

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
2425/2015.**

**RECURRENTE: \*\*\*\*\***

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA  
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.**

**Vo. Bo.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de agosto de dos mil quince.

**VISTOS** para resolver el amparo directo en revisión identificado al rubro y;

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Trámite y resolución del juicio de amparo.** Mediante escrito presentado el cinco de diciembre de dos mil catorce en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **\*\*\*\*\***, a través de su representante legal, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la resolución dictada por la Octava Sala Regional del referido órgano jurisdiccional, el treinta y uno de octubre de dos mil catorce, en el juicio contencioso administrativo **\*\*\*\*\***

En acuerdo de quince de diciembre de dos mil catorce, el Presidente del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió la demanda de amparo

registrándose al efecto el expediente relativo con el número \*\*\*\*\*.

Agotados los trámites de ley, el asunto fue remitido al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, el que dictó sentencia el veinte de marzo de dos mil quince, en la que **negó el amparo** solicitado contra la sentencia reclamada.

**SEGUNDO. Trámite del recurso de revisión.** Inconforme con la anterior determinación, la empresa quejosa, a través de su representante legal, interpuso recurso de revisión en su contra mediante escrito presentado el veintisiete de abril de dos mil quince ante el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En proveído de doce de mayo de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión que se registró con el número de expediente **2425/2015**. Asimismo, ordenó se turnara el asunto al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán** y se enviara a esta Segunda Sala a efecto de que su Presidente dictara el acuerdo de radicación respectivo, lo que se realizó el cuatro de junio del año en cita.

Con fundamento en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, se publicó el proyecto de la presente resolución.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en los Puntos primero, Segundo, y Tercero del Acuerdo General Plenario

9/2015, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo, habida cuenta que en el Tribunal Colegiado se pronunció respecto de la constitucionalidad de la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, y la recurrente expresa agravios tendientes a combatir dicha consideración.

**SEGUNDO. Procedencia del recurso.** De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República, 81, fracción II y 86 de la Ley de Amparo en vigor, así como en el Acuerdo General Plenario 9/2015, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, está condicionada a la satisfacción de los siguientes requisitos:

1. Que se interponga por conducto del Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la sentencia recurrida dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.
2. Que en la sentencia recurrida:
  - a) Se decida sobre la constitucionalidad de normas generales, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; o bien
  - b) Se omita decidir sobre tales aspectos cuando hubiesen sido planteados en la demanda de amparo;
  - c) Que se surtan los requisitos de importancia trascendencia.

En ese contexto, por razón de orden, debe analizarse en primer término lo relativo a la oportunidad en la presentación del recurso principal y la legitimación del promovente, para lo cual debe tenerse en cuenta que de autos se desprenden los siguientes aspectos:

- El recurso de revisión se promovió por \*\*\*\*\* en su carácter de representante legal de la parte quejosa –carácter que le fue reconocido en el auto admisorio de la demanda–.
- La sentencia recurrida se notificó a la parte quejosa el viernes diez de abril de dos mil quince, por lo que el plazo legal para la interposición del recurso transcurrió del martes catorce al lunes veintisiete de abril del citado año.<sup>1</sup>

Luego, si el recurso de revisión se interpuso por el representante legal de la quejosa el lunes veintisiete de abril de dos mil quince ante el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, es dable sostener que se promovió **oportunamente** y por **parte legitimada para ello**.

Por lo que respecta a los restantes requisitos que condicionan la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se advierte que en la demanda de amparo se combatió la constitucionalidad del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, en específico, *la derogación del artículo 129 del código en referencia*, siendo que el Tribunal Colegiado se pronunció al respecto y ello es motivo de agravio en el escrito de revisión; de ahí que resulta procedente el presente recurso, máxime que no existe jurisprudencia de este Alto Tribunal en que se haya analizado la referida problemática constitucional, lo que conlleva a que en la especie se emita un pronunciamiento novedoso para el orden jurídico nacional.

**TERCERO. Antecedentes del asunto.** Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto:

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el lunes trece de abril de dos mil quince y que se excluyen del cómputo relativo los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril del mismo año por haber sido inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

I. En el juicio contencioso administrativo, la parte quejosa demandó la nulidad de las multas establecidas por la Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal, en los oficios \*\*\*\*\*, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, \*\*\*\*\*, ambos de veintiuno de enero de dos mil catorce, por la cantidad de \*\*\*\*\*, además impugnó la legalidad de la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* de catorce de mayo de dos mil catorce, que resuelve el *recurso administrativo de revocación* interpuesto contra los referidos oficios.

