



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS

**LOS EXCESOS DE LA AUTOTUTELA ADUANERA Y  
SU TRASCENDENCIA EN LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTA

EDGAR ALEJANDRO AMARO SÁNCHEZ

DIRIGIDO POR

DRA. NOHEMÍ BELLO GALLARDO

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

MARZO DE 2021

**Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Ciencias Jurídicas**

**LOS EXCESOS DE LA AUTOTUTELA ADUANERA Y  
SU TRASCENDENCIA EN LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

**Opción de titulación  
Tesis**

**Que como parte de los requisitos para obtener el Grado Maestro  
en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:  
EDGAR ALEJANDRO AMARO SÁNCHEZ**

**Dirigido por:  
NOHEMÍ BELLO GALLARDO**

<b>Dr. Nohemí Bello Gallardo</b>	_____
<b>Presidente</b>	<b>Firma</b>
<b>Dr. José Fernando Vázquez Avedillo</b>	_____
<b>Secretario</b>	<b>Firma</b>
<b>Dra. Gabriela Aguado Romero</b>	_____
<b>Vocal</b>	<b>Firma</b>
<b>Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta</b>	_____
<b>Suplente</b>	<b>Firma</b>
<b>Dr. Edgar Pérez González</b>	_____
<b>Suplente</b>	<b>Firma</b>

**Nombre y Firma  
Director de la Facultad**

**Nombre y firma  
Director de Investigación y Posgrado**

**Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Mayo 2021**

## **Abstract/ Summary**

La autotutela administrativa se desenvuelve en la norma desde una perspectiva de fortalecimiento de la autoridad al margen de los principios de actuación propios de un Estado que vela por la protección de los derechos humanos, en especial, el acceso a la tutela judicial efectiva, para el control de la arbitrariedad. Sin embargo, al ser la materia aduanera muy dinámica por la proliferación de normas secundarias temporales y el crecimiento exponencial de los procedimientos aduaneros que se realizan diariamente en nuestro país, la posibilidad de la autoridad de realizar actos arbitrarios o discrecionales es muy alta, ya sea por la ley, los reglamentos y reglas, o propiamente por la práctica administrativa.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto identificar el régimen jurídico y los efectos de la autotutela administrativa en los procedimientos de naturaleza aduanera para conocer su compatibilidad con la tutela judicial efectiva. La investigación es básica con un enfoque cualitativo, con una óptica indirecta del problema, a través de un método lógico deductivo, ya que se pretende realizar un estudio teórico de los conceptos de autotutela administrativa y tutela judicial efectiva para así relacionarlos con algunos procedimientos administrativos en materia aduanera, en sus distintas fases.

Palabras clave: autotutela administrativa, aduana, procedimiento aduanero, tutela judicial efectiva

**Dedicatoria(s)**

A mis padres,  
Y a Mariana, una paso más en nuestra vida juntos.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

### **Agradecimientos**

A la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el financiamiento de tan anhelado proyecto.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Índice

ABSTRACT/ SUMMARY .....	3
DEDICATORIA(S).....	4
AGRADECIMIENTOS .....	5
ÍNDICE.....	6
<b>CAPÍTULO PRIMERO AUTOTUTELA ADUANERA.....</b>	<b>12</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	12
2. ORIGEN DEL CONCEPTO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA .....	12
2.1. <i>El antiguo régimen absolutista, la administración y la impartición de justicia.</i> .....	13
2.2. <i>El Estado moderno, administración pública y tribunales jurisdiccionales</i> .....	16
3. JUSTIFICACIÓN DOCTRINAL DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA DE GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ	19
4. DIFERENCIA ENTRE AUTOTUTELA Y HETEROTUTELA COMO APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	21
5. CARACTERÍSTICAS Y TIPOS DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA .....	23
5.1. <i>Autotutela declarativa</i> .....	23
5.1.1. <b>Declaración administrativa - Ejecutividad</b> .....	25
5.1.2. <b>Presunción de validez</b> .....	26
5.2. <i>Autotutela ejecutiva</i> .....	27
6. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO .....	29
6.1. <i>Autotutela administrativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo</i> .....	29
6.2. <i>Autotutela administrativa en el Código Fiscal de la Federación y su implicación en la materia aduanera</i> 30	
6.3. <i>Autotutela administrativa en el Poder Judicial de la Federación</i> .....	32
7. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO .....	35
<b>CAPÍTULO SEGUNDO TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....</b>	<b>36</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	36
2. ORIGEN DEL CONCEPTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	36
2.1. <i>La tutela judicial en la Constitución italiana de 1947</i> .....	39
2.2. <i>La tutela judicial en la Constitución de la República Federal Alemana de 1949.</i> .....	41
2.3. <i>La tutela judicial en la Constitución Española de 1978</i> .....	43
2.3.1. <b>Construcción del concepto de tutela judicial efectiva en la jurisprudencia española</b> .....	44

3.	CONCEPTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	48
4.	TUTELA JUDICIAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.....	50
5.	ELEMENTOS DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	54
5.1.	<i>Tutela cautelar</i> .....	55
5.1.1.	<b>Peligro en la demora</b> .....	57
5.1.2.	<b>Apariencia del buen derecho</b> .....	59
5.1.3.	<b>Observancia del interés general</b> .....	60
6.	CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO .....	63
<b>CAPÍTULO TERCERO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y LA JURISDICCIÓN</b>		<b>64</b>
1.	INTRODUCCIÓN .....	64
2.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO ACTOS COMPLEJOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	64
3.	ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 150, 151 Y 153; 152; Y 158 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE CONFORME A LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.....	67
3.1.	<i>Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) (Artículos 150, 151 y 153)</i> .....	67
3.1.1.	Jurisprudencias respecto al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	84
3.2.	<i>Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas (PACO) (Artículo 152)</i> .....	88
3.2.1.	Jurisprudencias respecto al Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas .....	95
3.3.	<i>Procedimiento Administrativo de Retención de Mercancías (Artículo 158)</i> .....	97
4.	CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO .....	101
<b>CAPÍTULO CUARTO LAS PROYECCIONES DE LA AUTOTUTELA ADUANERA AL ÁMBITO JURISDICCIONAL ..</b>		<b>103</b>
1.	INTRODUCCIÓN .....	103
2.	ENTRE EL INTERÉS GENERAL Y LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA .....	103
3.	CONSECUENCIAS DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA EN LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	107
4.	TUTELA CAUTELAR COMO CONTROL DE LA AUTOTUTELA ADUANERA .....	110
5.	HACIA UNA COHERENCIA DOCTRINAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA ADUANERA PARA EVITAR EL ABUSO DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA .....	116
<b>CONCLUSIONES</b> .....		<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		<b>124</b>
<b>DOCUMENTOS WEB</b> .....		<b>127</b>
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....		<b>127</b>
<b>LEGISLACIÓN</b> .....		<b>128</b>

## INTRODUCCIÓN

La autotutela administrativa se desenvuelve en la norma y en la práctica como un principio administrativo, el cual se entiende como un privilegio frente a los administrados que goza la administración pública para hacer efectivas sus disposiciones.

En este sentido, la falta de entendimiento de la autotutela administrativa genera ámbitos jurídicos de arbitrariedad que otorgan ventajas procesales a la administración pública durante los procedimientos contenciosos administrativos, es decir, los actos administrativos, en especial los procedimientos administrativos sancionadores favorecen a la autoridad al margen de una autotutela administrativa.

Entonces, los administrados son afectados en sus derechos fundamentales que derivan en privaciones a sus bienes antes que ejerzan su derecho de tutela judicial efectiva.

La autotutela administrativa y la tutela judicial efectiva se encuentran íntimamente con la materia aduanera ya que ésta cuenta con diversos ámbitos de actuación derivados de la autotutela aduanera que alteran la esfera jurídica de los contribuyentes (importadores, exportadores, entre otros), así como en la garantía del derecho humano a la tutela judicial en caso de buscar la nulidad de la decisión de las autoridades aduaneras.

Así las cosas, con excesiva amplitud de facultades en materia aduanera, derivadas de la incomprensión de la autotutela administrativa, las cuales injieren en la esfera jurídica del particular, es necesario plantearse: ¿cómo influye la autotutela administrativa en los procedimientos en materia aduanera en el ejercicio y búsqueda de una tutela judicial efectiva propia de un Estado de Derecho?, ¿en qué medida se satisface la tutela judicial efectiva y, en su caso, qué medidas debería adoptar el Estado para garantizar una amplia protección de derechos?



El problema de investigación reside en que *la autotutela en materia aduanera rebasa los fines para los que ésta se instituye por la norma dando lugar a la formalización de ámbitos de arbitrariedad administrativa así como a mecanismos limitados de control jurisdiccional que afectan a la tutela judicial efectiva.*

La hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación es que la autotutela administrativa, en materia aduanera, se desenvuelve en la norma desde una perspectiva de fortalecimiento de la autoridad al margen de los principios de actuación propios de un Estado que vela por la protección de los derechos humanos, en especial, a la tutela judicial efectiva, para el control de la arbitrariedad.

El presente trabajo de investigación se centra en identificar el régimen jurídico y los efectos de la autotutela administrativa en algunos procedimientos aduaneros para conocer su compatibilidad con la tutela judicial efectiva.

La investigación se desarrolla en conocer los fundamentos teóricos de la autotutela administrativa y comprender su contextualización histórica con relación a la protección del interés general; identificar la naturaleza de la tutela judicial efectiva en el ámbito del control de las distintas autoridades administrativas; a su vez, en identificar los ámbitos de actuación aduanera en los cuales los efectos de la autotutela inciden en la protección o respeto del derecho humano a la tutela judicial efectiva; y en explicar la funcionalidad de la autotutela como mecanismo de protección del interés general en el marco del control de las autoridades y el acceso a la justicia administrativa.

La investigación que se propone es básica, con una óptica indirecta del problema, a través de un método lógico deductivo, ya que se pretende realizar un estudio teórico-filosófico de los conceptos de autotutela administrativa y tutela judicial efectiva para, así, relacionarlos con algunos procedimientos administrativos en materia aduanera, en sus distintas fases.

Asimismo, el enfoque para la investigación es cualitativo, a través de una apreciación y análisis teórico. El nivel de conocimiento que se pretende adquirir es explicativo, ya que se busca las causas que originan el fenómeno. Las técnicas para recolectar la información es documental.

El contenido de los capítulos se desenvuelve, en primer lugar, con un análisis exhaustivo del concepto de autotutela administrativa, mismo que inicia con el origen del concepto, el contexto histórico en el que se desarrolla el concepto, su justificación doctrinal, la diferencia entre la autotutela y heterotutela como acercamiento a la autotutela administrativa, las características y tipos de autotutela administrativa, y con la regulación de la autotutela administrativa en el Estado mexicano y su aplicación en la materia aduanera.

En el segundo capítulo, desenvolvemos el concepto de tutela judicial efectiva empezando con el origen del concepto de tutela judicial efectiva a través de un estudio comparado entre Italia, Alemania, España y México, enfatizando en los dos últimos, después el concepto de tutela judicial efectiva, la tutela judicial efectiva como principio constitucional, y los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva enfatizando en la tutela cautelar.

En el tercer capítulo se analizan los procedimientos administrativos en materia aduanera, iniciando con la consideración respecto a los actos administrativos como actos complejos de la Administración, después con el análisis del procedimiento administrativo en materia aduanera, el procedimiento administrativo de contribuciones omitidas y el procedimiento administrativo de retención de mercancías.

Finalmente, en el capítulo cuarto se argumenta la insuficiencia del interés general para limitar a la autotutela administrativa, las repercusiones del exceso de la autotutela administrativa en la tutela judicial; la necesidad de ampliar las medidas cautelares para tutelar efectivamente las medidas cautelares; finalmente se propone una coherencia

doctrinal el torno a los procedimientos aduaneros y la tutela administrativa efectiva con el fin de evitar el control de legalidad *a posteriori* de la tutela judicial efectiva.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Capítulo Primero AUTOTUTELA ADUANERA

### 1. Introducción

Las facultades administrativas del Estado son variadas y extensivas en su aplicación con el fin de mantener el orden social. Las autoridades administrativas ejercen el poder público –reconocidos como privilegios que goza la administración- para que sus actos tengan la efectividad y eficacia de ser ejecutados. Uno de estos privilegios que goza la Administración es la llamada autotutela administrativa, que relaciona a las autoridades administrativas, los particulares y los tribunales jurisdiccionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, surgen diversos cuestionamientos en torno a la autotutela administrativa: ¿cómo surge y cómo se justifica la autotutela administrativa?, ¿cuál es el concepto de autotutela administrativa?, ¿cuáles son sus tipos y características?, y ¿cómo se desenvuelve en la norma jurídica?

