la modificación de diversos ordenamientos en materia fiscal para el ejercicio fiscal, dentro de las leyes modificadas se encontraron la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera así como cambios en el sector financiero, el régimen fiscal de las maquiladoras, empresas de minería entre otros.

En materia de impuesto sobre la renta, es decir de obligaciones sustantivas o de fondo, la reforma tenía un espíritu eminentemente recaudatorio y entre los cambios destacaban regímenes fiscales nuevos y deducciones eliminadas e impuestos adicionales a dividendos.

En materia del Código Fiscal de la Federación, es decir, en cuestión de obligaciones adjetivas o formales resalto el buzón tributario y la implementación total de comprobantes fiscales digitales como único medio de comprobación sin alternativa alguna.

A la fecha de elaboración del presente trabajo todas las reformas efectuadas con muy pocas excepciones fueron consideradas como constitucionales por la SCJN, obteniendo solo amparos por lo que se refiere a elementos y cuestiones dispuestas en reglas de carácter general.

4.5.1 Exposición de motivos.

Dentro del proceso legislativo que tuvo como resultado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación en diciembre de 2013 y en específico sobre este último ordenamiento el Poder Legislativo adujo:

C. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

...

Es así que en la presente Iniciativa se propone introducir nuevos procedimientos simplificados, que estimulen la incorporación a la formalidad y el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Por otra parte, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, se otorgan facilidades para que los contribuyentes se inscriban en el registro federal de contribuyentes a través de Internet, y se establece la figura del buzón tributario, a través del cual los contribuyentes podrán interactuar e intercambiar en tiempo real información, notificaciones, datos y toda clase de documentos con la

autoridad fiscal, vía electrónica, con el consecuente incremento de la eficacia en sus gestiones, así como ahorro de tiempo y dinero.

...

Por lo anterior, las reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación que se presentan consisten, esencialmente, en aclarar el sentido de las disposiciones fiscales con el fin de dotar a la autoridad de un marco legal que le permita disminuir la complejidad y los tecnicismos.

De la simple lectura de la exposición de motivos se desprende que:

- La autoridad está consciente de la fuerte carga administrativa que implica el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Bajo esa premisa el propósito de la reforma es que a través del uso de las tecnologías de la información, a partir de la creación de nuevas figuras y mecanismos como el buzón tributario y el comprobante fiscal digital por internet entre otros, se aminore tal carga;
- En específico el establecimiento de la figura del buzón tributario es el medio de comunicación entre autoridad y contribuyente facilitara la interacción y el intercambio entre los sujetos de la relación jurídica tributaria agilizándola con el ahorro de recursos que implica para las partes de la relación.

Es de resaltar que con el conjunto de modificaciones reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación se pretende dar el marco legal adecuado para la implementación de dichos cambios para disminuir la complejidad y los tecnicismos. Mientas que por lo que respecta al buzón tributario particularmente se expuso lo siguiente:

Buzón Tributario

...el proceso de notificación personal tiene un costo de 259 pesos por diligencia, con una eficiencia del 81%, y requiere de 5 a 30 días a

partir de la generación del documento para concluir el proceso de notificación. Por ello, utilizar los medios electrónicos y digitales para los trámites permitirá disminuir, además de los tiempos y costos, los vicios de forma que actualmente existen, pues se realizarían de manera inmediata.

...la creación de un sistema de comunicación electrónico denominado *buzón tributario*, sin costo para los contribuyentes y de fácil acceso, que permitirá la comunicación entre éstos y las autoridades fiscales. En dicho sistema se notificarán al contribuyente diversos documentos y actos administrativos; así mismo, le permitirá presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, por medio de documentos electrónicos o digitalizados, e incluso para realizar consultas sobre su situación fiscal y recurrir actos de autoridad...

...

A efecto de lograr los objetivos del uso del buzón tributario, se propone establecer como obligación expresa de los contribuyentes ingresar a dicho buzón para notificarse de los actos y trámites de la autoridad...

No pasa desapercibido que al tratarse de medios electrónicos puedan existir fallas en los mismos, por lo que el Servicio de Administración Tributaria, establecerá mecanismos alternos de comunicación, mediante reglas de carácter general, ante eventuales fallas temporales en el buzón tributario, asegurando siempre los derechos de los contribuyentes...

En primer lugar, se desprende que el buzón tributario también persigue la simplificación de los actos entre autoridad y contribuyentes mediante el uso de tecnología, estableciendo una comparación entre trámites presenciales y virtuales en relación a su eficiencia.

El buzón tributario es conceptualizado como un medio de comunicación electrónico con tres vertientes: domicilio fiscal, medio procesal y de atención al contribuyente por medio del cual se notificará cualquier acto administrativo. Es de resaltar que en la exposición de motivos se hace mención de obligación expresa del contribuyente el ingreso al buzón y que generando un acuse de recibo con hora y fecha se da seguridad jurídica a quien se notifica.

Continuando con lo expuesto también se consideran las fallas sin que se detallen si se tratan de errores técnicos o de algún otro tipo, lo que resultaría relevante a la luz sobre quien recae el tipo de inconsistencia de que se trate, para lo que se establecerán mecanismos alternos.

Por último, se señala que quien haga mal uso de la información ahí contenida dicho comportamiento será considerado como delito sin que se haga un mayor análisis de quiénes, cómo y cuándo tendrán acceso a la información, sobre todo sin considerar protección a los datos personales y su marco jurídico.

Profundamente relacionado al buzón tributario y sobre las notificaciones en la exposición de motivos de la reforma en comento, se especifica lo siguiente:

Notificaciones

...para precisar que las notificaciones se realizarán mediante mensaje de datos a través del buzón tributario que establece el artículo 17-K del presente proyecto regulando el momento en que surten efectos las notificaciones realizadas de manera electrónica.

Igualmente se propone modificar el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la reforma a la fracción I del artículo 134 del mismo ordenamiento, estableciéndose que la notificación personal se realizará por citatorio cuando el notificador no encuentre al interesado o bien, de llevar a cabo el procedimiento previsto en el mismo, se propone establecer que procederá la notificación mediante el buzón tributario...

En ese sentido, se propone reformar el segundo párrafo del artículo 137 en mención, para señalar que la regla de la notificación personal aplica de manera general y no sólo para los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución; criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 189933: **“NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)”**.¹²

...

También se propone establecer que en los casos en que no sea posible llevar a cabo el requerimiento de pago y embargo de forma personal con el contribuyente o su representante legal, la notificación de dicha diligencia se realice mediante el buzón tributario. Lo anterior, a efecto de asegurar al contribuyente su derecho a conocer su situación procesal...

¹² Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 15/2001, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Abril de 2001; Pág. 494.

Atendiendo a la exposición de motivos, sin lugar a dudas se tratan de razones loables y atendibles, lo cuestionable sería que en la práctica se tocan muchos aspectos de manera general sin ahondar en ellos, se deja en ordenamientos secundarios elementos o condiciones que por su trascendencia e importancia deberían estar contenidos en el Código Fiscal de la Federación, o al menos establecer elementos básicos para que se respete la seguridad jurídica del gobernado, como ocurre con los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI's) y lo dispuesto en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. Resulta particularmente ilustrativo que el Poder Legislativo jamás razona ni toma en consideración los datos de uso y cobertura del internet en la población general y mucho menos de los contribuyentes y nivel de alfabetización digital alcanzado por la población.

En este orden de ideas, México se encuentra en el sitio 38 de 86 países participantes en el estudio Inclusive Internet Index⁸⁰ que mide la disponibilidad, asequibilidad, relevancia de los servicios de internet en un país, así como la preparación de los usuarios de dichos países para acceder a ellos, el índice evalúa a los países en cuatro dimensiones:

1. La calidad y la amplitud de la infraestructura disponible requerida para el acceso a internet y su nivel de uso.

⁸⁰ Morales, C. (27 de febrero de 2018). *MWC MÉXICO, a media tabla en índice de internet de The Economist*. Forbes. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/mwc-mexico-a-media-tabla-en-indice-de-internet-de-the-economist/>.

2. El costo de acceso en relación con los ingresos y el nivel de competencia en el mercado de internet.
3. La existencia y el alcance del contenido del idioma local y el contenido relevante.
4. Preparación. La capacidad de acceder a internet, incluyendo habilidades, aceptación cultural y políticas de apoyo.