Correspondió conocer de la demanda a la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, registrándose al efecto con el número de expediente del juicio de nulidad \*\*\*\*\*. Agotados los trámites de ley, la Sala dictó sentencia el treinta y uno de octubre de dos mil catorce, en la que declaró la legalidad y validez de las resoluciones impugnadas.

II. Contra el anterior fallo, la parte quejosa promovió juicio de amparo directo que fue registrado con el número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Al dictar la sentencia que ahora se recurre, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región –en apoyo a las labores del referido órgano colegiado–, determinó negar el amparo solicitado por la quejosa, atento a las siguientes consideraciones esenciales:

- ✦ En principio, calificó de *inoperante el segundo concepto de violación* enderezado a demostrar la inconstitucionalidad de la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, por ser contrario al principio de progresividad de los derechos humanos, ya que "en la sentencia reclamada no se aplicó el artículo 129 del Código

Fiscal de la Federación [...] ni sirvió de base para reconocer la validez de las resoluciones impugnadas".

Es decir, "el citado numeral no constituyó la materia de litis en sede administrativa ni en el juicio de nulidad del que emana la sentencia reclamada, de manera que la Sala responsable no estuvo en condiciones de pronunciarse con relación a si resultaba aplicable o no la porción normativa de mérito"; de ahí la ineficacia de los argumentos planteados.

- ✦ Por otra parte, consideró que era *fundado pero inoperante* el **primer concepto de violación**, toda vez que la responsable fue omisa en pronunciarse íntegramente respecto del segundo concepto de impugnación en el que se alegó que en el recurso administrativo se negó tener conocimiento de las resoluciones contenidas en los oficios impugnados, y pese a ello, la demandada realizó diversas manifestaciones sustentando la legalidad de las multas, "sin dar a conocer los oficios y sobre todo las actas de notificación que resultan ser los antecedentes de los créditos fiscales", empero, tal motivo de disenso resulta inoperante pues si bien se alegó el desconocimiento de las referidas resoluciones, lo cierto es que en el juicio de nulidad se le corrió traslado a la quejosa con las mismas y su legalidad fue motivo de pronunciamiento en el fallo recurrido.
- ✦ Finalmente, el Tribunal Colegiado sostuvo que era infundado el **tercer concepto de violación**, en virtud de que las diligencias de notificación de las resoluciones combatidas sí atendieron a los requisitos previstos en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, conforme lo establece la jurisprudencia 2a./J. 85/2014, de rubro: "NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. PARA CIRCUNSTANCIAR EL ACTA DE LA DILIGENCIA ENTENDIDA CON UN TERCERO, ES INNECESARIO QUE EL NOTIFICADOR RECABE DOCUMENTOS O ELEMENTOS INDUBITABLES QUE DEMUESTREN EL NEXO QUE ADUCE TENER CON EL CONTRIBUYENTE".

Ahora bien, para combatir las anteriores consideraciones, la quejosa plantea en su único agravio, esencialmente, lo siguiente:

✦ Señala que el Tribunal Colegiado indebidamente calificó de inoperante el planteamiento de inconstitucionalidad expuesto en la demanda de amparo, pretextando que el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación no fue aplicado en el fallo reclamado ni en el procedimiento administrativo, pues el órgano judicial perdió de vista que la materia del reclamo en el amparo *no consistió en la inconstitucionalidad de dicho artículo*, sino en la inconveniencia del **"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013"**, en el que se deroga el artículo 129 del código en referencia, lo cual, como se sostuvo en el segundo concepto de violación, es *violatorio del principio de progresividad de los derechos humanos*.

De ahí que el razonamiento del órgano colegiado resulta errado, **"pues no obsta que no se haya aplicado [el mencionado artículo 129], si lo que se reclama es su derogación, no el artículo como tal, por lo que sería absurdo que se aplicara un numeral que ya no forma parte del sistema jurídico mexicano"**, lo que explica además que no se invocara en sede administrativa ni en el juicio de nulidad, pues la quejosa no podía alegar que se hiciera valer un derecho subjetivo que fue derogado.