La finalidad de este capítulo es desentrañar el origen del concepto desde una explicación teórica de la Administración del Estado, exponer la justificación doctrinal de la autotutela administrativa propuesta por García de Enterría y Fernández, diferenciar la autotutela general de la heterotutela como aproximación al concepto de la autotutela administrativa, definir las características y tipos de autotutela administrativa, y mostrar la regulación normativa de la autotutela administrativa de manera general, como específica en la materia fiscal y aduanera.

### 2. Origen del concepto de autotutela administrativa

El concepto de autotutela administrativa ha sido acuñado por García de Enterría y Fernández, derivado del concepto general de autotutela; mismo que ha sido citado en diversos artículos de revistas de divulgación científica, así como manuales de derecho administrativo como parte de la teoría de la administración pública.

La autotutela administrativa refiere a que la Administración Pública no requiere someter sus pretensiones ante un órgano judicial para hacerlas ejecutorias, pues sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad y que, por sí solas, imponen su cumplimiento<sup>1</sup>.

El concepto clásico de autotutela administrativa formulado por García de Enterría y Fernández prevalece como directriz de la teoría del derecho administrativo, pues de éste deriva el desarrollo doctrinal del entendimiento y justificación de los actos de la administración pública y la relación que esta guarda con los Tribunales.

Doctrinarios del derecho administrativo tales como García de Enterría y Fernández, Esteve Prado, Manuel Rebolledo y Santamaría Pastor han empleado recursos históricos y comparativos para explicar el concepto de autotutela administrativa, pues este concepto se encuentra íntimamente relacionado con la teoría del Estado y las administraciones públicas europeas del Estado Moderno.

A pesar de ello, como veremos adelante, García de Enterría y Fernández<sup>2</sup> advierten que la explicación histórica de las relaciones entre la Administración y los Tribunales no es suficiente para explicar la autotutela administrativa, sí permite explicar la relación de la administración pública y los tribunales jurisdiccionales de los diversos regímenes del Estado como una aproximación al concepto de autotutela administrativa<sup>3</sup>.

### **2.1. El antiguo régimen absolutista, la administración y la impartición de justicia.**

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás FERNÁNDEZ., *Curso de Derecho Administrativo*. 15a. Edición, España, Editorial Civitas, 2019, p. 555-580.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 540-543.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 555.

Para analizar los antecedentes del concepto de autotutela administrativa, es menester explicar la estructura de la administración y la impartición de justicia, partiendo del siglo XVII y tomando como referencia al Estado Español.

Santamaría Pastor nos refiere la posición jurídica del rey devenido de un poder absoluto como consecuencia de una soberanía manifestada en la no vinculación de las leyes, el rey es superior a la ley humana y no está obligado por ella<sup>4</sup>.

Sustentando la idea anterior, Esteve Pardo comenta que en la administración del Estado absoluto estaba sometida por el rey como autoridad máxima, no actuaba en sometimiento al Derecho, no encontraba límites jurídicos o legales de su actuación y en sus actuaciones no recaían deberes y obligaciones jurídicamente exigibles, ni podría ser revisada por jueces y tribunales que observaran la legalidad o algún derecho de los particulares<sup>5</sup>.

Respecto a la relación entre la administración y los tribunales en el régimen absolutista, García de Enterría y Fernández refieren que “cuando el Monarca actúa en los asuntos administrativos no necesita, en efecto, el respaldo de los Tribunales y estos a su vez no tienen frente a los órganos administrativos estrictos el mismo poder directo que frente a los súbditos”<sup>6</sup>.

En esta época no existía estructuralmente una diferenciación entre órganos judiciales y administrativos, pues cada órgano ostentaba potestades administrativas y jurídicas, según la naturaleza de sus asuntos<sup>7</sup>.

En relación a lo anterior Luca Mannori apunta que:

---

<sup>4</sup> SANTAMARÍA Pastor, Juan Alfonso. *Fundamentos de derecho administrativo: Tomo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp.117-118

<sup>5</sup> ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de derecho administrativo*, 9na. Edición, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2019, pp. 45-46

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ., *op. cit.*, p. 540-543.

<sup>7</sup> SANTAMARÍA, *op. cit.*, pp.117-118

“El modelo administrativo más o menos común a todos los aparatos centrales del antiguo régimen era el de un gobierno «por magistraturas», caracterizado por el desarrollo de organismos judiciales con competencia específica en cada sector del interés público que se iba agregando a la administración de justicia en sentido propio. Fisco, abastos, sanidad pública, caminos, reglamentación de los oficios, del comercio, de la vida en sociedad y así sucesivamente: para cada uno de estos campos se creaban, a medida que las necesidades lo exigían, uno o más jueces-administradores, más o menos subordinados a las cortes de última instancia o a la jurisdicción de algún consejo soberano, pero todos recíprocamente autónomos”<sup>8</sup>.

En este sentido, el sistema español de la Administración-Justicia establecía un régimen de funcionarios públicos con prerrogativas de administración y de impartición de justicia respecto a sus actos, por lo que no existía un sistema autónomo de impartición de justicia administrativa para controvertir las actuaciones de los funcionarios públicos.

Al respecto, María José Trillo-Figueroa refiere que “la estructura de dominación de la Alta Edad Media en la que se produce una total patrimonialización del poder político y en la que los fines de la organización política quedan reducidos a la Administración real de la Justicia”<sup>9</sup>.

Esta falta de distinción es una expresión de una confusión de poderes, pues la misma autoridad atiende lo gubernativo y lo contenciosos, con sus respectivos procedimientos de actuación y ejecución<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> MANNORI, Luca. “Justicia y Administración entre antiguo y nuevo” en *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, 1997, pp. 39-65, obtenido el 11 de noviembre del 2020. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/download/6110/6573/0>.

<sup>9</sup> TRILLO-FIGUEROA, María José. *Sobre la formación de la Administración española contemporánea*. Revista De Las Cortes Generales, 2010 (79), 185-202, obtenido el 09 de octubre del 2020. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/214>

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 540-543.

Es por ello que el Estado Contemporáneo Español buscaría replantear sus sistemas e instituciones respecto a la Administración Pública con la creación de algunas instituciones esenciales que descentralizaban a la Administración.

Estas relaciones entre la administración y la impartición de justicia se simplifican en una sola fórmula: “la Administración y la Justicia son las dos meras emanaciones de un mismo sujeto, el Monarca; son manifestaciones del mismo poder, con idéntico rango y fuerza”<sup>11</sup>.

En efecto, en un régimen monárquico, la administración tiene bajo su potestad la decisión de actuación y de ejecución de sus actos, además de ejercer la función contenciosa, por lo que no podríamos interpretar una división de poderes en esta estructura del Estado, pues reside principalmente del Rey, de donde dimana a ellas, una unidad de origen del monarca.

Por ende, para explicar la relación entre la administración y la justicia como la conocemos en la actualidad, es necesaria una transformación en el régimen del Estado absolutista a un Estado moderno con división de poderes, que sucedió en la época de la Ilustración, como veremos enseguida.

## **2.2. El Estado moderno, administración pública y tribunales jurisdiccionales**

Derivado de las ideas de la Ilustración y las revoluciones liberales de Estados Unidos y Francia, se impulsaron los Estados de Derecho con sus Constituciones democráticas y Declaraciones de Derechos del Hombre y del Ciudadano respectivamente, que el Estado español incluiría más adelante. El modelo de Estado de Derecho se

---

<sup>11</sup> *Idem.*



caracteriza por los principios de soberanía popular, la división de poderes, de legalidad, y el reconocimiento de derechos fundamentales<sup>12</sup>.

La llamada <Revolución de Occidente>:

“era depositaria de tres revoluciones en potencia; una primera, de carácter jurídico que permitiría la implantación del constitucionalismo y, mediante la limitación del poder, el reconocimiento de los derechos civiles, que requerían abstención por parte del Estado y de su Administración. Una segunda, de carácter democrático y que con el tiempo traería el reconocimiento de los derechos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y que requerían interacción entre estos, Estado y Administración. Finalmente y como tercera revolución en potencia, una de carácter social que permitiera el reconocimiento de los derechos sociales y donde el Estado y Administración estarían llamados a procurar y garantizar”<sup>13</sup>.

Precisamente, dichas revoluciones institucionales conllevarían al fortalecimiento y desarrollo de la Administración Pública, con una visión humanista de las instituciones al considerar la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, así como el reconocimiento de los derechos civiles. Así, la Administración Pública Española incorporaría muchos elementos descritos en el párrafo anterior que conllevarían a la conformación de una nueva visión de gobernar.

Con la adopción del principio de división de poderes, la administración española separó la Administración y la Justicia, misma que fue mal interpretada, pues implicaba la independencia de los jueces de la administración y, a su vez, “los jueces no podrán

---

<sup>12</sup> COSCULLUELA Montaner, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, 30ª. Edición, España, Editorial Civitas, 2019 p.19

<sup>13</sup> TRILLO-FIGUEROA, *op. cit.*, pp. 185-202.

interferir en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”<sup>14</sup>

García de Enterría y Fernández comentan que esta disposición jurídica “altera radicalmente el sentido originario de este principio para recaer, en realidad, en el sistema tradicional de la Administración absolutista, la exención jurisdiccional pura y simple de las operaciones administrativas”<sup>15</sup>.

Entre las transformaciones que permitieron desarrollar al Derecho administrativo y esta relación entre la Administración y la Justicia para lograr un Estado de Derecho destacan: a) la fijación de límites a los poderes de la Administración, b) la aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos, y c) el sometimiento de la actuación de la administración al control y revisión judicial<sup>16</sup>.

Este último es esencial para comprender esta relación entre la Administración y los Tribunales de Justicia, por ende el concepto de autotutela administrativa, pues la administración se sometió a la Ley y a un control de legalidad, que anteriormente le correspondía a los tribunales de justicia, existiendo ahora un principio de separación entre la administración y los tribunales de justicia; en España se instauraría un sistema de control judicial hasta finales del siglo XIX<sup>17</sup>.

Comentan García de Enterría y Fernández al respecto de este fenómeno de separación que “a finales del siglo XIX se produce una verdadera jurisdiccionalización de los órganos encargados de conocer los recursos contencioso-administrativo”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Ley de 16-24 de agosto de 1890

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 550-551.

<sup>16</sup> ESTEVE PARDO, *op. cit.*, pp. 45-46

<sup>17</sup> *Idem*

<sup>18</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 553.

María José Trillo-Figueroa crítica la privilegiada situación de la Administración Pública frente al control jurisdiccional y a los ciudadanos en el Estado Contemporáneo, argumentando que “la Administración podía [...] actuar libremente salvo en lo que le estuviera expresamente prohibido, sin embargo, los particulares, frente a sus abusos poco podían reclamar”<sup>19</sup>.

Respecto a la autotutela, el autor refiere que “como consecuencia del llamado privilegio de autotutela, los actos de las Administraciones Públicas solo podían inicialmente ser impugnados ante esta misma; superior jerárquico o autoridad que dictó el acto, según los casos. Se forjan así los recursos administrativos, presupuesto previo para acceder a la Jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>20</sup>.

De ahí surge la importancia de la relación entre la Administración y los Tribunales, pues se crea un aparato contencioso-administrativo de distintas fases y procesos, que repercutirán al entendimiento y control de la autotutela administrativa y las formas de controvertir las actuaciones administrativas.

A su vez, dicho fenómeno muestra esa necesidad de elaborar nuevos mecanismos de control sobre la función administrativa, que debe dirigirse, como veremos más adelante, a protección de derechos procesales hacia los gobernados.

### **3. Justificación doctrinal de la autotutela administrativa de García de Enterría y Fernández**

García de Enterría y Fernández, explican de manera exhaustiva las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y la administración de justicia para darle al lector un acercamiento doctrinal del concepto de autotutela administrativa, visto como un principio unitario.

---

<sup>19</sup> TRILLO-FIGUEROA, *op. cit.*, 185-202.

<sup>20</sup> *Idem*

En este acercamiento doctrinal, exponen el sistema de relaciones de la administración pública y la administración de justicia en un régimen antiguo: en el que el monarca no necesitaba respaldo de un Tribunal de justicia para justificar sus actos<sup>21</sup>.

Esta aseveración compete al entendimiento de la autotutela administrativa pues, en efecto, la justificación histórica de los actos de la autoridad administrativa en consecuencia explicará la justificación actual de la autotutela administrativa.

Continúan afirmando que los principios jurídicos empleados antiguamente para justificar los actos derivados de la autotutela administrativa no son suficientes para explicar eficazmente las relaciones entre la Administración y los Tribunales y su repercusión en la esfera jurídica del particular<sup>22</sup>. Entre estos principios insuficientes se enuncian: el principio de soberanía y el principio de división de poderes.

Con el principio de soberanía, refieren, se pretende justificar a la Administración como una emanación propia de la soberanía, pero la Administración no está sujeta a la voluntad del pueblo, sino que la Administración sirve al pueblo y se sujeta al marco normativo.