México es evaluado dentro de cada una de las categorías de la siguiente forma:

- Disponibilidad: 43
- Asequibilidad: 49
- Relevancia: 29
- Preparación: 3

En ese contexto, debe decirse que el uso de las herramientas del SAT presupone un manejo técnico especializado, sobre todo a la hora de realizar la configuración técnica de los navegadores existentes en relación al uso de la página del SAT y el conocimiento específico para el uso de las aplicaciones de dichas herramientas, lo anterior implicaría que el rubro de preparación del estudio antes citado se vea aún más acotado en ese respecto. Por tanto, la preparación en general de la población en relación al uso de internet debió ser vista con reserva como un parámetro indispensable para la puesta en marcha de las reformas fiscales en cuanto a los medios electrónicos, luego, considerarse y ponderarse su uso como medio obligado y opcional en atención a la Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación, cobrando particular relevancia lo que se refiere a la disponibilidad y preparación del contribuyente, lo que debió ser objeto de estudio por parte de las autoridades de toda índole en la implementación de la reforma, al menos con indicadores análogos.

4.6 Buzón tributario.

Esencialmente y en términos del artículo 17-K el buzón tributario es un medio de comunicación electrónico ubicado en la página del Servicio de Administración Tributaria a través del cual la autoridad realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido, dicho artículo se reproduce a continuación:

Artículo 17-K. Las personas físicas y morales inscritas en el registro federal de contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual:

I. La autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita...

II. Los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad...

De la definición contenida en la porción normativa antes citada puede concluirse que el buzón tributario constituye un domicilio legal virtual en el que la ubicación física y la circunscripción territorial a la que podría corresponder la Administración Local de que se trate queda en un segundo plano, puesto que puede ocurrir que a un contribuyente le pueda ser notificado un requerimiento de información sobre una solicitud de devolución y que sea solventado en la misma vía sin incluso encontrarse en el país. Lo que también incluye todo tipo de actos como invitaciones o comunicaciones que no necesitan una formalidad específica.

En otra vertiente el buzón tributario entraña un medio de comunicación procesal entre autoridad y contribuyente dado que es la vía para interponer el recurso de revocación “*en línea*”.

Por último, el buzón tributario es un medio de atención al contribuyente por el cual se generan diversos trámites y servicios como lo son los avisos y consultas.

Es importante señalar que se establece que la actividad que tenga lugar en el buzón tributario deberá constar en documentos digitales.

Al momento de realizar el presente trabajo en sesión de fecha 6 de julio de 2016 la la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su Segunda Sala resolvió el amparo en revisión 1287/2015 en el que se analizaron múltiples cuestiones inherentes a las reformas fiscales 2014, de manera específica sobre el buzón tributario y las normas relativas a este determinándose que son acordes al orden constitucional siendo que a criterio de ese Tribunal la regulación es “*clara, no produce ninguna afectación arbitraria y facilita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, agilizando los procesos de recaudación y comprobación*” misma que su análisis se dividió en dos apartados: **Análisis desde la perspectiva del derecho a la seguridad jurídica y Análisis desde la perspectiva del derecho a la igualdad**, sobre los que totalmente se sostuvo lo siguiente:

Texto Legal	Perspectiva	Análisis
<p><i>QUINTO.-Buzón tributario. Para estar en aptitud de dar respuesta a los argumentos expresados por la quejosa para demostrar la irregularidad del artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, que regula ese medio de comunicación, es preciso tener su texto, que a la letra se lee:</i></p>	<p><u><i>Análisis desde la perspectiva del derecho a la seguridad jurídica</i></u></p>	<p>No debía limitarse a perspectivas.</p>

Texto Legal	Perspectiva	Análisis
<p>...</p> <p><i>No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, que el motivo de inconformidad aducido por la quejosa, consiste, esencialmente, en que dicho precepto reclamado, al establecer el buzón tributario, prevé una forma de notificación de actos de autoridad y resoluciones administrativas, sin que exista plena certeza de que el contribuyente se ha hecho sabedor de ellas, tomando en cuenta que no se tiene oportunidad de conocer cuándo la autoridad realizará algún requerimiento o notificará algún acto o resolución que puede incidir gravemente en la esfera jurídica de los contribuyentes, quienes tendrán que consultar Internet constantemente, pudiendo ocurrir que el sistema falle o deje de funcionar, o que la notificación se clasifique como "spam" y, por ello, el contribuyente nunca advierta que le ha sido notificado un acto o resolución, de forma tal, que no puede implementarse de manera obligatoria un mecanismo de comunicación electrónico para actos tan trascendentes que pueden deparar en un crédito fiscal ejecutable, teniendo en cuenta que la posibilidad de existencia de dichas fallas puede llegar a afectar el derecho de audiencia.</i></p> <p><i>En torno a esas cuestiones, es importante reiterar que la vocación normativa del dispositivo impugnado consiste en instaurar un nuevo canal de comunicación entre la autoridad fiscal y el contribuyente, proveyendo a su eficaz funcionamiento inicial. En tal sentido, si la norma únicamente prevé la existencia jurídica de dicho medio, basta que el legislador estableciera claramente cuál será su objeto para estimar colmadas las exigencias del derecho a la seguridad jurídica.</i></p>	<p><u>Análisis desde la perspectiva del derecho a la seguridad jurídica</u></p>	<p>Debían ampliarse esas perspectivas en base a derechos fundamentales concretos.</p>

Sobre este apartado resulta ilustrativo que la SCJN haya omitido realizar un análisis exhaustivo y oficioso del precepto en cuestión y es que como se ha abordado en líneas anteriores ese medio de comunicación entre autoridad y contribuyente resulta mucho más que un medio de comunicación por tanto su análisis debió comprender otras tantas cuestiones, por ejemplo el derecho fundamental de acceso a internet (Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación), a la privacidad, reserva de ley (al delegar algunos de los aspectos a reglas de carácter general), debido proceso, garantías de audiencia, derecho de petición, debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, por ejemplo, jamás se cuestiona en ningún momento la capacidad económica y técnica de un contribuyente para el uso del multicitado buzón, limitándose a señalar que la porción normativa en comento brinda seguridad jurídica ya que *“deja en claro al contribuyente a qué atenerse, porque le permite conocer que tendrá asignado un buzón tributario para interactuar e intercambiar información con la autoridad hacendaria, de manera que tiene la certeza de que, a través de ese medio, la autoridad le efectuará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, y que, por la misma vía, deberá presentar sus promociones, solicitudes, avisos, dar cumplimiento a los requerimientos que se le formulen y realizar consultas sobre su situación fiscal”*.

Además considera que se establece con precisión el objeto y finalidad del buzón tributario al establecerse expresamente las situaciones diversas por el legislador, sin que se haga un análisis detallado sobre tales situaciones, en las que se insiste pueden darse múltiples actividades con igual número de aspectos jurídicos tales como transmisión de información considerada como privada o las que inclusive pudiera darse con motivo de reglas de carácter general o alguna contingencia de fenómenos naturales como los sismos ocurridos en septiembre de 2017 y ante los que tenga que plantearse medios alternos de comunicación (sobre los cuales se abundara más adelante).

Adicionalmente la sentencia reconoce que el artículo impugnado no contiene lineamientos que garanticen un adecuado procedimiento de notificación, dejándolo y atribuyendo todo lo relativo a ese procedimiento al artículo 134 del Código Fiscal de la Federación no hace sino evidenciar la falta de análisis armónico de todas las implicaciones jurídicas del uso del buzón tributario, sus diversos aspectos y sus repercusiones jurídicas en la amplia interrelación que guarda con otros derechos sustantivos.