✦ Aunado a que el Decreto impugnado sí fue aplicado, implícitamente, en perjuicio de la quejosa, pues de no haberse derogado el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad, en la sede administrativa, hubiese tenido que cumplir con el mandato contenido en dicha norma jurídica, esto es, **"hubiera hecho del conocimiento las resoluciones recurridas a través del recurso de revocación"**, al haber negado el contribuyente lisa y llanamente que conocía el origen de las multas fiscales que se le pretenden imponer.

Precisado lo anterior, aduce que –como se planteó en el segundo concepto de violación– el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación señalaba que *cuando el contribuyente manifestara en el escrito del recurso de revocación desconocer el acto impugnado, la autoridad fiscal debía darle a conocer tal acto, junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, y al efecto se podía ampliar el recurso para combatir tal resolución*; con lo cual se respetaban las garantías de audiencia, seguridad y certeza jurídica, por lo que la derogación de esa norma **"contraviene el principio de progresividad de los derechos humanos, pues sin sustento alguno que lo justifique, por alguna razón de interés general, se suprimió un dispositivo legal del que se derivaban una serie de derechos y garantías para los gobernados"**, es decir, **"con dicha medida se acotaron los medios de defensa a favor de los contribuyentes [...] lo cual está prohibido por los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"**.

**CUARTO. Consideraciones y fundamentos.** Como se desprende de lo anterior, los puntos jurídicos que deben dilucidarse en la presente vía consisten en determinar si **(I)** es indebida la calificación de inoperancia del planteamiento de constitucionalidad expuesto por la quejosa; y **(II)** en caso su caso, si la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación es contraria al principio de progresividad de los derechos humanos.

**I. Examen de la inoperancia del planteamiento de constitucionalidad.** La recurrente aduce que es ilegal que el Tribunal Colegiado haya calificado de inoperante el segundo concepto de violación, al sostener que el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación *no le fue aplicado a la quejosa, ya sea en la sede administrativa, o en la vía contenciosa administrativa, pues a juicio de la recurrente "no obsta que no se haya aplicado [el mencionado artículo 129], si lo que se reclama es su derogación, no el artículo como tal, por lo que sería*

**absurdo que se aplicara un numeral que ya no forma parte del sistema jurídico mexicano".**

A juicio de esta Segunda Sala, le asiste la razón a la recurrente pues del análisis que se realiza del segundo concepto de violación planteado en la demanda de amparo –fojas 311 a 316 del cuaderno relativo al juicio de amparo directo–, se advierte que impugnó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece”, en específico, la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, precisamente, por considerar que *transgrede el principio de progresividad de los derechos humanos, al suprimirse, injustificadamente, el derecho que contenía la referida norma en favor de los contribuyentes.*

En ese contexto, para analizar el problema de constitucionalidad planteado no debe exigirse que se haya aplicado la norma legal cuya derogación se impugna, en tanto lo que se cuestiona es, precisamente, que fue suprimida del orden jurídico mexicano, por lo que evidentemente, atendiendo al principio de legalidad, la referida disposición jurídica no podía haber sido invocada por las autoridades ya sea en sede administrativa, o en la sede contenciosa jurisdiccional.

De ahí que en estos casos, lo que debe verificar el juzgador federal en el amparo directo es *la afectación a la esfera jurídica del gobernado que causa la derogación o modificación de una norma general que regulaba un derecho humano, o bien, servía de base para complementarlo, expandirlo o garantizarlo, ya sea de carácter sustantivo o adjetivo.*

Es así, pues la violación al principio de progresividad, en su ámbito materialmente legislativo, evidentemente puede originarse no sólo por la emisión de normas regresivas, sino por la *situación de*

---

*regresividad que conlleva la supresión o modificación de preceptos legales que se relacionan con prerrogativas inherentes al ser humano y que, desde luego, el Estado se encuentra obligado a promover, respetar, proteger y garantizar.*

En efecto, un acto materialmente legislativo que reforma o modifica un texto legal da derecho a impugnar, a través del juicio de amparo, *los preceptos que con el mismo acto se vean directamente afectados en cuanto a su sentido, alcance o aplicación, de tal modo que por su causa se varíe la situación que bajo ellos prevalecía*, pues es la existencia de tal cambio formal lo que permite reclamar ese nuevo acto legislativo *por repercutir, injustificadamente, en la gradualidad y progreso de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano*, lo cual se encuentra vedado por el texto del artículo 1 de la Constitución General de la República.