Efectivamente, el principio de soberanía justifica la residencia del poder político de una nación y es retomado como axioma para la construcción de un régimen constitucional, no funciona, así, para justificar los actos administrativos que emanen de la Administración.

Así, pues, con el principio de división de poderes resultaría, a su vez, inválido para explicar el fenómeno relacional entre la Administración y los Tribunales, pues hace referencia a base estructural del Estado, no así, de su funcionamiento técnico y operativo.

---

<sup>21</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 555-580.

<sup>22</sup> *Idem*

Desde luego, este principio de división de poderes explica, en general, la base política y jurídica para evitar que el poder se ejerza por una sola institución y evitar el abuso de poder, pero no justifica a los actos administrativos que emanen de la Administración, pues no resulta exhaustivo.

Así las cosas, García de Enterría y Fernández, para resolver propiamente la singularidad de la autotutela administrativa, proponen establecer el concepto como principio administrativo, mismo que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo sistema posicional de la Administración y los Tribunales<sup>23</sup>.

Partiremos de esta justificación doctrinal propuesta por estos juristas para identificar a la autotutela administrativa como un principio administrativo, inherente a todo actuar de la Administración y que se manifiesta como un privilegio que goza la autoridad administrativa frente a los particulares.

#### **4. Diferencia entre autotutela y heterotutela como aproximación al concepto de autotutela administrativa**

Parte de la doctrina de la autotutela administrativa deriva de la explicación del concepto de autotutela y heterotutela en la parte general, ya que analizar doctrinalmente ambos conceptos nos otorga una clara visión de la autotutela y cómo se manifiesta en la administración. “Autotutela y la heterotutela designan dos modos distintos de relacionarse una persona con los jueces y tribunales”<sup>24</sup>.

En las sociedades antiguas, predominaba la autotutela para hacer frente a las pretensiones de los ciudadanos, es decir, los ciudadanos por cuenta propia arreglaban sus problemas penales a través de la venganza y el escarmiento.

---

<sup>23</sup> *Idem*

<sup>24</sup> QUADRA-SALCEDO, Tomás et al. “Resúmenes de Contenidos”, (Documento web) 2017, p. 4, obtenido el 06 mayo 2020 <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/resumenes-de-contenidos>.

“A diferencia de lo que ocurre en las relaciones entre particulares, que deben someter sus conflictos a los tribunales (heterotutela), abandonada ya en las sociedades occidentales modernas la justicia del "ojo por ojo", la administración es guardiana de los intereses generales frente a los particulares, y los protege por sí misma<sup>25</sup>”.

En efecto, las relaciones de autotutela de los particulares se retoman de los hechos jurídicos propios de sociedades antiguas, en las que los particulares ofendidos no necesitaban de una autoridad para efectivamente se vengaran de otro particular. Esta idea ha sido abandonada (salvo excepciones contempladas por las normas penales), por lo que los particulares deben someterse a una heterotutela para supeditar sus pretensiones ante autoridades jurisdiccionales.

Manuel Rebolledo Puig realiza una comparación entre sujetos privados que carecen de autotutela afirmando que un sujeto privado frente a otro sujeto privado que niega o vulnera su derecho no puede realizarlo ni imponerlo por sí, sino que por regla general ha de acudir a los Tribunales<sup>26</sup>.

Esta comparación realizada por Rebolledo Puig sirve para nuestro estudio en evidenciar el privilegio que goza la autoridad de imponer sus actos sin necesidad de otro órgano que legitime sus actos.

En el caso de la autotutela, no se acude a nadie ajeno a la misma persona de cuyos derechos, acciones o potestades se trata, y en el caso de la heterotutela, por el contrario, es preciso acudir necesariamente a un tercero, es decir un órgano jurisdiccional, para impetrar su

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ Sáez, Antonio José. “La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 49 (145), 2016, pp. 267-293, obtenido el 23 de octubre del 2020. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332016000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000100009&lng=es&tlng=es)

<sup>26</sup> REBOLLEDO Puig, Manuel. *Derecho Administrativo Tomo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organizaciones*, 4ta edición, España, Editorial Tecnos, 2019, pp. 179-202

auxilio para la declaración, defensa, conservación, aseguramiento o realización del derecho del que demanda tal auxilio<sup>27</sup>.

Derivado de resolver la diferencia entre la autotutela y la heterotutela recapitulamos que: la autotutela administrativa crea, modifica o extingue derechos u obligaciones de forma unilateral por una coacción administrativa, por ende legítima, hacia los particulares. El acto administrativo derivado de la autotutela administrativa será válido en tanto que una autoridad administrativa o judicial declare y ejecute la nulidad del mismo.

Así, la autotutela administrativa refiere a que la Administración Pública no requiere someter sus pretensiones ante un órgano judicial para hacerlas ejecutorias, pues sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad y que, por sí solas, imponen su cumplimiento<sup>28</sup>.

## **5. Características y tipos de autotutela administrativa**

Los tipos de autotutela administrativa generalmente se dividen en dos grandes tipos de los cuales se desprenden características propias en la aplicación del principio de la autotutela administrativa. Las manifestaciones de la autotutela administrativa en la vida jurídica de los particulares se observan conforme a las características y tipos de autotutela administrativa.

### **5.1. Autotutela declarativa**

---

<sup>27</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 4.

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 555-580.

Para explicar la autotutela declarativa partimos de un axioma propuesto por Fernando López Ramón y su definición de autotutela declarativa: “las decisiones administrativas son ejecutivas y ejecutorias”<sup>29</sup>.

El concepto de la autotutela declarativa “consiste en que la propia Administración es capaz de declarar lo que es derecho en un caso concreto –sin perjuicio del posterior control judicial– con eficacia frente a todos y, desde luego, frente a los destinatarios del acto que quedan obligados por la declaración de la Administración que se presume legítima”<sup>30</sup>. La autotutela declarativa “exime a la Administración de acudir a los tribunales para conseguir una sentencia”<sup>31</sup>.

A su vez, Benjamín Marcheco conceptualiza a la autotutela declarativa: como la capacidad de la Administración de emitir decisiones unilaterales con la ejecución forzosa de lo decidido<sup>32</sup>.

Al respecto, García de Enterría y Fernández sostienen que “todos los actos administrativos, salvo aquéllos a que expresamente la Ley se lo niegue, son ejecutorios; esto es, obligan al inmediato su cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad”<sup>33</sup>.

En este sentido, la autotutela declarativa es la facultad de la Administración de emitir actos administrativos ejecutables, susceptibles de modificar, constituir, suprimir un derecho del particular. Ahora bien refiriéndonos a lo anterior, establecemos dos características de la autotutela declarativa: 1) la facultad de emitir actos administrativos y ejecutables, y 2) presunción de legalidad del acto administrativo emitido.

---

<sup>29</sup> LÓPEZ Ramón, Fernando. “Límites constitucionales de la autotutela administrativa” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 115. Enero-abril de 1988, pp.57-97

<sup>30</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 12

<sup>31</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202

<sup>32</sup> MARCHECO Acuña, Benjamín.. “La tutela cautelar en lo contencioso-administrativo. El caso de Cuba” en *Opinión Jurídica*, vol. 14, núm. 28, julio-diciembre de 2015, pp. 215-236.

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 555-580.



### 5.1.1. Declaración administrativa - Ejecutividad

La característica principal de los actos administrativos es la llamada declaración administrativa<sup>34</sup>, misma que produce efectos desde la fecha en que se dicta y es susceptible de ser ejecutado forzosamente<sup>35</sup>, es decir, es el resultado otorgarle la eficacia del acto administrativo<sup>36</sup>.

Así pues, “la ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de la Administración sustituye a la carga de los particulares de acudir a los Tribunales para conseguir la ejecución forzosa de la sentencia”<sup>37</sup>.

“La ejecutividad o autotutela declarativa significa obligatoriedad de los actos administrativos”<sup>38</sup>, es decir que la autotutela declarativa “concluye con la determinación de las obligaciones y derechos de los afectados por el acto”<sup>39</sup>.

El acto administrativo afectará al particular desde el momento en que se le notifique<sup>40</sup>, así, la ejecutividad nace cuando comienza la eficacia del acto, es decir desde la notificación, y desaparece cuando termina o suspende la eficacia del acto<sup>41</sup>.

Así las cosas, en el caso de la autotutela declarativa, en su parte de ejecutividad de los actos, todo acto administrativo se vale de esta facultad de la Administración para ser

---

<sup>34</sup> El término “declaración administrativa” ha sido referenciado por García de Enterría y Fernández, aunque se puede encontrar otras acepciones para referirse a la misma característica de la ejecutividad de la autotutela administrativa. Cabe resaltar la diferencia entre la declaración administrativa (ejecutividad del acto) y la autotutela ejecutiva, pues la primera refiere a la posibilidad de ser ejecutada, y la segunda, la ejecución en sí.

<sup>35</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202

<sup>37</sup> *Ídem.*

<sup>38</sup> LÓPEZ Ramón, *op. cit.*, pp.57-97

<sup>39</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.* 14

<sup>40</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 555-580.

<sup>41</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202

efectivos en su aplicación: desde la imposición de multas administrativas, el inicio de facultades de comprobación, la emisión de una resolución administrativa, entre otras.

La autoridad, en este sentido, goza del privilegio de emitir actos administrativos de forma unilateral, evidenciándose así en las normas jurídicas orgánicas que dan origen a las facultades de la Administración en todos sus ámbitos.

Sin embargo, tal facultad declarativa de los derechos y obligaciones que impone la autoridad a los particulares, no sería completamente efectiva ni válida sin otro privilegio que goza la autoridad: la presunción de validez de los actos administrativos.

### **5.1.2. Presunción de validez**

La segunda característica de la autotutela declarativa y con la cual otorga validez a los actos administrativos que emite la autoridad administrativa, radica a la presunción de validez de las decisiones administrativas<sup>42</sup>.

Rebolledo Puig define a la presunción de validez como la “cualidad de las decisiones administrativas en cuya virtud todos deben actuar partiendo de que son válidas mientras no se declare lo contrario; esto es, mientras no se declaren inválidas”<sup>43</sup>.

García de Enterría y Fernández hacen una precisión sobre la presunción de validez argumentando que el acto administrativo no tiene valor definitivo de una sentencia declarativa y se trata de una técnica formal para imponer el inmediato cumplimiento de las decisiones administrativas; así la presunción de validez del acto administrativo opera en tanto que los afectados del acto la destruyan para lo cual el interesado tendrá que acudir a

---

<sup>42</sup> Es de precisar que en la literatura jurídica encontraremos otra acepción a la presunción de validez de los actos administrativos, tal es el caso de denominarle “presunción de legalidad” como una denominación similar a la aquí estudiada.

<sup>43</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202

los Tribunales contenciosos o lo recurran ante la propia autoridad<sup>44</sup>. Este valor no definitivo del acto administrativo es lo que se le conoce como presunción *iuris tantum*.

Gabino Fraga refiere a que el acto administrativo “goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *iuris tantum*”<sup>45</sup>.

Al respecto, es de enfatizar la importancia de esa característica de *iuris tantum* de la presunción de validez del acto jurídico, pues permite la prueba en contra, es decir, es posible probar la inexistencia o ilegalidad del acto administrativo que se imputa al particular. El acto administrativo, entonces, se presume de legítimo “con presunción *iuris tantum* mientras que no se destruya esa presunción [...], el acto es eficaz desde la fecha que se dicta”<sup>46</sup>.

Resumiendo la autotutela declarativa, el acto administrativo se caracteriza por ser una declaración emitida por la autoridad conforme a sus atribuciones orgánicas. Esta declaración reconoce o impone derechos y obligaciones, mismos que pueden ser ejecutables (ejecutividad) sin necesidad de esperar la sentencia de un juez, y se presumen válidos y legales en tanto que el afectado controvierta y destruya la validez o legalidad del acto ante un Tribunal competente o ante la propia autoridad emisora.

Finalmente, la última característica de la autotutela administrativa es la ejecución forzosa del acto administrativo, que consagra la potestad de la Administración en el ejercicio del poder público y coactivo.

## 5.2. Autotutela ejecutiva

---

<sup>44</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 555-580.

<sup>45</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 19ª ed, México, Editorial Porrúa S.A., 2019, p. 275

<sup>46</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 14.

Tras analizar y desentrañar las características propias de una autotutela declarativa, el segundo privilegio en el que se manifiesta la autotutela es la ejecución forzosa del acto administrativo, *per se*.

La autotutela ejecutiva, define Rebolledo Puig, es la facultad que tiene la Administración de imponer coactivamente o realizar la ejecución por sus medios cuando el acto ejecutivo no es cumplido por el administrado al que afecta<sup>47</sup>.