Sobre el **Análisis desde la perspectiva del derecho a la igualdad** se resuelve lo siguiente:

Texto Legal	Análisis
<p><i>... porque de acuerdo con la regla I.2.8.7. de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil catorce, quienes no cuenten con servicios de Internet, podrán entregar físicamente su documentación contable en la Administración Local de Servicios al Contribuyente de su domicilio fiscal, teniendo entonces un medio alterno para ello.</i></p>	<p>En nuestra opinión tal aseveración resulta una distinción adecuada, pues contempla aquellos contribuyentes que no cuenten con servicios de internet.</p>

Texto legal	Análisis
<p><i>...Como ya quedó anotado, el trato desigual denunciado como inconstitucional, se plantea a partir de que el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación, al establecer el buzón tributario, <u>no otorga las mismas oportunidades a los contribuyentes tratándose de sistemas de comunicación electrónica, pues para aquellos que deban ser notificados de algún acto o resolución administrativa que no cuenten con servicios de Internet, no se prevé un medio alternativo de notificación; mientras que los contribuyentes obligados a ingresar su contabilidad que tampoco cuenten con servicio de Internet, sí tienen la alternativa de entregarla directamente ante la autoridad hacendaria.</u></i></p> <p><i>A juicio de esta Sala, el parámetro de comparación planteado por la quejosa no es adecuado, en la medida en que versa sobre situaciones jurídicas y de hecho diversas.</i></p>	<p>El parámetro de comparación debe ser la identidad como contribuyente en la relación jurídico-tributaria, la necesidad de comunicación entre aquel y la autoridad, es decir, el solo hecho de ser contribuyente es el parámetro de igualdad que debe ser usado.</p>

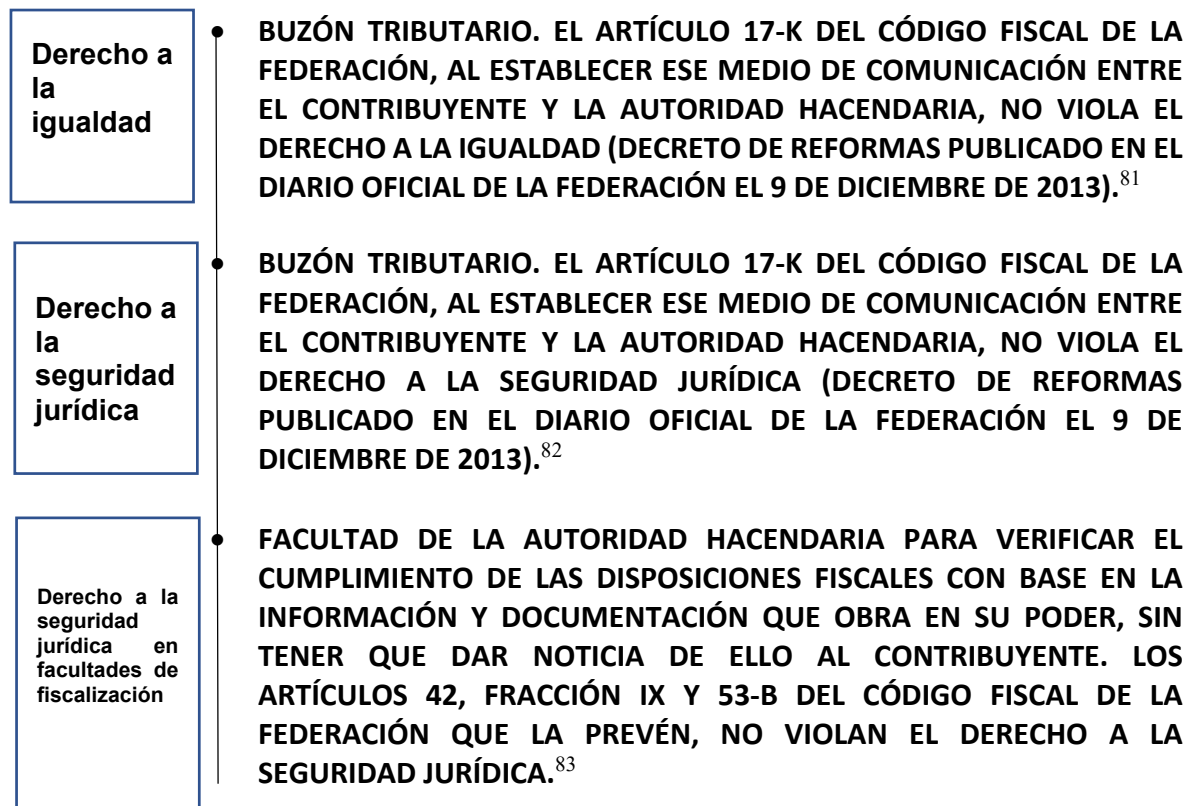
Texto legal	Análisis
<p><i>...En efecto, con motivo de la creación del buzón tributario, dicha peticionaria pretende crear dos categorías de contribuyentes, a partir de la finalidad para la que se emplea esa vía de comunicación, a saber: <u>los que deben ser notificados y los que deben enviar su contabilidad electrónica, basada en la sola circunstancia de que unos y otros están sujetos a los sistemas de comunicación electrónicos y, eventualmente, pueden no tener acceso al servicio de Internet.</u></i></p> <p><i>Sin embargo, pierde de vista que el régimen jurídico de las notificaciones esencialmente contenido en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, <u>no es homologable al de la obligación consistente en entregar contabilidad electrónica a la autoridad, previsto en el artículo 28, fracción IV, del referido código, en relación con la regla I.2.8.7 de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil catorce, la cual, como ya se dijo en apartados precedentes, quedó derogada.</u></i></p>	<p>En este mismo orden de ideas el parámetro de comparación en el trato diferenciado parte de tres premisas básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser contribuyente. • Acceso a servicio de internet (Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación). • Hacer uso de los sistemas de comunicación electrónica.

Texto Legal	Análisis
<p><i>...En tal sentido, aun cuando las notificaciones y el envío de contabilidad deban efectuarse a través del mismo medio de comunicación electrónico (buzón tributario), el hecho de que se trate de figuras jurídicas distintas, con implicaciones y consecuencias diversas, impide que los contribuyentes destinatarios de las normas respectivas sean colocados en una situación comparable para efectos de un análisis constitucional de igualdad, en tanto no habría punto de contacto alguno que bajo una misma circunstancia o situación de hecho, revelara un trato diferenciado injustificado.</i></p> <p><i>Lo anterior, permite advertir que, en caso de suscitarse una diferencia relevante para efectos del juicio de igualdad, ésta no provendría de la norma tildada de inconstitucional, <u>sino, en su caso, de las que regulan las notificaciones y la obligación de entregar a la autoridad la contabilidad por medios electrónicos</u>, respecto de las cuales, no se aduce un trato disímil en su respectivo ámbito normativo.</i></p>	<p>La situación comparable es el uso de un medio de comunicación entre autoridad y contribuyente que necesita el uso de internet, lo que debiera contemplar que este no tenga acceso a una red o los parámetros referidos en el presente Capítulo (la Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación).</p> <p>Incluso puede entenderse como una omisión que en el Código Fiscal de la Federación no se aborde la relación entre el buzón tributario y otros derechos fundamentales.</p>

Texto Legal	Análisis
<p><i>...Lo que cobra relevancia al tener en cuenta que la posibilidad prevista en la precitada regla general, de entregar la información contable directamente ante la autoridad hacendaria en "medios electrónicos tales como discos compactos, DVD o memorias flash", cuando no se tuviera acceso a Internet, no se reitera en la Regla Miscelánea Fiscal de dos mil quince, ya que en su regla 2.8.1.5., se prevé que ante tal supuesto, los contribuyentes "podrán acudir a las ALSC donde serán atendidos por un asesor fiscal que los apoyará en el envío de la información desde la sala de Internet".</i></p> <p><i>... En tales términos, se advierte que el dispositivo de referencia no ocasiona desigualdad alguna y menos en los términos planteados por la quejosa, tomando en consideración -como se precisó antes- que su vocación normativa se circunscribe a dar existencia jurídica al buzón tributario y a delimitar qué se podrá enviar a través de él, sin que en ello exista distinción de cualquier clase entre los sujetos destinatarios de la norma.</i></p>	<p>Así, queda claro que el buzón tributario no es analizado sistemáticamente en razón de su interrelación con otros derechos fundamentales puesto que precisamente en su vocación normativa debería abarcar no solo su existencia jurídica sino el análisis integral de las implicaciones jurídicas de su uso, es decir analizado no solo su forma sino el fondo mismo de su naturaleza jurídica.</p>

De la misma forma que en cuanto a la seguridad jurídica, bajo la perspectiva de la igualdad se dejan de lado muchos aspectos tales como el uso de internet, además de que la norma no permite una alternativa distinta en la propia ley, aun cuando es sabido las muchas variables técnicas para la implementación del buzón tributario, de nueva cuenta se percibe la falta de un análisis integral.