De estimarse lo contrario, implicaría soslayar la naturaleza y finalidad del juicio de amparo, en tanto se privaría a los gobernados de la posibilidad de impugnar aquellos actos materialmente legislativos que pudiesen afectar los avances que el Estado mexicano ha tenido en el disfrute efectivo de los derechos humanos.

Atento a lo anterior, le **asiste la razón a la recurrente**, pues como se ha señalado, en la especie no combatió la constitucionalidad del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, *sino su derogación*, al considerar que al suprimirse la hipótesis contenida en la referida norma general –que establecía que si el contribuyente niega conocer el acto administrativo impugnado, las autoridades fiscales están obligadas a hacerlo de su conocimiento para que pueda controvertir sus fundamentos y motivos, así como su notificación– el legislador federal transgredió el principio de progresividad; cuestionamientos que además resultan suficientes para analizar la litis constitucional planteada, en tanto se encuentran enderezados a demostrar *la regresividad que conlleva la supresión o*

*modificación de exigencias relacionadas con el debido proceso que deben observarse en la tramitación y resolución del recurso de revocación.*

En esa inteligencia, lo procedente es dar respuesta al planteamiento de constitucionalidad formulado por la quejosa, para lo cual se analizará, en principio, el contenido y alcance del principio de progresividad y, posteriormente, se determinará si la derogación normativa impugnada resulta compatible o no con el mismo.

**II. a. Contenido y alcance del principio de progresividad.** El artículo 1 de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar 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**".

El principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, *la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección* y, por otro lado, *favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección.*

En efecto, el aludido principio resulta relevante en tanto que los derechos humanos, sobre todo los plasmados en instrumentos internacionales, no son más que un mínimo que los Estados deben respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales o límites morales infranqueables para las autoridades, por lo que, como *auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas*, de ahí que los Estados cuentan con una obligación de lograr

de *manera progresiva* su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Así, la progresividad conlleva tanto *gradualidad*, como *progreso*. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que *conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos*. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos *siempre debe mejorar*.

El principio de progresividad ha sido entendido y desarrollado particularmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, al ser considerados como prerrogativas humanas que para su disfrute requieren de *la designación y toma de decisiones presupuestarias*, de ahí que se ha entendido que si bien los Estados cuentan con obligaciones de contenido –referentes a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones que derivan de tales derechos–, también cuentan con obligaciones de *resultado o mediatas, que se relacionan con el principio de progresividad, "el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales"*.

Ilustra lo anterior, la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.)<sup>2</sup> que se lee bajo el rubro: **"SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO"**.

Sin embargo, por lo que hace al Estado mexicano, el principio de progresividad se predica *a la totalidad de los derechos humanos*

---

<sup>2</sup> Consultable en la página 1192, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

*reconocidos por el mismo*, no sólo porque el artículo 1 constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, sino porque esa fue la intención del Constituyente Permanente al reformar la norma constitucional, tal y como se desprende de los procesos legislativos respectivos:

"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno.

**Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos"<sup>3</sup>.**

Asimismo, se estableció que: "[a]unque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de 'no regresividad' puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados"<sup>4</sup>.

Así, el principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual, esto es, como los señaló el Constituyente Permanente, el Estado tiene el mandato

<sup>3</sup> Iniciativa de Legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

<sup>4</sup> Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

constitucional de "**realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos**".

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar *gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales*, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, *adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano*.

Conforme a lo anterior, es dable colegir que existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado mexicano **no adopte medidas apropiadas** de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, *para dar plena efectividad a los derechos humanos*, o bien, una vez adoptadas tales medidas, **exista una regresión** –sea o no deliberada– *en el avance del disfrute y protección de tales derechos*.