Esto es, la Administración al observar que el administrado no ha cumplido con lo señalado en la declaración de obligaciones o derechos en el plazo establecido; la autoridad actúa en consecuencia, pues se le reconoce esa potestad coactiva para ejecutar sus actos, sin necesidad de acudir ante un Tribunal.

García de Enterría y Fernández refieren a la autotutela ejecutiva como “la ejecución forzosa de los propios actos de la Administración cuyos destinatarios resistan el cumplimiento”<sup>48</sup>. Así el acto administrativo en esta fase se asemeja a un título ejecutivo que pretende el cumplimiento pleno del mismo, y se logrará a través de la coacción.

Sánchez Sáez establece propiamente que “la ejecución forzosa de los actos administrativos es consecuencia del privilegio de autotutela de la administración, uno de los fundamentos del derecho administrativo como derecho tutor de los intereses generales”<sup>49</sup>.

Quadra-Salcedo explica la autotutela ejecutiva como la potestad de la Administración de proceder ella misma a realizar actos materiales de ejecución que sean necesarios para una efectividad concreta de los actos administrativos previamente declarados<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202.

<sup>48</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 555-580.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ Sáez, *op. cit.* pp. 267-293

<sup>50</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 15.

Los medios para materializar los actos administrativos pueden variar dependiendo de la especialización de la materia que se trate, sin embargo, podemos reconocer estos medios materiales como medidas de apremio, mismas que identificaremos en el siguiente apartado.

## **6. Autotutela Administrativa en el Estado Mexicano**

En nuestro sistema jurídico mexicano, encontramos regulada la autotutela administrativa –tanto en su fase declarativa como ejecutiva- en diversas normas federales y locales que tendrán sus efectos dependiendo la especialización de la materia administrativa que se trate, así como en diversas tesis del Poder Judicial de la Federación que refieren a uno o más elementos de la autotutela administrativa.

### **6.1. Autotutela administrativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

A manera de ejemplo, sin hondar en un análisis de los actos administrativos que no se regulen en la materia fiscal y aduanera, mencionaré la manifestación de la autotutela administrativa de los actos administrativos de la Administración Pública centralizada. Los artículos 8, 9 y 75 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) regulan la ejecutividad y la presunción de validez del acto administrativo, así como su ejecución forzosa.

El artículo 8 de la LFPA establece que “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o judicial, según sea el caso”<sup>51</sup>, y continúa en su artículo 9 estableciendo que “el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada”<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2018, artículo 8.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, artículo 9.

Así, esta presunción de validez de los actos administrativos (característica de la autotutela declarativa), misma que hemos analizado en apartados anteriores, se manifiesta como un privilegio que goza la autoridad administrativa para hacer efectivos sus actos declarativos en tanto el afectado no haga valer su derecho de tutelar jurisdiccionalmente sus pretensiones.

A su vez, el acto administrativo será válido a partir de su notificación en términos que dispone la propia Ley (ejecutividad de los actos administrativos). Esta temporalidad de la eficacia del acto administrativo, lo he analizado ya en apartados anteriores, que empieza desde la notificación hasta la declaración de término o suspensión.

Finalmente, el artículo 75 de la LFPA dispone que “las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan”<sup>53</sup>.

Tal caso de este artículo, refiere a la ejecución forzosa del acto administrativo (autotutela ejecutiva) en el caso de que el afectado del acto administrativo no cumpla con lo dispuesto en la declaración de obligaciones y derechos expuestos en el acto administrativo, *per ser*.

Como hemos visto, la autotutela administrativa se encuentra presente en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo aunque, para nuestro caso en particular, no requeriremos de esta Ley, ya que los actos administrativos derivados de la materia aduanera se encuentran regulados en la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación supletoriamente.

## **6.2. Autotutela administrativa en el Código Fiscal de la Federación y su implicación en la materia aduanera**

---

<sup>53</sup> MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2018, artículo 75.

En el marco normativo de la materia fiscal, el artículo 40 y 68 del Código Fiscal de la Federación (CFF) regulan la autotutela administrativa especializada a los actos recaudatorios y tributarios. Iniciaremos por el artículo 68, pues éste se relaciona con la autotutela declarativa, y el artículo 40 se relaciona con la autotutela ejecutiva.

El artículo 68 del Código de marras, establece que “los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho”<sup>54</sup>.

Del artículo citado resalto la presunción de validez y legalidad que gozan los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, pues sus actos de encuentran legitimados jurídicamente para ser ejecutables. Aunque en la materia fiscal encontramos una excepción a la regla general, pues se invertirá la carga de la prueba de los hechos que alega la autoridad cuando el afectado niegue lisa y llanamente el acto o resolución que se le impone.

El artículo 40 del CFF, a su vez, establece las medidas de apremio que las autoridades fiscales pueden emplear cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan el inicio o desarrollo de sus facultades, de los cuales destacan:

- I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública, II. Imponer la multa que corresponda en los términos del Código, III. Practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente o responsable solidario, respecto de los actos, solicitudes de información o requerimientos de documentación dirigidos a éstos, IV. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia o resistencia, por parte del

---

<sup>54</sup> MÉXICO: Código Fiscal de la Federación, 2020, artículo 68.

contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, a un mandato legítimo de autoridad competente<sup>55</sup>.

Como hemos observado en apartados anteriores, las medidas de apremio son otro privilegio de la Administración, pues por el marco normativo las autoridades fiscales se encuentran legitimadas para hacer efectivos sus actos -es decir ejecutados- lo que corresponde al principio de autotutela ejecutiva.

Finalmente, el artículo 1º de la Ley Aduanera relaciona la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación<sup>56</sup>. A través de la Ley Aduanera encontraremos diversos procedimientos aduaneros, los cuales se relacionan íntimamente con la autotutela administrativa contenida en el Código Fiscal de Federación.

Cabe resaltar que la Ley Aduanera regula procedimientos y actos que emiten las autoridades aduaneras en el marco de sus facultades y se convergen con facultades de comprobación propias de las recaudaciones fiscales en el ingreso y salida de mercancía del territorio nacional, de los medios de transporte, del despacho aduanero y los hechos derivados de éstos. Así, podemos hablar de una autotutela aduanera en el marco del principio de la autotutela administrativa, especificando las particularidades en la aplicación de este principio.

### **6.3. Autotutela administrativa en el Poder Judicial de la Federación**

Existen tesis aisladas que refieren a los elementos de la autotutela administrativa y cómo se manifiestan en la práctica administrativa. Cabe resaltar que no existen tesis jurisprudenciales que refieran específicamente al concepto de autotutela administrativa, sus elementos y sus límites o alcances.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, artículo 40

<sup>56</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 1



En la Tesis Aislada IV.2o.A.51 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Cuarto circuito se expone la doble funcionalidad del principio de legalidad que guarda todo acto administrativo conforme a la arbitrariedad y el control jurisdiccional:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, **bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional.** Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional,

constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito”<sup>57</sup> (lo resaltado es propio).

En dicha tesis aislada resaltamos ese carácter de presunción de legalidad que, como ya hemos analizado, goza el acto administrativo en tanto se demuestre lo contrario al acto esgrimido por la autoridad. En este orden de ideas, la tesis vertida es importante para nuestro estudio, ya que reconoce a la presunción de legalidad de la autotutela administrativa con un elemento del principio de interdicción de arbitrariedad, esto es la prohibición de las autoridades a actuar a mera voluntad de sus operadores y sujetarse a las normas jurídicas.

Así, los particulares que pretendan nulificar el acto administrativo deben recurrir a los tribunales jurisdiccionales, a fin de que una autoridad jurisdiccional le reconozca el derecho que pretende.

Asimismo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en la tesis aislada VI.3o.A.35 A establece la relación que guarda la presunción de validez y ejecutoriedad y la innecesaria declaración de ejecutoriedad del acto administrativo:

“RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. NO NECESITAN DECLARACIÓN DE EJECUTORIEDAD, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 8o. Y 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Cuando se dicta una resolución por autoridad administrativa, para su ejecución no se requiere de previa declaración de ejecutoriedad, ya que de conformidad con los artículos 8o. y 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los actos de esa naturaleza gozan de presunción de validez mientras no se declare lo contrario por autoridad competente, y son ejecutables a partir de que surte efectos su notificación; de manera, entonces, que no requieren de transcurso de más tiempo

---

<sup>57</sup> Tesis Aislada IV.2o.A.51 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, Libro 3, febrero de 2014, p. 2239, obtenido el 25 de julio del 2020, <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188966>

a partir de que es eficaz su notificación ni de declaratoria de ejecutoriedad para que, en su momento, válidamente puedan ejecutarse<sup>58</sup>.

De la tesis anterior se muestran los elementos de declaración, ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo en el que se aclaran las reglas que siguen a las diversas etapas de la autotutela administrativa como lo son: 1) la no necesidad de declaración de ejecutoriedad del acto administrativo, puesto que *per se* ya cuenta con esa característica de ejecutoriedad, y 2) la debida notificación del acto como validez de ejecución del acto administrativo.

Resulta importante dicha tesis para nuestro estudio, ya que nos demuestra el reconocimiento que el Poder Judicial realiza sobre la presunción de validez del acto administrativo y su ejecución a partir de la debida notificación.

## **7. Consideraciones finales del capítulo**

El presente capítulo muestra a grandes rasgos cómo la doctrina desarrolla históricamente la autotutela administrativa, así como las justificaciones, características y tipos de autotutela administrativa.

Cabe señalar la falta de textos científicos que desarrollen la autotutela administrativa en su parte general, los excesos y deficiencias de la misma, por lo que es recurrente la utilización de las mismas fuentes doctrinales para desarrollar el tema.

Finalmente en capítulos posteriores, desarrollaremos cómo la autotutela administrativa se aplica en algunos procedimientos aduaneros; asimismo las violaciones de la autotutela administrativa a los derechos humanos en dichos procedimientos.

---

<sup>58</sup> Tesis Aislada VI.3o.A.35 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XIV, agosto de 2001, p. 2239, obtenido el 25 de julio del 2020, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188966>

## Capítulo Segundo TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

### 1. Introducción

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que se contempla en la Constitución, en todo ordenamiento jurídico procesal y en todo procedimiento administrativo. En este sentido, la tutela judicial efectiva constituye un fenómeno democrático que fortalece la relación de las personas sobre el actuar de la administración.

El presente capítulo se desarrolla en torno a la doctrina de la tutela judicial efectiva iniciando por el origen del concepto que incluye un estudio normativo de las constituciones alemana, italiana y española, haciendo énfasis en la última pues ayuda al entendimiento conceptual; continua con la delimitación del concepto de tutela judicial efectiva; le sigue la tutela judicial como principio constitucional en México; y finalmente con los elementos de la tutela judicial efectiva, haciendo énfasis en la tutela cautelar que servirá para el análisis en posteriores capítulos.

### 2. Origen del concepto de tutela judicial efectiva

Los antecedentes inmediatos sobre el concepto de tutela judicial efectiva en la época moderna los encontramos en las Constituciones europeas a mediados del siglo XX; específicamente en la Constitución italiana de 1947, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 y la Constitución española de 1978.

Autores como Araujo- Oñate, Pierre Bon, J. Barnés, K.P. Sommermann, Ángela Figueruelo, Francisco Chamorro y Omar Sumaria reconocen a las Constituciones italiana y alemana mencionadas como las impulsoras de un derecho general a la tutela judicial, mismas que influirán en la composición del concepto de tutela judicial efectiva en la Constitución española de 1978.

Cabe precisar que haremos una explicación del derecho de “tutela judicial efectiva” a partir del establecimiento de una <<tutela judicial>> como primera incorporación del derechos procesales en las Constituciones.

Pierre Bon explica el surgimiento de la tutela judicial como una doble aproximación para proteger constitucionalmente a los ciudadanos: proclamar derechos fundamentales y, al mismo tiempo, garantizarlos a través de un juez constitucional, por esta necesidad de proteger al Estado Constitucional de nuevas experiencias autoritarias y así evitarlas<sup>59</sup>.

Al respecto, Omar Sumaria relaciona este fenómeno de incorporar derechos procesales a las Constituciones “con la evolución del Estado de Derecho, en la que se centra la atención en la función jurisdiccional, como función legítima del Estado y sobre la base del control y ejercicio del poder”<sup>60</sup>.

Para explicar el fenómeno histórico-jurídico de esta incorporación de derechos procesales en las Constituciones, nos remontamos al contexto histórico de la post Segunda Guerra Mundial con los regímenes fascistas italianos y alemanes.

Pierre Bon argumenta que:

“Los excesos del fascismo y nazismo han conducido a los constituyentes italianos y alemanes no sólo a encabezar la Constitución italiana de 1947 y la Ley Fundamental alemana de 1949 con sustanciales artículos consagrados a la proclamación de los derechos fundamentales, sino también a prestar una atención

---

<sup>59</sup> BON, Pierre. “La protección constitucional de los derechos fundamentales: aspectos de derecho comparado europeo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm 11, enero-abril 1992, p. 43-82

<sup>60</sup> SUMARIA Benavente, Omar. *Introducción al sistema de la tutela jurisdiccional*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2018, p. 175

particular a los mecanismos destinados a garantizar la efectividad de estos derechos, en particular con la instauración de los Tribunales Constitucionales”<sup>61</sup>.