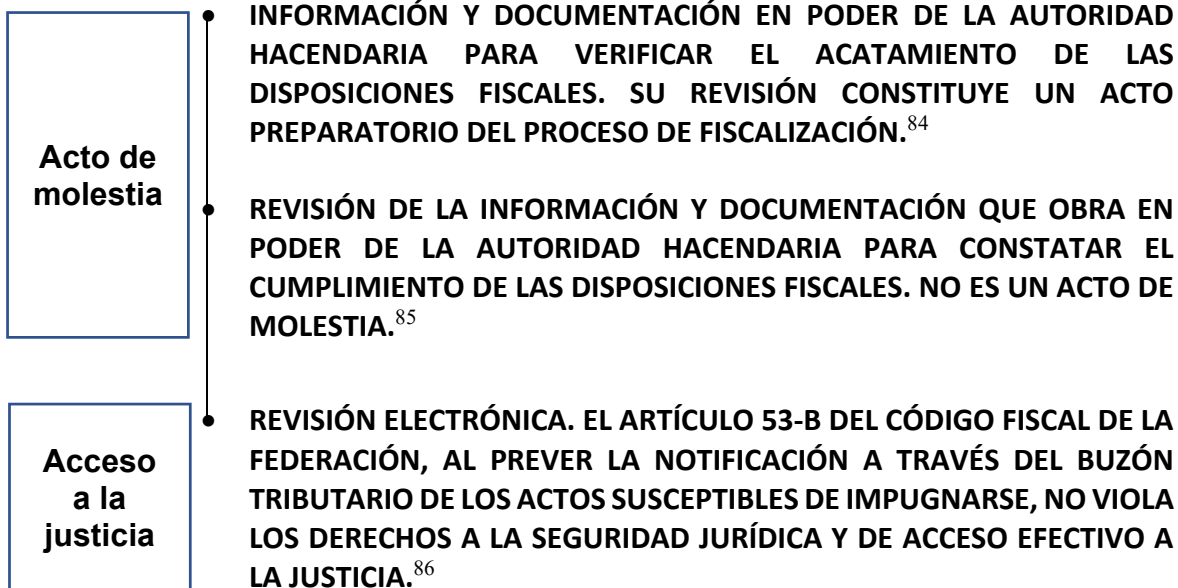
De dicha sentencia y de las perspectivas de los análisis anteriores surgió jurisprudencia obligatoria en la que se resolvió de manera definitiva las cuestiones que atañen la constitucionalidad del buzón tributario y las cuales se transcriben a continuación en la siguiente línea del tiempo según su orden de emisión y tema:



⁸¹ Tesis 2a. LX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p.1286.

⁸² Tesis 2a. LIX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, agosto de 2016, p. 1287.

⁸³ Tesis 2a. LXXIV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. t. II, agosto de 2016, p. 1302.



En ese orden de ideas y de la simple lectura tanto de la sentencia como de las jurisprudencias a las que da origen, nos parece que fueron notoriamente omisas y deficientes, ello es así dado que toralmente la sentencia aborda el buzón tributario desde dos perspectivas únicamente: **Análisis desde la perspectiva del derecho a la seguridad jurídica** y **Análisis desde la perspectiva del derecho a la igualdad**, lo que desde ese momento nos parece coarta y limita un análisis más amplio y oficioso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede realizar, sobre todo respondiendo a los controles de constitucionalidad, convencionalidad y el oficioso que puede realizar ese Alto Tribunal Constitucional.

De lo hasta aquí expuesto y en referencia al análisis del precepto impugnado no se hizo un examen jurídico de la relación entre medios y fines respecto de una medida

⁸⁴ Tesis: 2a. LXXI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 1303.

⁸⁵ Tesis 2a. LXXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 1307.

⁸⁶ Tesis 2a. LXXXI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 1307.

estatal que intervenga un derecho fundamental, deben superar dicho test, el cual consiste básicamente en 4 pasos que son:

1. Determinar si la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido, y que la alcance en alguna medida y no límite de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.
2. Que la medida sea idónea para alcanzar ese fin;
3. Que la norma sea necesaria o que no existan medidas alternativas igualmente idóneas, pero menos perjudiciales; y,
4. Que exista proporcionalidad en sentido estricto, es decir, que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Metodología que está desarrollada en la tesis con rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**⁸⁷ abordado en el tercer Capítulo de este trabajo, en síntesis, la sentencia aludida dejo de lado tres aspectos principales:

- a) El análisis integral del buzón tributario y su uso en relación de otros derechos fundamentales sustantivos y adjetivos.
- b) La imposición como único medio reconocido en la ley en el que no existe la optatividad, a pesar de que se establecen otros medios de contacto en reglas de carácter general.

⁸⁷ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 915.

- c) El uso del buzón presupone una serie de características y condiciones que son tuteladas en otros derechos fundamentales y sus características.

En el multicitado artículo 17-K, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación se establece que las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario, es su obligación consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria, mediante los mecanismos de comunicación que el contribuyente elija, de entre aquellos que se den a conocer mediante las reglas de carácter general, dicho de otro modo, implicaba que el contribuyente contará con una pluralidad y alternativas en los medios o mecanismos de comunicación, destacándose su concepción y redacción en plural, es decir existe optatividad dándose el caso incluso de que dichos medios fueran enunciativos y no limitativos.

Para tal efecto el Ejecutivo Federal pretendió cumplir lo ordenado por el precepto antes mencionado, a través de las reglas 2.2.6. y 2.2.7. de las Resoluciones Miscelánea Fiscal para 2015 y 2016 respectivamente, están redactadas en los mismos términos literales del artículo 17-K último párrafo del Código Fiscal de la Federación estableciéndose un solo medio de comunicación que es el correo electrónico, dichas reglas de carácter general se analizan en el cuadro que se desarrolla a continuación:

DOF: 18/07/2017

SEGUNDA Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Servicio de Administración Tributaria.

SEGUNDA RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES A LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017 Y SUS ANEXOS 1, 1-A, 3, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 25 y 25-Bis

Con fundamento en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 8, primer párrafo del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se resuelve:

Resolución Miscelánea Fiscal	Análisis
<p>2.2.6. <i>Para los efectos del artículo 17-K, primer párrafo del CFF, el buzón tributario asignado a las personas físicas y morales inscritas en el RFC, se ubica en la página de Internet del SAT, dentro de la opción "Trámites".</i></p> <p><u>En términos del artículo 17-K, último párrafo del CFF, para elegir el mecanismo de comunicación los contribuyentes ingresarán al menos una dirección de correo electrónico y máximo cinco, a los cuales, una vez confirmado que cumplieron con la comprobación de autenticidad y correcto funcionamiento, serán enviados los avisos de nuevas notificaciones.</u></p> <p><i>En los casos en que los contribuyentes que no elijan el mecanismo de comunicación a que se refiere el párrafo anterior y por ello, no sea posible llevar a cabo la notificación a través de buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF.</i></p> <p>2.2.7 <i>Para los efectos del artículo 17-K, primer párrafo del CFF, el buzón tributario asignado a las personas físicas y morales inscritas en el RFC, se ubica en el Portal del SAT.</i></p> <p><i>En términos del artículo 17-K, último párrafo del CFF, para elegir el mecanismo de comunicación los contribuyentes ingresarán al menos una dirección de correo electrónico y máximo cinco, a los cuales, una vez confirmado que cumplieron con la comprobación de autenticidad y correcto funcionamiento, serán enviados los avisos de nuevas notificaciones.</i></p> <p><i>En los casos en que los contribuyentes que no elijan el mecanismo de comunicación a que se refiere el párrafo anterior y por ello, no sea posible llevar a cabo la notificación a través de buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF.</i></p>	<p>De la citada regla se advierte claramente la intención de la autoridad de no limitar la forma de comunicación al establecer “<i>alternativas</i>” en la manera en que se puede hacer saber la existencia de un mensaje en el buzón tributario.</p>

De la simple lectura de esas reglas de carácter general, notoriamente se incumple la intención legislativa de que sean dos o más medios de comunicación como elegibles u opcionales para el contribuyente, pues no es suficiente la expresión que señala: "...para elegir el mecanismo de comunicación los contribuyentes ingresarán al menos una dirección de correo electrónico y máximo cinco...", dado que aunque el particular cuente hasta con cinco correos electrónicos, ello no constituye los diferentes mecanismos de comunicación a que obliga el artículo 17-K mencionado y por tanto, las reglas de carácter general aludidas son ilegales. Ante tal inconsistencia surgió jurisprudencia con carácter de obligatoria que se analiza en el cuadro a continuación:

Resolución Miscelánea Fiscal	Análisis
<p>BUZÓN TRIBUTARIO. LAS REGLAS 2.2.6. Y 2.2.7. DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015 Y 2016, RESPECTIVAMENTE, AL PREVER UN SOLO MEDIO DE COMUNICACIÓN PARA QUE LOS CONTRIBUYENTES QUE CUENTEN CON AQUEL RECIBAN LOS AVISOS ELECTRÓNICOS ENVIADOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, INCUMPLEN LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 17-K, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.⁸⁸</p> <p>... por medio de las reglas 2.2.6. y 2.2.7. de las Resoluciones Miscelánea Fiscal para 2015 y 2016, respectivamente -cuya redacción coincide integralmente-, pero dispuso de un solo medio de comunicación, que es el correo electrónico, con lo cual, evidentemente no satisface la instrucción legislativa de que sean dos o más medios de comunicación como elegibles u opcionales para el contribuyente, pues no es suficiente la expresión que señala: "...para elegir el mecanismo de comunicación los contribuyentes ingresarán al menos una dirección de correo electrónico y máximo cinco...", ya que aunque el particular cuente hasta con cinco correos electrónicos, ello no constituye los diferentes mecanismos de comunicación a que obliga el artículo 17-K mencionado y, por tanto, las reglas de carácter general aludidas son ilegales.</p>	<p>De la citada regla y de su interpretación teleológica y su finalidad misma permite establecer que no constituyen mecanismos, de ahí su ilegalidad notoria.</p>

⁸⁸ Tesis XVII.1o.P.A. J/13 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. III, mayo de 2017, p. 1571.

No puede pasar desapercibido que dicho criterio es aplicable por analogía al propio artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación puesto que al establecer como “mecanismos” de comunicación dicha porción normativa debería de contener un campo de libertad en la que exista la optatividad. En ese sentido, como es de explorado estudio, si bien es cierto las leyes son un conjunto de normas que entrañan prescripciones generales y abstractas que son aplicables a un sinnúmero de casos en concreto cada, no menos cierto resulta que también existen leyes especiales, que son de carácter subsidiario y cuya aplicación procede únicamente ante la insuficiencia de la ley principal, las leyes especiales, o sea, las que se aplican sólo a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, razonamiento que encuentra sustento en la siguiente tesis jurisprudencial en la que literalmente se establece:

LEYES ESPECIALES. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES SUPLETORIAS.⁸⁹

...las leyes especiales, o sea, las que se aplican sólo a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, no sólo son de carácter principal, puesto que su aplicación no depende de insuficiencia alguna en relación con otro ordenamiento, sino que resultan de preferente aplicación frente a las leyes generales...

Bajo esa óptica al no establecerse la optatividad se cae en el extremo opuesto de ignorar por completo a los contribuyentes, que sin duda tienen características distintas y aunque también resulta cierto que sería imposible ajustarse a situaciones tan específicas tales como alguna discapacidad (total o parcial, intelectual) también lo es que al establecerse el buzón tributario como medio obligado se soslaya el derecho del gobernado. Así, la autoridad se vio obligada a ajustar esa ilegalidad en la segunda resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea para 2017 que a continuación se refiere:

⁸⁹ Tesis I.8o.C. J/3 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2437.

Buzón tributario y sus mecanismos de comunicación para el envío del aviso electrónico

...

Los mecanismos de comunicación como medios de contacto disponibles son:

a) El correo electrónico.

b) Número de teléfono móvil para envío de mensajes cortos de texto.

En los casos en que los contribuyentes no elijan alguno de los mecanismos de comunicación antes señalados y no sea posible llevar a cabo la notificación a través de buzón tributario, se actualizará el supuesto de oposición a la diligencia de notificación en términos del artículo 134, fracción III del CFF.

Para lo anterior el Servicio de Administración Tributaria estableció la ficha **245/CFF Habilitación del Buzón Tributario y registro de mecanismos como medios de contacto**, en la que se detalla el procedimiento para el establecimiento de dichos medios de contacto, correo electrónico y número telefónico de celular para recibir mensajes de texto, cabría preguntarse si con la mera y simple ampliación al número de celular basta para cumplir con esa pluralidad de opciones que señala el artículo mismo y las reglas de carácter general y la intención misma del legislador.

Lo que a juicio de este autor de igual manera resulta omiso e incompleto a la luz de las consideraciones anteriores, basta preguntar si todo contribuyente cuenta con teléfono celular y correo electrónico o si es su deseo hacerlo o si tales dispositivos están exentos a errores técnicos, asegurando la función de comunicación entre autoridades y gobernados, por eso no debe ser el único medio de comunicación.

4.6.1 Alcances, efectos y consecuencias de la notificación a través de buzón tributario.

Para precisar los alcances, efectos y consecuencias de las notificaciones practicadas a través del buzón tributario resulta necesario en primer término y

habiendo ya definido a este como un medio de comunicación acudir a lo dispuesto en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación que rige las notificaciones en materia fiscal:



**ACUSE DE RECIBO
Notificación Electrónica**

Con fundamento en los artículos 12, primero y segundo párrafos, 13, primer párrafo, 17-D, 17-K, fracción I, 38, párrafo primero, fracciones I y V, 134, fracción I, párrafo primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos y 135 del Código Fiscal de la Federación, vigente; así como en los artículos 1, 2, 3, 4, 7, párrafo primero, fracciones I, IV, VII y XVIII, 8 párrafo primero, fracción III, Primero, Segundo y Tercero Transitorios de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1 de julio de 1997 y modificada mediante Decretos publicados en el mismo órgano oficial de difusión el 4 de enero de 1999, 12 de junio de 2003, 6 de mayo de 2009, 9 de abril de 2012 y 17 de diciembre de 2015, vigentes a partir del día siguiente al de su publicación; artículos 1, 2, párrafo primero, 5 y 11, párrafo primero, fracción XVII, Primero, Segundo y Tercero Transitorios todos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2015, que inició su vigencia en un plazo de noventa días naturales siguientes a su publicación en el mencionado órgano oficial de difusión, esto es, el 22 de noviembre de 2015, se hace constar que siendo las 11 horas con 33 minutos, hora de la Zona Centro de México, del día 28 de mayo de 2018, el contribuyente JOSÉ OVIDIO URIBE CUELI con registro federal de contribuyentes UICOS20726MF9 se ha autenticado con los datos de creación de su e.firma (certificado de la firma electrónica avanzada) para abrir el documento digital a notificar que contiene el acto administrativo signado con e.firma (certificado de la firma electrónica avanzada) del funcionario competente para emitirlo, amparada por un certificado vigente a la fecha de su emisión, documento que fue enviado a su buzón tributario y cuyos datos se indican:

Autoridad emisora

Autoridad: SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
Unidad administrativa: ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA DE AUDITORÍA FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Acto administrativo

Acto administrativo: SOLICITUD DE INFORMACION O DOCUMENTACION RELACIONADA CON LA SOLICITUD DE DEVOLUCION
Folio del acto administrativo: F32505AS1238455
Número de referencia: 500-001182811772
Fecha de emisión: 23 de mayo de 2018

Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto por los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación vigente, se genera el presente acuse de recibo haciendo constar que se tiene por realizada la notificación del acto administrativo descrito, siendo las 11 horas con 33 minutos, hora de la Zona Centro de México, del día 28 de mayo de 2018, misma que surte efectos el día hábil siguiente, esto es, el día 29 de mayo de 2018, lo anterior con fundamento en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación.

Para los efectos legales de la presente notificación, se considerará el huso horario correspondiente a su domicilio fiscal de conformidad con lo dispuesto en las reglas 2.12.4. y 2.12.2. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018.