Ahora, respecto del segundo de los supuestos mencionados, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis **366/2013**, sostuvo que el principio de progresividad –en su vertiente de prohibición de regresividad– no es de carácter absoluto, de ahí que para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, "**resulta necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional**". En otras palabras, "**es necesario analizar si ésta [medida] genera un equilibrio razonable entre los derechos**

**fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva".**

Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 42/2014 (10a.) intitulada<sup>5</sup>: **"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvencionales, sin embargo, dichas medidas requieren de una consideración *más cuidadosa y deberán justificarse plenamente*, de ahí que **"para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso"**<sup>6</sup>.

Por su parte, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos ha señalado que **"la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad"**, toda vez que la obligación correlativa de no regresividad, establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no excluye la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. De tal suerte que la **"obligación de no regresividad implica un**

<sup>5</sup> Visible en la página 43, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

**análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana”<sup>7</sup>.**

En suma, el principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: **(I)** dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y **(II)** generen un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva a que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

Atendiendo a lo anterior, se procede a analizar si la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación constituye o no una medida regresiva y, en su caso, si dicha regresión es conforme al parámetro de regularidad constitucional.

**II. b. Regularidad constitucional de la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación.** En su segundo concepto de violación, la quejosa aduce que el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece”, por el que se derogó, entre otros, el referido artículo 129, es contrario al principio de progresividad, en tanto dicha norma establecía que si el contribuyente niega conocer el acto administrativo impugnado, las autoridades fiscales estaban

---

<sup>7</sup> CIDH. Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú. párr.140.

obligadas a hacerlo de su conocimiento para que pudiese controvertir sus fundamentos y motivos, así como su notificación; siendo que al quedar suprimida tal exigencia, *se afectó indebidamente los derechos de debido proceso con los que contaba el contribuyente.*

A juicio de esta Segunda Sala, resulta **infundado** el motivo de disenso expuesto y, para establecer las razones de ello, resulta menester tener en cuenta que el precepto legal derogado señalaba lo siguiente:

**"Artículo 129.- Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente,** siempre que se trate de los recurribles conforme al artículo 117, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. **La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado,** para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

El particular tendrá un plazo de veinte días a partir del día hábil siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en

que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se sobreseerá dicho recurso por improcedente.

En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo".

Al resolver el amparo directo en revisión **1180/2011**, esta Segunda Sala sostuvo que, conforme al precepto legal transcrito, el contribuyente que se estime afectado por las resoluciones o actos dictados por las autoridades fiscales federales, pero alegue que los desconoce, así debe manifestarlo al interponer el recurso de revocación ante la autoridad competente **"para que ésta se lo dé a conocer junto con la notificación correspondiente"**, en cuyo caso el contribuyente tendrá un plazo de veinte días contados a partir del día hábil siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

De esa manera, el referido precepto, en **"aras de garantizar el derecho de defensa del contribuyente permite que éste impugne todo acto que le agravia con pleno conocimiento de él, pues lo autoriza para interponer recurso de revocación en su contra, así como ampliarlo o extenderlo a partir de que conoce plenamente sus fundamentos y motivos"**. De ahí que conforme al referido artículo 129 **"si el contribuyente niega conocer el acto administrativo impugnado, las autoridades fiscales federales están obligadas a hacerlo de su conocimiento para que pueda controvertir sus fundamentos y motivos, así como su notificación"**.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis 2a. LXIV/2011<sup>88</sup> que se lee bajo el rubro: **"RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PERMITE SU AMPLIACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA"**.

Por otra parte, al resolver la contradicción de tesis **165/2009**, esta Segunda Sala determinó que la recta interpretación del mencionado artículo 129 obliga a considerar que **"cuando el particular alegue que un acto administrativo fiscal no fue notificado, o que lo fue ilegalmente, pero afirme conocerlo, si no está conforme deberá interponer, con la oportunidad legalmente establecida, a partir de la fecha de su conocimiento, el recurso administrativo que proceda en contra de dicho acto, manifestando la fecha en que lo conoció, y hará valer al propio tiempo la impugnación en contra de la notificación, formulando los agravios en que sustente su ilegalidad, así como los agravios que a su criterio le cause el acto administrativo, si es que también se inconforma con él"**.