Omar Sumaria reconoce a la incorporación de derechos y garantías procesales elevándolas a rango constitucional como un “moderno fenómeno de <<constitucionalización de las garantías procesales>>, cuyo fin último es la realización de la justicia”<sup>62</sup>.

Este fenómeno, continua Sumaria, “se ha verificado especialmente en algunos países de Europa occidental una vez finalizada la segunda Guerra Mundial, así en el artículo 24° de la Constitución Italiana de 1947, las normas 19.4, 101.1 y 103.1 de la Ley Fundamental de Bon, Alemania de 1949[...] todas ellas que dan puerta de entrada para la vieja aspiración humana a una efectiva justicia”<sup>63</sup>.

Ahora bien, las Constituciones mencionadas incluyen derechos procesales para todo tipo de juicio y específicamente para los juicios constitucionales. Dentro de los cuales encontramos el derecho a la tutela judicial.

Referente a la necesidad de incorporar a la tutela judicial como un derecho constitucional, Ángela Figueruelo menciona que:

“el hecho de que se introdujera en la Constitución del derecho general a la tutela judicial, entendido como el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales para la tutela de las situaciones jurídicas subjetivas, obedece en los supuestos tanto italiano como alemán a la preocupación de impedir en el futuro los abusos

---

<sup>61</sup> BON, *op. cit.*, p. 43-82.

<sup>62</sup> SUMARIA, *op. cit.*, p. 175.

<sup>63</sup> *Idem.*

y desviaciones que tuvieron lugar en el periodo totalitario y al deseo de devolverá los ciudadanos su confianza en la administración de justicia”<sup>64</sup>.

En efecto, se comprende esa necesidad de dotarle certeza jurídica a los ciudadanos de que, en primera instancia, pudieran acceder a los tribunales para la tutela de controversias subjetivas, derivados de un estado de indefensión presente durante los regímenes dictatoriales durante la Segunda Guerra Mundial.

La idea de establecer “la constitucionalización expresa del derecho a la tutela judicial de los derechos desarrollan una idea dominante en las Constituciones nacidas de la trágica experiencia del conflicto mundial” (Figuro, 1990).

Así, pues, es menester analizar principalmente las Constituciones Italiana de 1947 y Alemana de 1949 mencionadas, así como la regulación en el plan internacional, para finalmente compararlo con la Constitución Española de 1978, pues de esta última se desarrolla toda una doctrina del derecho a la tutela judicial efectiva.

## **2.1. La tutela judicial en la Constitución italiana de 1947**

Considerando lo anterior, la Constitución italiana establece en su artículo 24 lo siguiente:

*Todos pueden actuar en juicio para tutelar sus propios derechos y legítimos intereses. La defensa es un derecho inviolable en cualquier estado o grado del procedimiento.*

Del artículo constitucional anterior podemos considerar a los sujetos legitimados para accionar el aparato judicial, en este caso a todos. El objeto de esta acción es tutelar

---

<sup>64</sup> FIGUERUELO Burrieza, Ángela. “El derecho a la tutela judicial efectiva (Temas clave de la constitución española)”, Madrid: Tecnos, 1990, p. 14.

jurisdiccionalmente derechos e intereses legítimos, es decir, que cualquier acción deberá subordinarse a un ente estatal superior que resuelva sobre la pugna de intereses planteados en un proceso judicial.

En las discusiones del constituyente italiano se destaca el deseo de constatar el deseo de defensa de los ciudadanos frente a los actos de la Administración pública. Al establecer la tutela judicial en la propia Constitución, se reconoce un derecho inviolable a la defensa de las personas desde un acceso a la justicia, un debido proceso jurisdiccional y una sentencia exhaustiva y suficiente, estos elementos los estudiaremos a profundidad.

Así pues, en un estudio sistemático de la Constitución italiana referimos al artículo 113 como una ampliación del artículo 24 constitucional:

*Contra los actos de la administración pública se admitirá siempre la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los organismos de la jurisdicción ordinaria o administrativa.*

*Tal tutela jurisdiccional no podrá ser excluida ni limitada a medios particulares de impugnación o a determinadas categorías de actos.*

Al respecto, Barnés Vázquez resalta que “el artículo 113 de la Constitución italiana complementa esta disposición pues cobija la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que se hubieren vulnerado por los actos de la administración pública, por lo cual es la jurisdicción la que se encarga de controlar el acto administrativo, sin que se puedan permitir exclusiones”<sup>65</sup>.

Sobre el artículo 113 de la Constitución italiana, Ángela Figuerelo destaca que “la norma impide al legislador privar subrepticamente a los particulares de los derechos que le

---

<sup>65</sup> BARNÉS, Javier. *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 251-255.



han sido reconocidos y negar el acceso a los titulares de estos derechos el acceso a los tribunales”<sup>66</sup>.

Finalmente, una de las críticas relevantes a la tutela judicial en la Constitución italiana, tal como mencionan Figuerelo<sup>67</sup>, Chamorro<sup>68</sup> y Bazzini<sup>69</sup>, es la falta de previsión de un recurso de amparo directo sobre la impugnación o solicitud de pronunciamiento del Tribunal Constitucional que escala en la tutela judicial de derechos constitucionales y su garantía, pues el Tribunal Constitucional italiano se pronuncia únicamente sobre la inconstitucionalidad de leyes y conflictos entre poderes y niveles estatales.

## **2.2. La tutela judicial en la Constitución de la República Federal Alemana de 1949.**

El modelo alemán de la tutela judicial surge después de la Segunda Guerra Mundial, pues en el régimen del nacional-socialismo las actuaciones administrativas se encontraban inmunes frente al control judicial, donde las garantías no eran reales ni efectivas<sup>70</sup>.

La ley de Bonn de 1949 estableció el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, considerado como un derecho general de libertad y como la coronación del Estado de Derecho, ya que comprendían a este como un derecho procedimental básico<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> FIGUERUELO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> CHAMORRO, Francisco. *La tutela judicial efectiva. Derechos y garantías procesales derivados del artículo 24.1 de la Constitución*, Madrid, Bosch Casa Editorial S.A., 2002, p. 5.

<sup>69</sup> BAZZINI, María. “Los instrumentos para la tutela de los derechos fundamentales en España y en Italia. La previsión y la ausencia del amparo constitucional”. *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 12 cuarto trimestre 2017, pp. 215-258; obtenido el 01 de diciembre 2020 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6267911.pdf>.

<sup>70</sup> BARNÉS, Javier. *La tutela judicial efectiva en la Grundgesetz (art. 19.IV)*, Madrid, Civitas, 1993, p. 136

<sup>71</sup> SOMMERMANN, Karl-Peter. “La justicia administrativa alemana” Civitas, Madrid, 1993, pp. 33-134.

Figuerelo<sup>72</sup> destaca “la innovación que supone respecto a la anterior Constitución de Weimar de 1919: elimina el predominio del poder ejecutivo en las confrontaciones con los ciudadanos y establece un amplio control judicial sobre todos los actos de las autoridades públicas”.

El artículo 19.4 de la Constitución Alemana establece que:

*Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial. Si no hubiera otra jurisdicción competente para conocer el recurso, la vía será la de los tribunales ordinarios.*

Este artículo mencionado consiste en “control judicial efectivo sobre todo tipo de actuaciones administrativas que vulneraban los derechos individuales, sobre la base de garantizar al ciudadano, el control pleno y efectivo sobre todas las actuaciones administrativas que puedan poner en peligro o causar un daño o lesión a los derechos propios y libertades individuales”<sup>73</sup>.

Este control judicial conlleva a que el juez resuelva una controversia velando por la protección de derechos fundamentales y su ejercicio de manera efectiva garantizando la dignidad humana frente al ejercicio del poder público<sup>74</sup>.

En efecto, como es de notar, la tutela judicial efectiva alemana contempla no únicamente controversias sobre legalidad, sino la protección íntegra de los derechos subjetivos de los ciudadanos frente a los actos de la autoridad. Tal es su trascendencia, que en él descansa el interés legítimo.

---

<sup>72</sup> FIGUERUELO, *op cit.*, p.30.

<sup>73</sup> ARAÚJO-OÑATE, Rocío. "Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 13, enero-junio 2011, p. 259, obtenido el 12 de septiembre de 2019 <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v13n1/v13n1a09.pdf>.

<sup>74</sup> *Idem*

### 2.3. La tutela judicial en la Constitución Española de 1978

El artículo 24.1 de la Constitución Española establece que:

*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

De este artículo podemos resaltar diversos elementos: los sujetos legitimados para ejercer este derecho son todas las personas, y el objeto es obtener una tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos; derivando, finalmente, a un derecho a la no indefensión del sujeto en el ejercicio de su derecho.

Al respecto, Figuerelo resalta que con este artículo se “ha constitucionalizado con amplitud de derechos y garantías que son eminentemente jurisdiccionales y procesales”<sup>75</sup>.

Francisco Chamorro destaca la importancia de distinguir entre los derechos y garantías derivados de este artículo constitucional, pues de ellos se evitaría alegaciones improcedentes y propiciar a estrategias equivocadas, por no saber identificar si un hecho atenta contra un derecho o garantía procesal de la Constitución<sup>76</sup>.

Además, Figuerelo asume este derecho relativo a todos los órganos judiciales y que, aunque el derecho a la tutela judicial efectiva es el mismo, depende de su existencia de presupuestos diferentes dependiendo del proceso específico a tratar (civil, administrativo, penal, etc.)<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> FIGUERUELO, *op. cit.*, p.35

<sup>76</sup> CHAMORRO, *op. cit.*, p. 5.

<sup>77</sup> *Idem.*

Un aspecto relevante de analizar en nuestro estudio es la incorporación de la palabra <efectiva> en la redacción del artículo, a diferencia de las Constituciones italiana y alemana ya analizadas, pues dotará al entendimiento del concepto y su contenido.

### **2.3.1. Construcción del concepto de tutela judicial efectiva en la jurisprudencia española**

Parte de la construcción del concepto de tutela judicial efectiva en el derecho español implica la actuación del Tribunal Supremo del Estado Español a través de la jurisprudencia, pues marca las directrices a seguir en la práctica judicial<sup>78</sup>.

Así pues encontramos jurisprudencias notables acerca de la tutela judicial efectiva, como son las siguientes:

- Jurisprudencia de la sentencia STC 13/1981 del 22 de abril de 1981 establece que “el art. 24 de la Constitución supone no sólo que todas las personas tienen derecho al acceso a los Tribunales para el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sino también que dichas personas -todas las personas- tienen derecho a «obtener una tutela efectiva» de dichos Tribunales «sin que», como se dice textualmente en el referido artículo, «en ningún caso, pueda producirse indefensión». **La tutela efectiva supone que los recurrentes sean oídos y tengan derecho a una decisión, fundada en derecho, ya sea favorable o adversa, y también que la igualdad entre las partes, propia de todo proceso en que éstas existan, sea asegurada de forma que no se produzca desigualdad entre las mismas y consiguientemente indefensión.** Pero nuestro texto constitucional no se limita a reconocer el llamado «derecho a la

---

<sup>78</sup> RAMOS, Manuel. *Derecho procesal civil*, 8ª edición, Navarra, Editorial Aranzadi, 2008, p. 41.

jurisdicción» (art. 24.1), sino que el proceso además se desarrolle con las debidas garantías (art. 24.2)”<sup>79</sup> (lo resaltado es propio).

La importancia de la tesis española mencionada deriva del reconocimiento del elemento de derecho de audiencia dentro del propio asunto, así como el derecho a una resolución fundada en derecho. Estos elementos resultan indispensables para la tutela judicial efectiva, ya que sin ellos la autoridad jurisdiccional dotaría al involucrado con un estado de indefensión ante los actos de la autoridad.

Dichos principios operan a su vez en materias civiles y mercantiles, pues la autoridad jurisdiccional debe oír a todos los involucrados legítimamente, así como fundar en derecho sus resoluciones.

- Jurisprudencia de la sentencia STC 34/1982 del 14 de junio de 1982 establece que “la Sentencia impugnada estima la sanción cumplida definitivamente y este Tribunal no puede convertirse en órgano revisor de decisiones del Poder Judicial; en cuanto a lo demás, el Fiscal estima que, en cuanto a los invocados derechos derivados de la libertad ideológica (arts. 14, 16, 1 y 2, y 20 a) de la C. E.), no es tema de este recurso la valoración de la Ley de Responsabilidades Políticas, que agotó sus efectos mucho antes de la entrada en vigor de la Constitución; y, **en cuanto concierne al derecho a tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), no implica sino el libre acceso a los Tribunales y a que el órgano judicial competente se pronuncie sobre las cuestiones que se le sometan, pero sin que comprenda el derecho a una decisión judicial favorable; solicitó se dictara Sentencia denegando el amparo**”<sup>80</sup> (lo resaltado es propio).