La integridad y autría del presente documento, podrá verificarse a través de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria www.sat.gob.mx

Nombre, denominación o razón social del contribuyente
JOSE OVIDIO URIBE CUELI

e.firma del contribuyente

Dd8Cly0md/gZaKxxAB/oxZYpWwTSfUf7sXlajZRgeFIod5llGJlOwvftiKu053j7R1xi/UeZLw84PGJHOX7G/GM6/7h/vVALOnStMAxTXI9AAawy3vq4C1SpH3ydH2dZwJpMqjVPwfwKjbt0qxoq8yqKAo/kC3kDQgpkon0X62VbHfvNk5784R2ePQ3skqyT0HsCU4skQ4YsSuuCQzGy9Znc2PPf27n3ThZ06lmSZCtXxUZOTWTHEBD7avV3DPXVs8pUYM1ISbdc6rJeVKp5/ESPj5G3DTzf/IQZo0nRyIP4sAibdP5etGp1WlE8/rxx2x35w6Kil1AFZQdgoJA==

Sello digital que autentica el documento

bDp9q6QYboHETBXMdp/liHaD7cxZeR++WqTRATe8FwLYsFWwkrEJoyFnpP/ME6vhektFY/LUWLeLdDnQ6yOYFNZw5vKfp09AAaFLQXpbHY53qo+e3IXhqbNWgtVeyL8hQ0bV3Vbq4VLHZg/AHzlF5t5I+iaYh9kPXzHG835PTw==

Cadena original

||F32505AS1238455|SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA|ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA DE AUDITORÍA FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO|SOLICITUD DE INFORMACION O DOCUMENTACION RELACIONADA CON LA SOLICITUD DE DEVOLUCION|JOSE OVIDIO URIBE CUELI|UICOS20726MF9|23/05/2018 18:08|28/05/2018 11:33|29/05/2018 09:30|Contribuyente||



Código Fiscal de la Federación	Análisis
<p>Artículo 134</p> <p>I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo en el buzón tributario, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.</p> <p>La notificación electrónica de documentos digitales se realizará en el buzón tributario conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.</p> <p>...</p> <p>Las notificaciones electrónicas, se tendrán por realizadas cuando se genere el acuse de recibo electrónico en el que conste la fecha y hora en que el contribuyente se autenticó para abrir el documento a notificar.</p> <p>Previo a la realización de la notificación electrónica, al contribuyente le será enviado un aviso mediante el mecanismo elegido por el contribuyente en términos del último párrafo del artículo 17-K de este Código.</p> <p>Los contribuyentes contarán con tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquél en que le sea enviado el aviso al que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>En caso de que el contribuyente no abra el documento digital en el plazo señalado, la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquél en que le fue enviado el referido aviso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se dejan conforme a reglas de carácter general la notificación de documentos electrónicos. • Se generan consecuencias de derecho independientemente de que el destinatario abra o no el mensaje sin que tampoco se establezcan excepciones al respecto, derivadas de cuestiones técnicas en el funcionamiento del buzón o situaciones por caso fortuito o fuerza mayor.

Pues bien, de la simple lectura del artículo antes citado se advierte que una notificación enviada a través del buzón tributario se tendrá por realizada al cuarto día sin importar si fue efectivamente notificada al contribuyente de ahí que tendrá todos los alcances, efectos y consecuencias de una notificación personal, lo que significa que el contribuyente está enterado para todo efecto legal y práctico del contenido de dicho acto.

4.6.2 Presunciones de derecho.

Manuel Lucero Espinosa sintetiza la presunción como un mecanismo de razonamiento por el cual de forma deductiva apreciando hechos conocidos se arriba a presumir ciertos otros actos. En el primer Capítulo de la presente obra intitulado Relaciones jurídicas se estableció como parte del principio de legalidad bajo el cual toda autoridad debe actuar, donde todo acto de esta se presume legal, dicho de otro modo, la presunción es una premisa lógica.

Así, las presunciones se clasifican en legales y humanas, las primeras contenidas expresamente en códigos o leyes atendiendo a los elementos del derecho, en tanto que las segundas parten de un ejercicio intelectual del operador del derecho en base a elementos de hecho de la situación de que se trate en el que es posible pasar de un hecho conocido o probado, a otro que no lo es; es decir, el órgano judicial podrá pasar de un hecho a otro, si entre ambos existe un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano. Las presunciones están íntimamente ligadas a los medios probatorios.

A su vez las presunciones legales se dividen en presunciones *luris et de iure* y *luris tantum*, mientras que las presunciones humanas siempre serán relativas toda vez que parten de supuestos que pueden ser desvirtuados cuando existan los elementos necesarios para desvirtuarla.

4.6.2.1 Presunción iuris et de iure.

“Hay presunción legal cuando la ley la implanta en forma expresa; cuando la consecuencia nace inmediata y directamente de la ley”,⁹⁰ es decir, la ley misma resuelve el asunto de que se trate. Las presunciones absolutas no admiten prueba en contrario porque han sido establecidas en el derecho resolviéndose el asunto que resuelven y que traen aparejada una consecuencia preconfigurada, comúnmente teniendo una función metalegal anteponiendo intereses y situaciones particulares de distinto orden social, económico entre otros.

4.6.2.2 Presunción iuris tantum.

Las presunciones relativas son aquellas en las que da la posibilidad de admitir prueba en contrario teniendo esa obligación quien pretenda desvirtuar ese tipo de presunción, es decir, se le da la carga procesal al actor para probar las diversas circunstancias que constituyen la existencia de la presunción.⁹¹

4.7 El buzón tributario, medio obligado y no opcional.

Como es de explorado derecho en los diversos ordenamientos jurídicos y sin importar su prelación existen mandatos, prohibiciones y campos de libertad, es sobre estos últimos en los que se pueden elegir entre diversas opciones e inclusive hacer o no hacer.

⁹⁰ Dellepiane, Antonio, *Una teoría de la prueba* 9a. ed., Bogotá, Temis, 1989, p. 99.

⁹¹ *Principios de derecho civil*, México, Asociación Editorial Cubano-Mejicana, 1917, t. XIX, núm.613, p.733, y núm. 614, p. 734.

Así, el buzón tributario concebido como domicilio fiscal, medio de comunicación procesal y medio de atención por parte de la autoridad al contribuyente, en relación a la obligación expresa del contribuyente a ingresar. Se ha insistido en el presente trabajo que con lo anterior se dejan de considerar las características particulares de cada contribuyente para que el buzón tributario sea una imposición, más aun, todo medio electrónico debería ser opcional dado que por más generalizado que sea su uso el contribuyente podría optar por un medio impreso.

Luego entonces al imponerse su uso como medio obligado en opinión de este autor se vulneran derechos sustantivos del contribuyente tales como el debido proceso en su vertiente de legalidad, debida fundamentación y motivación, seguridad jurídica y acceso a la jurisdicción, contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucional, lo anterior puesto que su simple y mera imposición como medio obligado es por si misma insuficiente e ilegal al no permitir una graduación en su uso en razón del tipo de contribuyente.

Pero además atañe a otra gama de derechos fundamentales en relación a las múltiples funciones que tiene el buzón tributario y que han sido descritas en párrafos anteriores, es decir, trasciende la esfera de lo meramente procesal y como ha quedado establecido sin dejar de considerar que derecho fundamental procesal es su fondo y garantía al mismo tiempo.

Ahora bien, a efecto de ejemplificar el parámetro o termino de comparación como criterio metodológico para analizar la optatividad de los medios electrónicos es necesario considerar otros cuerpos normativos, destacándose en ese sentido lo que sobre dichos medios se establece en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 24.

...

Cuando el quejoso y el tercero interesado cuenten con Firma Electrónica y pretendan que los autorizados en términos del párrafo anterior, **utilicen o hagan uso de ésta en su representación**, deberán comunicarlo al órgano jurisdiccional correspondiente, señalando las limitaciones o revocación de facultades en el uso de la misma.

Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

...

IV. Por vía electrónica, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la Firma Electrónica.

Artículo 30. Las notificaciones por vía electrónica se sujetarán a las reglas siguientes:

....

De no generarse la constancia de consulta antes mencionada, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación y se dará por no cumplida por la autoridad responsable la resolución que contenga. Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, asentará en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores.

...

II.

... Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores, y

III. Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el sistema, haciendo imposible el envío y la recepción de promociones dentro de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso de inmediato, por cualquier otra vía, al órgano jurisdiccional que corresponda, el que comunicará tal situación a la unidad administrativa encargada de operar el sistema. En tanto dure ese acontecimiento, se suspenderán, únicamente por ese lapso, los plazos correspondientes.

....

Del análisis de las porciones normativas antes transcritas se puede concluir que los medios electrónicos son:

- Optativos, el gobernado (quejoso) puede usar el medio electrónico a su libre elección.
- Existen medios alternos a los medios electrónicos; y
- Se toman en cuenta circunstancias tales como los errores técnicos.