Lo anterior es así, toda vez que **"no es el desconocimiento de las constancias de notificación el que determina que se actualice la hipótesis de ampliación del recurso administrativo, sino el hecho de que el particular afirme o niegue conocer el acto administrativo"**, ya que en caso de que se controvierta la notificación, si se determina su omisión o su ilegalidad, tendrá el efecto de considerar que el recurrente fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo –en el supuesto de la fracción I del artículo 129–, o de la que se le dio a conocer por parte de la autoridad competente para notificar el acto –en términos de la fracción II–, lo que eliminará la eficacia de la fecha que se contemplaba como en que tuvo lugar la notificación impugnada, quedando además

---

<sup>88</sup> Consultable en la página 971, Tomo XXXIV, Julio de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

sin efectos todo lo actuado con base en ella, lo que regularmente tiene el propósito de hacer oportuno un medio de impugnación que, si se considerara la fecha de la notificación cuestionada, no lo sería.

Los anteriores razonamientos quedaron plasmados en la jurisprudencia 2a./J. 81/2009<sup>9</sup> intitulada: "**AMPLIACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN. PROCEDE SÓLO SI EL PARTICULAR SE ENCUENTRA EN EL SUPUESTO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**".

Atento a lo anterior, se colige que conforme al derogado artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, si el contribuyente negaba conocer el acto administrativo impugnado –y no meramente las constancias de su notificación–, las autoridades fiscales **estaban obligadas a hacerlo de su conocimiento para que pudiese controvertir sus fundamentos y motivos**, en cuyo caso el contribuyente contaba con un plazo para ampliar el recurso administrativo; de ahí que dicho precepto normativo *garantizaba la defensa del contribuyente en tanto permitía la impugnación de todo acto que le causara agravios "con pleno conocimiento de él"*. En ello radicaba la importancia de la disposición jurídica referida.

Ahora, como bien lo aduce la parte recurrente, el artículo 129 de la Código Fiscal de la Federación fue derogado mediante el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece", sin embargo, **ello no implica que haya quedado suprimida la referida garantía de dar a conocer al contribuyente el acto administrativo así como su notificación, cuando éste manifieste desconocerlo para que pueda controvertir sus fundamentos y motivos, así como su**

---

<sup>9</sup> Consultable en la página 293, Tomo XXIX, Junio de 2009, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

**notificación**, pues debe tenerse en cuenta que en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados. el ocho de septiembre de dos mil trece, se señaló lo siguiente:

#### **"Recurso de revocación**

Se propone que los contribuyentes, **mediante un sólo recurso administrativo de revocación y ya no en varios** como se establece en el texto vigente, **puedan impugnar la determinación del valor de bienes embargados, así como promoverlo:** (i) en contra del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley; (ii) de la adjudicación, del remate o venta fuera de subasta, **y (iii) por el desconocimiento del origen de los créditos.**

Lo anterior, a efecto de establecer **la facilidad al contribuyente de que pueda promover la impugnación correspondiente en un sólo momento por diferentes causas y no tener que realizarlo mediante una pluralidad de recursos administrativos de revocación en contra de diversos actos, en diferentes etapas dentro del procedimiento administrativo de ejecución, lo cual sólo retrasa la resolución del asunto en definitiva.**

En ese sentido, se propone disminuir los plazos para el pago o la garantía de créditos fiscales *y para la interposición del recurso de revocación de 45 a 15 días*; para llevar a cabo el remate de los bienes embargados, de 30 a 20 días, y de la subasta, de 8 a 5 días.

De igual manera, considerando **que se propone otorgar la facilidad de que el contribuyente ya no tenga que promover diversos recursos contra cada acto, se deroga la fracción VI del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación**, misma que establece que resultará improcedente el recurso administrativo de revocación **cuando no se amplíe éste en los casos en que se controvertan las notificaciones.**

**De esta forma se hace concordante con la derogación del artículo 129 propuesta**, en cuya disposición se elimina la impugnación de las notificaciones **como un recurso específico e independiente, y se incluye este supuesto dentro del recurso administrativo de revocación** que, en términos generales, puede promover el contribuyente para combatir diversos actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución".