---

<sup>79</sup> Sentencia 13/1981, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 121 de 21 de mayo de 1981, obtenido el 20 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/13>.

<sup>80</sup> Sentencia 34/1982, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 153, de 14 de junio de 1982, obtenido el 21 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/76>.

De la jurisprudencia de marras se desprende un elemento vital para la tutela judicial efectiva: el acceso a la justicia y sus implicaciones. De éste se desprende el derecho de libre acceso a los tribunales jurisdiccionales que den seguridad y auxilio a los intereses particulares de los particulares, a fin de someter a la jurisdicción sus pretensiones y así evitar la autotutela lisa y llana para el cumplimiento de las mismas

En este orden de ideas, surge la importancia de la tesis esgrimida anteriormente, ya que el acceso a la justicia no implica el otorgamiento de las pretensiones del interesado, sino su acceso y la resolución que dé conformidad al derecho reconocido al vencedor.

- Jurisprudencia de la sentencia STC 238/1992 del 17 de diciembre de 1982 establece que “el art. 24.1 C.E. no hace referencia alguna a las medidas cautelares ni a la potestad de suspensión. Pero de ello no puede inferirse que quede libre el legislador de todo límite para disponer o no medidas de aquel género o para ordenarlas sin condicionamiento constitucional alguno. **La tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, «efectiva», y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos del poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda.** Por ello, es preciso reiterar ahora lo que afirmamos en nuestra STC 14/1992, fundamento jurídico, esto es, que «la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso»<sup>81</sup> (lo resaltado es propio).

La relevancia de la tesis en comento se funda en la efectividad de la tutela judicial, misma que recae definitivamente en el aseguramiento del objeto propio del juicio en cuestión; de ahí que la efectividad de la sentencia se solventa a través de tutelar cautelarmente el derecho pretendido, así como asegurar que la sentencia se ejecute

---

<sup>81</sup> Sentencia 238/1992, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 17, de 20 de enero de 1992, obtenido el 21 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2125> .

debidamente. La ejecución de las sentencias serán efectivas siempre y cuando el derecho se salvaguarde desde los inicios del proceso jurisdiccional.

- Jurisprudencia de la sentencia STC 32/1982 del 07 de junio de 1982 establece que “el derecho a la tutela efectiva que dicho artículo consagra no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia, pueda ante ellos manifestar y defender su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes y goce de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que procesalmente fueran oportunas y admisibles, ni se limita a garantizar la obtención de una resolución de fondo fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión formulada, si concurren todos los requisitos procesales para ello. **Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido: lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones**”<sup>82</sup> (lo resaltado es propio).

La anterior tesis resulta importante para elaborar el concepto de tutela judicial efectiva, ya que encontramos en ésta la ejecución de la sentencia judicial como un elemento de la tutela judicial efectiva; así, la intención principal y última de los juicios jurisdiccionales recae en la ejecución propiamente de las resoluciones jurisdiccionales, no quedando así como meras declaraciones de intenciones o recomendaciones no vinculantes.

Analizando estas jurisprudencias expuestas podemos inferir: que la tutela judicial implica que cualquier persona pueda ser oído y tener una decisión judicial, fundada en derecho, propiciando una igualdad entre las partes; tener derecho a aportar pruebas en las fases procesales oportunamente; obtener un fallo fundado en derecho, sea o no favorable a los intereses de los sujetos; que la sentencia se ejecute debidamente; y para obtener una

---

<sup>82</sup> Sentencia 32/1982, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 153, de 07 de junio de 1982, obtenido el 21 de octubre de 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/74>.

tutela <efectiva> se debe salvaguardar los intereses y derechos implicados cuya protección se demanda.

Finalmente, la propia jurisprudencia permite reconocer los elementos propios de una tutela judicial efectiva, el concepto de efectividad en el contexto de la tutela judicial, así como las implicaciones ejecutivas en toda sentencia judicial; los elementos expuestos en las conclusiones serán analizados en apartados posteriores del presente capítulo.

### **3. Concepto de tutela judicial efectiva**

Como hemos visto, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene un gran impacto en las constituciones europeas, pues ha fortalecido la esfera de garantías procesales de los derechos e intereses legítimos de las personas<sup>83</sup>. Dicho concepto se ha empleado en todas las relaciones de la práctica jurídica como forma de garantizar el acceso a la justicia, y el debido proceso.

Para Castilla Juárez, “el derecho a la tutela judicial efectiva comprende, primordialmente, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, el derecho a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial”<sup>84</sup>.

El concepto anterior, en el análisis realizado en el apartado anterior, no es suficiente para abordar las implicaciones jurídicas del derecho, pues no sólo es acceder a una jurisdicción para que el juez dicte una resolución sobre el conflicto de intereses; este primer elemento sería una primera aproximación al derecho procesal que estudiamos.

Para Francisco Chamorro, la tutela judicial efectiva es “el derecho fundamental que toda persona tiene a la prestación jurisdiccional, es decir, a obtener una resolución

---

<sup>83</sup> ARAÚJO-OÑATE, op. cit. p. 258.

<sup>84</sup> CASTILLA Juárez, Karlos. *Acceso efectivo a la justicia*, Editorial Porrúa, México, 2012



fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo en cuestión que, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos haya planteado ante los órganos judiciales”<sup>85</sup>.

Del concepto otorgado por Chamorro, resaltamos las palabras “prestación jurisdiccional”, pues esta prestación englobaría cuatro aspectos, a saber: acceso a la jurisdicción, prohibición de indefensión, resolución fundada que ponga fin al proceso, y efectividad de la sentencia; mismos que Chamorro estudia en el texto citado.

Una tutela judicial efectiva como derecho fundamental constitucional es un derecho prestacional que demanda a los poderes públicos a disponer de un sistema público<sup>86</sup>, un acceso a la jurisdicción por parte de los gobernados y que, las resoluciones emitidas por la autoridad judicial sean suficientes.

En efecto, podemos concebir al derecho de tutela judicial efectiva como un “derecho fundamental con doble funcionalidad: a) como derecho humano sustantivo; y b) como derecho humano procesal. En ambos perfiles, se le podría denominar como un “derecho llave”, debido a que el acceso a la justicia (derecho a la jurisdicción) como componente de aquel, permite la defensa de otros bienes constitucionales”<sup>87</sup>.

Jesús González define a la tutela judicial efectiva como “el derecho que tiene toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas”<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> CHAMORRO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>86</sup> MARTÍN Diz, Fernando. "Del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva Hacia el Derecho a una Tutela Efectiva de la Justicia", *Revista Europea de Derechos Fundamentales* núm. 23, primer semestre 2014, pp. 161-176., obtenido el 30 de noviembre 2019 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4945876.pdf>.

<sup>87</sup> MALDONADO, Adán. “La tutela judicial efectiva: las formalidades esenciales del procedimiento y los formalismos”, *Revista del instituto de la Judicatura Federal* número 45, enero - Junio de 2018

<sup>88</sup> GONZÁLEZ, Jesús. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 3era edición, , 2001 p. 32

Así, el derecho a la tutela judicial efectiva se considera una reivindicación de los derechos humanos frente a la visión únicamente procesalista de la tutela judicial. Esta visión se ha perpetuado a lo largo del siglo XX, en la que los procesos judiciales se observan como una serie de reglas o pasos a seguir para llevar que los interesados resuelvan los conflictos que requiera la intervención de un órgano jurisdiccional.

Empero, no considera la serie de derechos procesales como un todo que se debe garantizar y salvaguardar tanto en las leyes procesales como en la misma práctica judicial. En este sentido, una visión del derecho a la tutela judicial efectiva -entendida como un derecho sustantivo y procesal- observa y reconoce los derechos procesales que todos los individuos tienen y pueden ejercer. De esta visión de derechos humanos procesales hablaremos en los siguientes capítulos.

#### **4. Tutela judicial como principio constitucional**

La tutela judicial efectiva, a pesar de ser impulsada por las sociedades europeas, se reafirma en la teoría constitucional como un principio inmerso en las constituciones nacionales y, en este caso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta tutela judicial efectiva se encuentra en el artículo 17 Constitucional párrafo segundo, mismo que establece que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”<sup>89</sup>

Como es de notar, el término preciso de tutela judicial efectiva no aparece en el artículo aquí expuesto, sino que se explica y se determinan sus alcances a través de las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>89</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2021, artículo 17.

Una aclaración importante de precisar, es que la teoría española de la tutela judicial efectiva utiliza el término <judicial> para hacer referencia a las funciones jurisdiccionales que realiza el Estado español, pues la materia administrativa también está manejada por el poder judicial.

Así, en México encontramos el término <tutela jurisdiccional> para definir el alcance de la tutela judicial al derecho administrativo, pues éste no pertenece al cúmulo de juzgados que maneja el poder judicial, sino que la justicia administrativa federal es administrada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que “es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena”<sup>90</sup>.

Dicho esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone los alcances de la garantía a la tutela jurisdiccional en la Tesis: 1a./J. 42/2007 (9na) en su Primera Sala:

**“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.** Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos - desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese

---

<sup>90</sup> MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, artículo 1

derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos”<sup>91</sup>. (Lo resaltado es propio)

Así, en esta jurisprudencia resaltamos la visión propia de la Suprema Corte referente a la tutela jurisdiccional, pues éste se considera un derecho público subjetivo, que todo órgano que administre justicia debe hacer valer; asimismo, la jurisprudencia se centra más en el acceso a la justicia, por lo que ubicamos más elementos de la tutela jurisdiccional en otras jurisprudencias que abonarán a la visión de la tutela jurisdiccional en la Suprema Corte.

La importancia de la tesis referida se observa a partir del reconocimiento de la tutela jurisdiccional en el ámbito mexicano, los elementos básicos que integran la tutela jurisdiccional así como los alcances que tienen respecto a los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; es decir, la capacidad de someter actos de todo tipo de autoridades ante la jurisdicción correspondiente.

En la tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece lo siguiente:

“DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el

---

<sup>91</sup> Tesis 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, obtenido el 20 de mayo del 2020 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172759>.

acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.<sup>92</sup>

De la jurisprudencia anterior se retoma la postura de la Suprema Corte al considerar tres elementos generales para la tutela jurisdiccional, mismos que (como veremos más adelante) no son suficientes para considerar a la tutela jurisdiccional como

---

<sup>92</sup> Tesis 1a./J. 90/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, Libro 48, noviembre de 2017, p. 213, obtenido el 20 de mayo del 2020 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012051>.

efectiva, ya que estos tres derechos procesales no incluyen explícitamente el derecho a una tutela cautelar de los objetos o derechos litigiosos.

A pesar de ello, la tutela cautelar en materia administrativa es un derecho procesal implícito que se asume como tal al ser regulado y definido en las leyes procesales como una regulación del acto administrativo.

De ahí la importancia de la tesis anterior ya que nos muestra otros elementos propios del derecho de acceso a la justicia como son la admisibilidad de un escrito; la legitimación activa y pasiva de las partes, la representación, la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente, la competencia del órgano ante el cual se promueve, la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción y la procedencia de la vía.

Dichos elementos promulgan un debido proceso jurisdiccional en coherencia con los derechos procesales al delimitar los requisitos mínimos para ejercer una acción, así como definir los sujetos, las vías de acción, las pretensiones y la competencia del órgano jurisdiccional.

Finalmente, para entender los elementos que comprenden una tutela judicial efectiva se expondrán los elementos que nuestro juicio son relevantes para considerar a la tutela judicial realmente efectiva.

## **5. Elementos del derecho a la tutela judicial efectiva**

La tutela judicial efectiva, como hemos visto, refiere a un sistema de derechos procesales que convergen interdependientemente para salvaguardar los intereses de los ciudadanos en la administración de justicia.

Joan Picó identifica cuatro elementos del derecho a la tutela judicial efectiva, a saber: a) el derecho de acceso a los Tribunales; b) el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente; c) el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y d) el derecho al recurso legalmente previsto<sup>93</sup>.

Lamentablemente, estos elementos propuestos por Picó no son suficientes para componer enteramente un tutela judicial efectiva, ya que omite elementos tales como la tutela cautelar. Entonces, para la exposición de los elementos propios de una tutela judicial efectiva, me baso en los elementos desentrañados en las jurisprudencias españolas, así como las analizadas por Francisco Chamorro.

Los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva son: 1) la incorporación de una tutela cautelar, 2) el derecho de acceso a la justicia, 3) derecho a tener una decisión fundada en derecho, 4) el derecho de ejecución de la sentencia, y 5) derecho a un recurso previsto en ley.