Tales conclusiones contrastan con los aspectos contenidos en los artículos que dan sustento legal al buzón tributario.

4.8 Impacto de la aplicación del artículo 17-K buzón tributario en el derecho de la seguridad jurídica en sentido amplio.

Siendo el principio de legalidad uno de los pilares del sistema jurídico mexicano y del que se derivan además el de debida fundamentación y motivación, seguridad jurídica y acceso a la jurisdicción, entre otros, en nuestra opinión el buzón tributario vulnera seriamente derechos fundamentales de los gobernados, pues presupone una serie de condiciones que no están contenidas en ley y que de estar contenidas no podrían ser obligatorias, para el establecimiento del buzón son necesarios elementos extralegales que además puede afirmarse tienen características y consecuencias de presunciones legales y humanas.

Amén de lo anterior algunos de esos elementos al margen de la ley están íntimamente ligados a otros derechos sustantivos como acceso a la información, el derecho a internet, a la educación (alfabetización digital), por lo que las inclusiones de dichos elementos no están delimitados.

En adición a lo hasta aquí expuesto se dejan de lado otros elementos tales como las características particulares del contribuyente, no hay una sola disposición que

contemple a personas con capacidades diferentes y si bien se establecen medios de comunicación alternos entre autoridades y contribuyentes, lo cierto es que tampoco son adecuados y todo apunta hacia el avance de los medios electrónicos. Tampoco se detalla y pormenoriza lo relativo a los errores técnicos, una falla general del sistema, manejo y pérdida de información.

Si bien es cierto el buzón tributario es una herramienta que facilita la comunicación entre autoridad y gobernado también lo es que su regulación no atiende a una integralidad en cuanto a lo que su uso conlleva.

4.9 Impacto de la aplicación del artículo 17-K buzón tributario al principio de legalidad.

Como se ha expuesto el buzón tributario tiene un amplio impacto en el derecho al principio de la legalidad en sentido amplio, por contener elementos extralegales en su uso y aplicación, pero el impacto principal son los efectos, alcances y consecuencias de pleno derecho que se generan por las notificaciones practicadas en dicho buzón.

Como se analizó el contribuyente está obligado expresamente a hacer uso del buzón, pero además y en términos de lo dispuesto en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación los contribuyentes:

“...contarán con tres días para abrir los documentos digitales pendientes de notificar. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquél en que le sea enviado el aviso al que se refiere el párrafo anterior.”

Y en caso de no suceder así, por cualquier motivo:

“...la notificación electrónica se tendrá por realizada al cuarto día, contado a partir del día siguiente a aquél en que le fue enviado el referido aviso.”

De la porción normativa antes citada, claramente se advierte que se trata de una presunción *lure et de iure*, es decir de una presunción absoluta que no admite prueba en contrario lo que desde luego vulnera el derecho fundamental de legalidad en todas sus vertientes del contribuyente, lo anterior por las consecuencias que se generan de esa notificación y los efectos a que haya lugar.

CONCLUSIONES

El propósito de esta tesis fue analizar la constitucionalidad de la figura del buzón tributario bajo la perspectiva del principio de seguridad jurídica, lo que engloba una amplia relación con otras cuestiones de constitucionalidad y legalidad, por lo que aportamos soluciones para perfeccionar la figura del buzón tributario en consonancia con el nuevo paradigma constitucional de los derechos humanos.

Así, llegamos a las siguientes conclusiones:

PRIMERO.- Las relaciones entre autoridades y contribuyentes guardan particular importancia en la relación jurídica tributaria y por ende con la finalidad misma del Estado cuyo principal fin es dar seguridad, entre otras funciones, a los gobernados.

En ese sentido y como parte de la finalidad del Estado que implica necesariamente allegarse de recursos para cumplir sus funciones y por ende la recaudación; para ello los medios de comunicación entre autoridades y contribuyentes deben ser simplificados porque entre más sencillos y accesibles sean, se optimizara esa función recaudadora.

SEGUNDA.- Dentro de la función recaudadora de las contribuciones por parte del Estado, el acto administrativo debe sustentarse en el principio de legalidad por ser este el freno del poder público.

Por lo tanto, los poderes conferidos a las autoridades fiscales para dicha finalidad, son deberes para ellos, es decir, no queda a su gusto o apreciación puramente la legalidad existente, en la forma y en el momento que quieran, tienen la obligación de realizar todo lo necesario para lograr la optimización en el manejo de la recaudación a que está obligado el poder público y en cuya representación actúan, siempre bajo el principio de legalidad.

TERCERA.- Los requisitos constitucionales en cuanto a actos de molestia contenidos en el artículo 16 constitucional entendidos como derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten al conjunto de requisitos previos a los actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, lo anterior para no permitir que caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica los gobernados.

Por lo que la forma no excluye a los medios electrónicos, menos aun con la evolución de herramientas tales como las notificaciones electrónicas, contabilidad electrónica entre otros. Por lo que se puede entender la formalidad tanto en un documento impreso como digital.

Así, para el uso del buzón tributario consideramos necesario la emisión de constancias de funcionamiento de la plataforma, similares a las opiniones de cumplimiento contenidas en el artículo 32 D del Código Fiscal de la Federación para que en caso de que el sistema presente una falla general, se genere la constancia de que no fue posible el uso del buzón para todos los efectos a que haya a lugar, sobre todo en términos de cumplimiento.

CUARTA.- El debido proceso pudo ser resumido en el presente trabajo como una triada indisoluble que permite el emplazamiento, el derecho a ofrecer pruebas y/o alegatos para que se resuelva la cuestión planteada. En esas condiciones para el uso del buzón tributario y el pleno respeto al debido proceso se debe estipular su uso como optativo y no como obligatorio, en eso radica nuestra propuesta.

QUINTA.- La notificación es por sí misma un acto jurídico formal que reviste particular importancia sobre todo cuando esta concatenado a un proceso y/o procedimiento administrativo, en toda sus fases, es decir, puede ser el inicio de un camino procesal-procedimental o el final mismo, por lo que debe estar sujeto a la legalidad donde están definidos el momento en que surte efectos, el lugar donde se deben practicar, la formalidad en su práctica, los principios que las rigen y sobre todos sus efectos. De tal forma que a la luz del artículo primero constitucional resulta incluso violatorio de derechos fundamentales el que se limite la notificación solo a través del buzón tributario, por tanto no se debe generalizar su uso y debe permitirse en paralelo la notificación por la vía tradicional en aquellos casos donde así lo solicite el contribuyente por razón justificada, bajo protesta de decir verdad que no tiene acceso a medios electrónicos.

SEXTA.- En el presente trabajo se sostuvo que el principal cambio en cuanto al paradigma constitucional de derechos humanos consistió en que debe verse al gobernado como el eje sobre el que debe girar la actividad estatal, es decir, su razón de ser, por ende el objetivo primordial del Estado es el alcanzar el nivel máximo de bienestar del individuo atendiendo sus características personales, particulares y especiales, en la medida de lo posible, así debe entenderse el mandato contenido en el artículo primero constitucional en cuanto a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, máxime, que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, así; los derechos

fundamentales no pueden quedar subordinados a la materia tributaria bajo ninguna circunstancia pues aun cuando se trate de ingresos del Estado, no puede servir de excusa jurídica para violentar derechos del gobernado, es decir, en la ponderación debe predominar el derecho del gobernado a la certeza y legalidad.

SEPTIMA . – Las TIC’s tecnologías de la información y comunicación han tomado particular relevancia en el mundo moderno, su uso generalizado es un hecho incontrovertible en todos y cada uno de los aspectos de la sociedad, desde propósitos militares, educativos hasta por supuesto la recreación y la diversión. El no hacer uso de dichos medios equivale a un analfabetismo funcional haciendo que quien lo padezca se enfrente a la probable exclusión y marginación en el ámbito que se desenvuelva, dicho de otro modo y en sentido contrario la alfabetización digital es necesaria para todo aquel que se desenvuelva en la sociedad. Por lo cual la incorporación del buzón tributario es un avance innegable, pero en lo que no estamos de acuerdo es que se obligue a su uso e incluso se sancione, si en muchos casos no se tiene aún al servicio de energía eléctrica en muchas comunidades y menos aún el acceso a internet. Tan es así que la alfabetización digital está contemplada en programas de gobierno, es el caso del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD) de reciente creación y que implementa la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que converge con el Plan Nacional de Desarrollo y que da contenido a uno de los principales objetivos de la Estrategia Digital Nacional, sin embargo, esos objetivos son a mediano y largo plazo y no con las necesidades del presente, por tanto aplicarlos y sancionar al que no los use es injusto y violatorio de derechos.