Como se puede desprender de la anterior cita, la razón legislativa tiene como finalidad lograr *el principio de concentración y*

*economía procesal por lo que hace a los recursos de revocación, a fin de que los contribuyentes puedan promover la impugnación de los actos fiscales correspondientes "en un sólo momento por diferentes causas y no tener que realizarlo mediante una pluralidad de recursos administrativos";* reconociéndose expresamente que no se pretende expulsar del ordenamiento fiscal las hipótesis normativas contenidas en el artículo 129, por lo que hace a la impugnación de actos que desconoce el contribuyente, ***sino incluir esos supuestos dentro del recurso administrativo de revocación.***

Tan es así que la propia iniciativa reconoce que los contribuyentes pueden promover el recurso de revocación **"por el desconocimiento del origen de los créditos"**. Lo cual se corrobora con el Dictamen presentado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, el martes quince de octubre de dos mil trece, en cuanto precisa:

"Esta comisión dictaminadora coincide con la propuesta del Ejecutivo Federal, relativa a que **en un solo momento se impugne la determinación del valor de los bienes embargados, así como promoverlo [...] iii) el desconocimiento del origen de los créditos.** Con esta medida de economía procesal se evitan además tácticas dilatorias mediante la constante interposición de medios de defensa".

En esa tesitura, debe señalarse que si bien el texto del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación vigente<sup>10</sup> no señala

<sup>10</sup> **Artículo 117.-** El recurso de revocación procederá contra:

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

a). Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.  
 b). Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.  
 c). Dicten las autoridades aduaneras.  
 d). Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

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

expresamente que si el contribuyente niega conocer el acto administrativo impugnado, las autoridades fiscales están obligadas a hacerlo de su conocimiento para que pueda controvertir sus fundamentos y motivos, así como su notificación, lo cierto es que la interpretación teleológica de dicho precepto conlleva a determinar que **sigue vigente la referida garantía de defensa del contribuyente**, de ahí que *los gobernados se encuentran facultados para interponer el referido medio de impugnación contra los créditos fiscales cuyo origen desconozcan, lo cual, desde luego, tiene aparejada la obligación de la autoridad para que los dé a conocer, así como las constancias de notificación respectiva*, a fin de que los particulares puedan impugnar el acto fiscal **"con pleno conocimiento de él"**, ya que esa fue la intención expresa del legislador federal.

Atento a lo anterior, se concluye que la derogación del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación **no transgrede el principio de progresividad**, pues no implica un menoscabo a la garantía de defensa del contribuyente en tanto prevalece la obligación de la autoridad fiscal de dar a conocer a los contribuyentes el acto administrativo, así como sus constancias de notificación, cuando éstos manifiesten su desconocimiento al interponer el recurso de revocación.

Debiéndose puntualizar además que el recurso referido es de *carácter optativo* y que en los artículos 16 y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se prevé expresamente que si en el juicio de nulidad el particular manifiesta que desconoce la resolución administrativa que pretende impugnar, al contestar la demanda **"la autoridad [debe] acompañ[ar] constancia de la resolución administrativa y de su notificación"**, a fin de que el particular pueda combatirla ampliando su demanda; de ahí que en el juicio contencioso administrativo también se encuentra salvaguardada la garantía de

defensa del contribuyente contra actos fiscales que manifiestan desconocer.

De lo hasta aquí expuesto, es dable colegir que el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece”, en el que se derogó el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, no implica un retroceso en el avance de los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano, y por ende, resulta infundado el motivo de disenso expuesto por la parte recurrente.

Sin que sea el caso de que esta Segunda Sala se pronuncie *sobre los alcances y la manera en que debe operar la hipótesis jurídica a que se ha hecho referencia*, ya que ello no forma parte de la litis efectivamente planteada en la presente vía, y por ende, basta señalar por el momento que la obligación de la *autoridad fiscal de dar a conocer a los particulares los actos que pretendan impugnar mediante el recurso de revocación, para que éstos pueda controvertir sus fundamentos y motivos, así como su notificación, continúa vigente*; sin que se prejuzgue sobre la constitucionalidad del nuevo sistema de impugnación tributario.

**QUINTO. Decisión.** En atención a lo anteriormente señalado, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado por la parte quejosa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.-** Se **confirma** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.-** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la quejosa en contra de las autoridades y actos que se precisan en el único punto resolutivo de la sentencia recurrida.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Firma el Ministro Presidente y en su calidad de Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA Y PONENTE**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA**

**LICENCIADO MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.