Para el caso de nuestro estudio, analizaremos la incorporación de la tutela cautelar, como elemento propio de una tutela judicial efectiva pues es un elemento *sine qua non* hablaríamos de una tutela judicial efectiva y que se relacionan con la autotutela administrativa, como veremos más adelante.

### **5.1. Tutela cautelar**

Como hemos observado, el derecho a la tutela judicial efectiva engloba una serie de derechos procesales, misma que incluye la necesidad de salvaguardar los intereses y derechos implicados cuya protección se demanda, para que propiamente no se pierda el objeto del litigio; a este elemento de la tutela judicial efectiva se le conoce como tutela cautelar y se garantizan a través de medidas cautelares.

---

<sup>93</sup> PICÓ, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2012, pp. 67-108

José Fernández hace una relación entre la tutela cautelar y su relación con una tutela judicial efectiva en la que a “diferencia de lo que acontece con el derecho a la tutela judicial efectiva, la tutela cautelar no suele establecerse explícitamente como un derecho de configuración constitucional, sin embargo, en función de su relevancia en el aseguramiento provisional de los efectos de la decisión jurisdiccional definitiva y en la neutralización de los perjuicios irreparables que se podrían ocasionar por la duración del proceso, se instituye como una manifestación implícita del derecho al debido proceso”<sup>94</sup>.

Para Francisco Chamorro citando a Sierra Domínguez comenta que “la finalidad de las medidas cautelares consiste esencialmente en el aseguramiento del derecho afirmado mientras es discutido en el proceso para mantenerlo íntegro en fase ejecutiva una vez reconocido en sentencia judicial”<sup>95</sup>.

En efecto, el aseguramiento de la ejecución de la sentencia constriñe una obligación jurídica por parte de los operadores judiciales, los cuales, con base en una tutela judicial efectiva, deben hacer valer las providencias cautelares con el fin de dotarle de efectividad y eficacia a la resolución judicial.

Y es que, la tutela judicial no sería efectiva sin este elemento, pues si al emitir una sentencia resulta difícil la satisfacción de la pretensión, ésta pierde su efectividad; por ello, surge la necesidad de establecer medidas que aseguren los efectos de las sentencias<sup>96</sup>.

Para Manuel Restrepo, “la tutela cautelar judicial es un instrumento que sirve para evitar el peligro de que la justicia deje en el camino su eficacia, sin la cual deja de ser justicia, a fin de que la sentencia que en su día declare el derecho pueda ser ejecutada eficaz

---

<sup>94</sup> FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. “Aproximación teleológica a la tutela cautelar en el proceso civil y en el arbitraje”, *Diario La Ley* (8897), 2017.

<sup>95</sup> CHAMORRO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>96</sup> ARRÍEN, Juan (2018). “La tutela cautelar en el contencioso-administrativo de Nicaragua”, *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, N° 81, diciembre-mayo pp. 303-339.



e íntegramente, de manera que al obtenerse por este camino la eficacia de la administración de justicia, los derechos cuya existencia y protección son declaradas por el ordenamiento, puedan hacerse efectivos y, de esta forma, se preserve la seguridad jurídica”<sup>97</sup>.

Aplicando la tutela cautelar en un proceso contencioso administrativo, para Juan Arrién, “la medida cautelar opera mediante la modificación de una realidad, creada por una actuación u omisión administrativa, con la finalidad de prevenir que dicha actuación (u omisión) se ejecute y de resguardar la efectividad de la sentencia”<sup>98</sup>.

Asimismo la tutela cautelar en los asuntos en materia administrativa surge como necesidad de regular la ejecución propia del acto administrativo, con el fin de que el derecho litigioso sea efectivamente ejecutable o restituido en la sentencia dictada durante el juicio contencioso administrativo. Entonces, la efectividad de una sentencia o resolución implica garantizar la efectividad de la aplicación de providencias cautelares que hagan posible la materialización propiamente de la sentencia dictada.

La concesión de una medida cautelar en un proceso contencioso dependerá de tres presupuestos doctrinarios interdependientes a saber: peligro en la demora, apariencia de un buen derecho y la observancia del interés general. Cabe señalar que los presupuestos doctrinales tienden a cambiar y moldearse a los razonamientos que viertan los juristas, así encontramos diversos presupuestos, todos en un sentido de protección al objeto litigioso y al derecho a la tutela judicial efectiva.

### **5.1.1. Peligro en la demora**

La tutela cautelar se fundamenta en el “peligro en la demora”, entendido este como un temor fundado de daño inminente a que la satisfacción de la justicia al interés

---

<sup>97</sup> RESTREPO Medina, Manuel Alberto. (2005). La necesidad de ampliar la tutela cautelar judicial en el proceso contencioso administrativo. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(2), pp. 191-205

<sup>98</sup> ARRÍEN, *op. cit.*, pp. 303-339.

jurídicamente protegido sea tarde<sup>99</sup>. De este peligro en la demora se desprende el factor del trascurso del tiempo durante el proceso como obstáculo de una tutela judicial efectiva, pues influye en la sustanciación propia de una sentencia definitiva.

Sartori argumenta que “toda medida cautelar se halla condicionada a la circunstancia de que exista un peligro en la demora (*periculum in mora*), es decir a la posibilidad de que, en caso de no adoptarse, sobrevenga un perjuicio o daño inminente que transformará en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión”<sup>100</sup>.

En efecto, esta demora de la resolución que ponga fin al proceso contencioso administrativo conlleva a la posible pérdida de derechos que no puedan ser exigibles en la ejecución debida de la resolución; por ello la necesidad de asegurar los derechos u objetos propios del litigio.

“El peligro en la demora se vincula con el daño, el cual deberá invocarse y acreditarse en modo particularizado”<sup>101</sup>. “Sólo serán legítimas las medidas si se adoptan para prevenir una situación que pueda producir un perjuicio grave e irreparable a la parte que las solicita”<sup>102</sup>.

Para Sumaria Benavente, “la diversidad de situaciones que hacen necesaria y procedente una medida cautelar dificulta a la doctrina sus presupuestos”<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> SUMARIA, *op. cit.*, p. 38

<sup>100</sup> SARTORI, José Antonio. “El debido concepto de lo cautelar”. (Documento web) <http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/SARTORI.pdf>

<sup>101</sup> LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013 p. 239.

<sup>102</sup> PONS Cánovas, Ferran. *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

<sup>103</sup> SUMARIA, *op. cit.*, p. 38.

Adelantamos que, en el caso del derecho administrativo en general, se presentan diversos actos administrativos, fiscales y aduaneros en los que, por un peligro en la demora del procedimiento, afectan al objeto propio del proceso contencioso administrativo y limitan la posibilidad de acceder o garantizar una tutela cautelar para el particular.

### 5.1.2. Apariencia del buen derecho

La apariencia del buen derecho (también denominado verosimilitud del derecho), se entiende a la apariencia del buen derecho como la probabilidad de la existencia del derecho y no como una realidad incontestable, misma que solo se logrará al finalizar el proceso jurisdiccional<sup>104</sup>.

Renato Girón expone que “el *fumus bonis iuris* o la apariencia del buen derecho, consiste en la presunción de que existe suficiente base o fundamento legal para estimar procedente alguna medida decretada por los órganos jurisdiccionales”<sup>105</sup>.

Sumaria Benavente afirma que:

“la apariencia del buen derecho es un juicio de valor a cargo de la autoridad que la faculta para emitir una medida precautoria, mediante el cual se formula una hipótesis que, con los medios de prueba aportados por el solicitante, permite adelantar con un alto grado de acierto el sentido de la sentencia ejecutoria que se dicte en el proceso relativo, mediante la aportación de otros medios de convicción que permitan comprobar la hipótesis hecha preliminarmente, con lo cual se trata de evitar que el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio le asiste la razón, cumpliéndose con el principio

---

<sup>104</sup> LÓPEZ Olvera, *op. cit.*, p. 236.

<sup>105</sup> GIRÓN, Renato. “En qué consiste la apariencia del buen Derecho”, *Revista el Mundo del Abogado*, núm. 182, Junio 2014, pp. 30-34.

general de derecho que indica que la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para quien la tiene”<sup>106</sup>.

Como podemos observar en los conceptos vertidos, la apariencia del buen derecho involucra estudiar previamente el objeto litigioso con el fin de analizar y estimar una probabilidad de que el derecho le asista razón al afectado, por lo que el o los juzgadores deben ceñirse a una ponderación objetiva y probabilística del interés jurídico que persigue, sin que ello implique un prejuicio de fondo del asunto controvertido.

Y tiene sentido la existencia de las medidas cautelares en los procesos jurisdiccionales, pues con éstas se evita la vulneración de derechos que probablemente sean concedidos o reconocidos en la sentencia jurisdiccional por el transcurso del tiempo o la demora de la ejecución de la sentencia.

A pesar de ello, la implementación de una medida cautelar “no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el procedimiento principal, sino de un examen sumario encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho vulnerado”<sup>107</sup>.

Como veremos más adelante, el análisis que los tribunales tienen a bien realizar para la concesión o desestimación de la medida no resulta suficiente o exhaustivo, pues la verosimilitud y la probabilidad de otorgarla resultaría en la asignación arbitraria producto de una simulación de objetividad.

### **5.1.3. Observancia del interés general**

---

<sup>106</sup> SUMARIA, *op. cit.*, p. 38.

<sup>107</sup> LÓPEZ Olvera, *op. cit.*, p. 236-237

La observancia del interés general la relacionamos como un equilibrio entre el interés individual con el interés general o el interés social, pues al implementar una medida cautelar se pretende que el primero no afecte a los segundos por regla general.

Para Miguel López, el concepto de interés social no es determinado, pues depende de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales y culturales que imperen en el país, entonces puede modificarse total o parcialmente<sup>108</sup>.

Para Edmer López, “el interés general es la justificación por excelencia de la actuación administrativa, pero no es exclusiva de esta rama, tanto la legislativa y la judicial invocan el interés general como cláusula de funcionamiento”<sup>109</sup>.

Así, encontraremos que el interés general atiende tanto a la rama administrativa como la jurisdiccional, ya que el Estado es salvaguarda y custodio del interés de su población más allá de intereses particulares o de grupos privilegiados del poder.

“En la comprensión de las normas jurídicas como reglas y principios, el interés general se ubica en esta última forma, haciendo parte del ordenamiento jurídico e integrando la completitud del derecho en el principio de juridicidad, esto implica que las decisiones tanto del ejecutivo, legislativo, y judicial deben contener la no lesión al interés general”<sup>110</sup>.

Respecto a las autoridades administrativas, Pablo Acosta comenta que “las potestades exorbitantes del Derecho común que el ordenamiento jurídico otorga a las Administraciones Públicas se justifican y explican por tanto en el hecho de que la

---

<sup>108</sup> *Ídem*.

<sup>109</sup> LÓPEZ, Edmer. “Relatividad de contenido del interés general por su dependencia al principio de estado social y democrático de derecho”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho, Año 3, núm. 6, 2014, p. 159-166

<sup>110</sup> *Ídem*

Administración, como persona jurídica, está constitucionalmente vinculada al servicio de los intereses generales”<sup>111</sup>.

A su vez, la administración de justicia sirve a esta misma premisa, ya que el Poder Judicial se fundamenta en velar por los intereses sociales en pos de una sociedad más equilibrada y pacífica, mismo sentido adquieren la Administración Pública en sus facultades jurisdiccionales como es el caso de los Tribunales Contenciosos.

Ahora bien, es importante señalar que el interés general aplica tanto en la autotutela administrativa como en la tutela cautelar pues es punto de partida de la acción administrativa y la jurisdiccional, respectivamente. Así, ampliaremos el interés general en la autotutela administrativa en consecuentes capítulos.

Respecto al interés general en la tutela cautelar, esta constituye la finalidad última de la acción pública, el fundamento de la tutela jurisdiccional, pues el interés general es el fundamento y razón de ser de la tutela cautelar, pues se busca garantizar el interés público de la justicia y no únicamente el interés individual del afectado<sup>112</sup>.

En este sentido, es justificado el hecho de perseguir el interés general sobre el individual, pues las disposiciones o medidas que se adopten deben afectar en menor medida a la población en general, sin embargo, los tribunales no pueden invocar al interés general como una razón unívoca para negar una medida cautelar, ya que conllevaría a una arbitrariedad judicial. De esta afirmación argumentaremos con detenimiento en posteriores capítulos.

---

<sup>111</sup> ACOSTA, Pablo. “Interés general”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. N°. 16, abril-septiembre 2019, pp. 173-182, : <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4698>

<sup>112</sup> MARCHECO, *op. cit.*, pp. 215-236.