OCTAVA.- El buzón tributario si bien es cierto es una herramienta que facilita la comunicación entre contribuyente y la autoridad fiscal, también es cierto que presupone una serie de condiciones tales como el acceso a un equipo de cómputo, que este tenga conexión a internet y quien haga uso de esas herramientas este alfabetizado digitalmente y no con cualquier nivel de uso, sino quien sepa manejar las herramientas del SAT e inclusive tener conocimientos en el uso y aplicación de

programas de lenguaje de programación y plataforma informática, específicamente el software denominado JAVA lo que desde luego se ha insistido que el internet y el uso de herramientas tecnológicas se ha generalizado y masificado pero también se ha hecho énfasis en que es una vía que no debe ser impuesta como única y ello es así puesto que entonces también podría eliminarse los juicios en la manera tradicional y substituirlos en línea, aunque es probable que el uso generalizado algún día se lleve a la digitalización total de los canales de comunicación entre autoridad y gobernado, aun en ese supuesto deben existir otras alternativas y ser un campo de libertad por parte del gobernado en atención a las características particulares del contribuyente e incluso a su voluntad, así, el buzón no distingue entre personas que no esté alfabetizadas digitalmente, aquellas que por alguna condición física no puedan usar los medios electrónicos y menos aún fueron tomados en cuenta elementos tales como la Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación o indicadores análogos, lo que resulta inequitativo para regiones completas, más aun se les sanciona sin que exista infraestructura.

NOVENA.- Los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declararon la constitucionalidad del buzón tributario en relación a su establecimiento y su conciliación con los derechos sustantivos de legalidad, debido proceso, seguridad jurídica, no son exhaustivos ni tampoco resolvieron de una manera completa, profunda e integral muchas de las cuestiones planteadas en los amparos presentados contra su uso, por el contrario las diversas aristas jurídicas bajo las cuales se determinó su validez resultaron incompletas, sesgadas y parciales.

Por lo que en la jurisprudencia deben reconocerse todas esas condiciones objetivas y subjetivas tanto del contribuyente como del sistema en sí mismo y permitir el uso de medios alternos y mantener la notificación personal y presencial.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*: primero curso, Porrúa, México, 2004.

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979.

Álvarez González de Castilla, Clara Luz . *Internet y derechos fundamentales México*, D.F, Porrúa, 2011.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional* 4ª edición México, Oxford University Press, 2013.

Arteaga Nava, Elisur. *Garantías individuales*, México, Oxford University Press, 2009.

Ávila, Humberto Bergmann. *Teoría de la seguridad jurídica*, Madrid Marcial Pons, 2012.

Becerra, Manuel (dir), “*La Constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos*” en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México vol. XII, 2012.

ATIENZA, M., *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2001.

Béjar Rivera, Luis José. *El acto administrativo y su finalidad*, México, Porrúa Universidad Panamericana, 2011.

Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. *El Acto administrativo en materia tributaria* Ecuador, Ediciones legales, 2005.

Bustamente, Javier. *Los derechos humanos en Internet*, España, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, 2012.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano* 20ª ed. México, Porrúa, 2009.

- Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, 42a ed. México, Porrúa, 2008.
- Burgoa, Ignacio autor. *Las garantías individuales*, 40a ed. México, Porrúa, 2008.
- Camiruaga Churruca, José Ramón. *De las notificaciones* 4ª ed Santiago, Chile, Jurídica de Chile, 2004.
- Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Editorial Porrúa, 2005.
- Carbonell Miguel, Salazar Pedro, coordinadores, *La Reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* México, D.F. Porrúa UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- Cassagne, Juan Carlos . *El acto administrativo : teoría y régimen jurídico*, Bogotá, Colombia:,Editorial Temis, 2013.
- Carrasco Iriarte, Hugo. *Amparo en materia fiscal* 2a. ed. México, D.F., Oxford University Press, 2009.
- Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal constitucional* 5a ed. México, Oxford University Press, 2010.
- Carrasco Iriarte, Hugo. *El poder ciudadano en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2013.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional*, Vol. 1 ed Oxford University Press, México, 2001.
- Cossío Díaz, José Ramón. *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, D.F. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Dellepiane, Antonio, *Una teoría de la prueba*, 9a. ed., Bogotá, Temis, 1989.
- Díaz González, Luis Raúl. *El Manejo y la interpretación jurídica de la norma fiscal federal*, México, Tax Editores Unidos, 2010.

Díaz González, Luis Raúl. *Los medios electrónicos en el derecho mexicano: aspectos civiles, mercantiles, tributarios, administrativos y penas*, México, Gasca-SICCO, 2006.

Díaz González, Luis Raúl. *Medios de defensa fiscal*, 4a ed, México, D.F. SICCO, 2005.

Díaz González, Luis Raúl. *Conceptos jurídicos fundamentales : elementos de derecho, derecho civil, derecho constitucional y derecho administrativo*, 2a ed. México, D.F. ,Gasca Sicco, 2008.

Escobar Ramírez, German. *Principios de Derecho Fiscal*. Editorial O.G.S. Segunda edición. México, 1997.

Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública* Cuarta edición México, Porrúa, UNAM, 2011.

Fernandez Sagardi, Augusto. *Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación*. Sicco. Primera edición. México 2000.

Fix-Zamudio, Héctor. *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como paradigma constitucional en México*, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2006.

García Novoa, César. *Las notificaciones tributarias* Elcano, Navarra Aranzadi, 2001.

García Ramírez, Sergio et al. *La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos (2009-2011)* 3ª ed, México, Editorial Porrúa, 2013.

García Villegas, Sánchez Cordero, Paula M coordinadora. *El control de convencionalidad y las cortes nacionales* 1era edición, México Editorial Porrúa 2013

Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Textos Universitarios. UNAM. México 1980.

Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003.

J. Kaye, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Themis. Quinta edición México.

Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 1997.

Martínez Morales, Rafael. *Derecho administrativo: 1er curso*, Sexta edición México, D.F., Oxford University Press, 2011.

Martínez Morales, Rafael I. autor. *Derecho administrativo 2o. curso* Quinta edición México, Oxford University Press, c2012.

Meyer, Lorenzo. *Nuestra Tragedia Persistente La Democracia Autoritaria en México*, México, D.F. Random House Mondadori: Debate, 2013.

Nava Garcés, Alberto Enrique coordinador. *El derecho en la era digital : internet, firma electrónica, protección de datos, delitos informáticos, comunicaciones, redes sociales, preservación de evidencia*, México, D.F., Editorial Porrúa, 2013.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, FCE, 2007.

Orozco Gómez, Javier. *El marco jurídico de los medios electrónicos*, México Porrúa, 2001.

Padilla, José R. *Las Garantías individuales*, México, Porrúa, 2009.

Paz López Alejandro, *La notificación en materia fiscal y su impugnación*, ISEF México 2006.

PECES-BARBA, G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, BOE, 1995.

PECES-BARBA, G., "La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho", en *Anuario de Derechos Humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1990.

Peñaranda Quintero, Héctor Ramón. *El documento electrónico: comercio electrónico : actos luscibernéticos procesales*, Maracaibo, Universidad de Zulia, Facultad de Humanidades y Educación, 2008.

Pérez Chávez, José autor. *Firma electrónica avanzada, documentos digitales y comprobantes electrónicos: tratamiento jurídico y fiscal*, México, Tax, 2005.

Pérez Dayán, Alberto. *Teoría general del acto administrativo*, 2a ed. México, Porrúa, 2006.

Pérez Vázquez Carlos (coordinador) *El camino por la reforma constitucional de los derechos humanos*, 1era edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*. Estudio de la organización política de México, 5ª ed., Porrúa, México, 1976.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 19ª ed., México, Porrúa, 1998.

Soto Gama, Daniel, *Principios generales del derecho a la información*, Toluca, Estado de México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las Garantías de Seguridad Jurídica*. Colección Garantías Individuales. SCJN; México, 2003.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 39a ed. México: Porrúa, 2007.

Legislación Vigente Consultada

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Resolución Miscelánea Fiscal 2018