## **6. Consideraciones finales del capítulo**

La tutela judicial efectiva es un derecho reconocido para todo proceso jurisdiccional el cual atañe al procedimiento contencioso administrativo respecto a la impugnación de los actos y procedimientos administrativos.

En este sentido, hemos desarrollado históricamente la relevancia de la tutela judicial efectiva, realizamos un estudio comparado de la regulación de este derecho, así como las implicaciones doctrinales y sus elementos particulares. En lo consecuente, observaremos cómo la autotutela administrativa influye en la tutela judicial efectiva, por lo que su relación es estrecha.

## Capítulo Tercero **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y LA JURISDICCIÓN**

### **1. Introducción**

Los procedimientos administrativos son actos complejos que constituyen una serie de etapas formales y materiales que, para que sean válidos, los operadores administrativos deben cumplir a cabalidad. Los procedimientos aduaneros sancionadores no se encuentran exentos de ésta regla.

Los procedimientos administrativos sancionadores presentan inconsistencias y violaciones a los derechos fundamentales en tanto se regulen en el marco de fortalecer la autotutela administrativa y no se tomen en cuenta las consecuencias jurídicas y prácticas de los interesados, tanto en la operación de sus oficios y de sus profesiones, así como de la disposición de sus bienes.

En el presente capítulo se parte de la premisa de la complejidad de los procedimientos administrativos para comprender cómo funcionan en las leyes y en la aplicación; se analizan algunos procedimientos aduaneros sancionadores tales como el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), el procedimiento administrativo de contribuciones omitidas (PACO) y el procedimiento administrativo de retención de mercancías.

### **2. Procedimientos administrativos como actos complejos de la Administración Pública**

Hugo Calderón define al procedimiento administrativo como La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las



autoridades administrativas, los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa.<sup>113</sup>

Del anterior concepto resaltamos las etapas y la integración de un expediente administrativo ya que es indispensable esa característica para diferenciar los procedimientos administrativos de los actos administrativos y de otros procedimientos que la Administración lleva a cabo.

Para Jorge Fernández Ruiz, el procedimiento administrativo se refiere “al conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos”<sup>114</sup>.

En cuanto a lo anterior, es de notar la utilización de conjunto de actos metódicamente articulado ya que distingue la conformación de los procedimientos administrativos como una serie de actos concatenados e interdependientes; además el concepto incluye los efectos que produce la resolución administrativa.

Para Agustín Gordillo, el procedimiento administrativo refiere a una “parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa”<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. *Derecho Procesal Administrativo*. 6ª Edición. Litografía Orión. Guatemala 2005.

<sup>114</sup> FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*, 1ª edición, México, Secretaría de gobernación, Secretaría de cultura, INEHRM, Instituto de Investigación Jurídicas, 2016.

<sup>115</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado*, 1era edición, Buenos Aires, F.D.A, 2004.

En atención a lo anterior, la definición nos muestra una visión del procedimiento administrativo respecto a los interesados asumiendo la impugnación del mismo por parte de los mismos.

Dicho lo anterior, es menester recalcar la característica de complejidad que atañe a todos los procedimientos administrativos, independientemente de su formulación, regulación o ejecución del mismo, pues el análisis de cada etapa y cada elemento mostrarán los aciertos y carencias de ellos.

Respecto a lo anterior, según el Diccionario panhispánico del español jurídico, el procedimiento administrativo complejo es aquel “conexo e integrado por otros que se concatenan entre sí para lograr, en suma, una finalidad de interés público que no sería posible sin esa integración, coloquialmente conocido como el procedimiento de procedimientos”<sup>116</sup>.

Piergiorgio Alberti define al procedimiento administrativo como “un supuesto complejo que consta de una sucesión de fases ordenadas a la adopción de un acto administrativo (iniciación, instrucción, decisión, *integrativa dell’efficacia*)”<sup>117</sup>.

“La explicación del procedimiento administrativo como un complejo de actos es la recogida por E. García De Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Según esta tesis, los diversos actos de trámites son autónomos, desde el punto de vista de su validez y de su impugnación, sin perjuicio de su instrumentalidad respecto de la resolución final”<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, Real Academia Española, 2020. <https://dpej.rae.es/lema/procedimiento-administrativo-complejo#:~:text=Adm.,como%20el%20procedimiento%20de%20procedimientos>.

<sup>117</sup> PIERGIORGIO, Alberti. “El procedimiento administrativo” en FRANCO Ferrari, Giuseppe (coord.). Derecho Administrativo Italiano, México, UNAM, 2013, pp. 315-334.

<sup>118</sup> TARDÍO Pato, José Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo (Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos)*, Alicante, Editorial Club Universitario, 2012.

De esta manera, el procedimiento administrativo complejo se manifiesta en la norma no sólo como un acto administrativo, sino como un procedimiento que se revisa en varias etapas, que concluyen con acciones determinadas y deben seguirse apegado a las normas jurídicas, entonces cada etapa constituye un acto administrativo *per se*.

Así pues, al hablar de los procedimientos administrativos en materia aduanera, hay que estudiarlos como actos administrativos concatenados e interdependientes, que se siguen conforme a ciertas bases como la tutela judicial efectiva aplicada al derecho administrativo.

A continuación se analizarán los procedimientos administrativos en materia aduanera, mismos que son de corte sancionador, excluyendo así los demás procedimientos y actos administrativos que no se contemplen dentro de los artículos 150, 151 y 153; 152; y 158 de la Ley Aduanera vigente.

### **3. Análisis de los procedimientos administrativos contenidos en los artículos 150, 151 y 153; 152; y 158 de la Ley Aduanera vigente conforme a la autotutela administrativa**

#### **3.1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) (Artículos 150, 151 y 153)**

El artículo 150 de la Ley Aduanera regula el comienzo del procedimiento administrativo en materia aduanera, el cual se caracteriza por el embargo precautorio de las mercancías por motivo del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de facultades de comprobación.

El inicio del procedimiento comienza con un acta levantada por las autoridades aduaneras la cual deberá constar: “I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia, II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento, III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías, IV. La toma de muestras

de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente”<sup>119</sup>.

Además, el acta debe señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

Cabe resaltar que el artículo contempla el requisito al interesado para la designación de dos testigos y señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción.

En el caso de que el interesado no designe testigos o los designados no acepten fungir como tales, quien practique la diligencia los designará; que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana<sup>120</sup>.

La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado.

---

<sup>119</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 150

<sup>120</sup> *Ídem*.

Continúa el artículo 150 señalando específicamente en los casos en que se embarguen precautoriamente las mercancías con motivo de una inexacta clasificación arancelaria, podrá ofrecerse, dentro del plazo señalado, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento.

En caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal. El artículo mismo advierte que la resolución de la junta consultiva no constituye instancia.

Este procedimiento no podría sustanciarse solamente por el contenido del artículo expuesto ya que no expone las causales por las que la autoridad aduanera podría iniciar el procedimiento ni la forma ni etapas por las cuales se deben pasar para concluir el procedimiento, sino que dicho artículo se complementa con los artículos 151 y 153 de la Ley Aduanera, mismos que se explicaran a continuación.

El artículo 151 de la Ley Aduanera expone las causales de procedencia por las que la autoridad aduanera está facultada para embargar precautoriamente las mercancías y los medios de transporte en que se transporten.

Las causales de procedencia que se exponen en la Ley Aduanera son siete, de las cuales se desprenden muchas condiciones de posibilidad por las cuales la autoridad aduanera puede proceder al embargo precautorio:

“1. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen

de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de la Ley Aduanera y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

III.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

VI. Cuando el nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, o bien, en la transmisión electrónica o en el aviso consolidado a que se refieren los artículos 36-A, 37-A, fracción I y 59-A de la Ley Aduanera, considerando, en su

caso, el acuse correspondiente declarado, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio señalado, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero.

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A de la Ley Aduanera”<sup>121</sup>.

Continuando el análisis del procedimiento administrativo en materia aduanera, el artículo 153 de la Ley Aduanera especifica las etapas y consideraciones que debe atender la autoridad y el interesado para la sustanciación del procedimiento.

Después del levantamiento del acta de inicio, el interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación<sup>122</sup>.

Al respecto, el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos que el promovente debe cumplir para controvertir el acta de inicio en este caso, y el artículo 130 del mismo Código regula el trámite, la admisión, el desahogo y la valoración de las pruebas ofrecidas.

Asimismo, cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, artículo 151.

<sup>122</sup> *Ibid.*, artículo 153

“Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento”<sup>123</sup>.

A su vez, el artículo 46 de la Ley Aduanera establece la obligación de las autoridades aduaneras de hacer constar en documento cualquier irregularidad de la cual tengan conocimiento con motivo de la revisión de las declaraciones electrónicas efectuadas y de los documentos electrónicos o digitales transmitidos, y presentados ante las mismas; del reconocimiento aduanero; de la inspección o de la verificación de mercancías en transporte<sup>124</sup>.

El artículo 200 del Reglamento de la Ley Aduanera determina que:

“[...] cuando en el Reconocimiento Aduanero o verificación de Mercancías en transporte, sea necesario levantar acta circunstanciada en la que se hagan constar las irregularidades detectadas, en términos de los artículos 150 a 153 de la Ley, las Autoridades Aduaneras podrán levantar actas parciales y final, cuando el acto de comprobación se concluya en un término mayor al día de su inicio, sujetándose en lo aplicable a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, sin que al respecto los actos de comprobación se puedan extender por un plazo de cinco días contado a partir de su inicio, salvo causas debidamente justificadas.

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Ibid.*, artículo 46.



De no cumplirse con los plazos señalados quedarán sin efectos las actuaciones de la Autoridad Aduanera.”<sup>125</sup>.

Así, la autoridad aduanera tiene la facultad de levantar actas parciales y final cuando los actos de comprobación aduanera requieran levantar acta circunstanciada de los hechos y las irregularidades detectadas, por lo que el reglamento de la Ley Aduanera amplía el tiempo en el que la autoridad aduanera dicte el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Dicho artículo resulta trascendente a nuestro estudio ya que delimita en un término de cinco días a partir de su inicio, el dictado del acta de inicio del procedimiento dándole al contribuyente certeza jurídica de la duración de esta primera etapa del procedimiento y otorga una consecuencia jurídica de nulidad de actuaciones en caso de no cumplir con el plazo estipulado.

Asimismo, el artículo 201 del Reglamento de la Ley Aduanera explica los casos por los cuales opera la suspensión del plazo de cuatro meses para emitir la resolución definitiva que pone fin al procedimiento administrativo en materia aduanera.

Dichos casos son: por mandato de autoridad jurisdiccional, hasta que ésta determine su resolución, y por imposibilidad de la autoridad para continuar con el procedimiento por caso fortuito o fuerza mayor, hasta que la causa desaparezca, lo cual se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del SAT. Finalmente, se obliga a la autoridad aduanera a notificar al contribuyente la fecha de suspensión y reactivación del plazo<sup>126</sup>.

A su vez, el artículo 202 establece la posibilidad que tienen los propietarios, tenedores o conductores de las mercancías embargadas de:

---

<sup>125</sup> MÉXICO: Reglamento de la Ley Aduanera, 2015, artículo 200.

<sup>126</sup> *Ibid.*, artículo 201.

“solicitar su entrega a la autoridad aduanera, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, una vez que la Autoridad Aduanera haya practicado la clasificación arancelaria de las Mercancías, aun cuando no se haya dictado la resolución al procedimiento y siempre que no se trate de las Mercancías que, conforme a la Ley, sean de las que pasan a propiedad del Fisco Federal”<sup>127</sup>.

“No procederá el embargo precautorio de los tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores, cuando transporten Mercancías de procedencia extranjera que hayan sido objeto de embargo precautorio, siempre que se encuentren legalmente en el país, se presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y se deposite la Mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la Autoridad Aduanera.”<sup>128</sup>

Dicho solicitud de entrega de mercancías embargadas procede después de otorgar una garantía cuantificable respecto a las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, que en términos de debido procedimiento, no tienen razón de cubrirse ya que el particular no tiene una cantidad líquida cuantificable exacta respecto a cuánto debe pagar a fin de llevar a cabo dicha solicitud; además de que no existe una declaración jurídica comprobable al momento de la solicitud de entrega de que exista una omisión de contribuciones, multas o recargos.

Finalmente, el artículo 203 del Reglamento de la Ley Aduanera establece que:

“Cuando durante el desarrollo de una visita domiciliaria la Autoridad Aduanera detecte Mercancía de procedencia extranjera que deba ser embargada en los términos del artículo 151 de la Ley, la autoridad podrá nombrar al contribuyente

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*, artículo 202

<sup>128</sup> *Idem.*

visitado como depositario de dichas Mercancías cuando se trate de maquinaria, equipo o Mercancía considerada de difícil extracción por sus características o volumen, siempre que no exista peligro inminente de que el contribuyente realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”<sup>129</sup>.

En este sentido, tal como suceden en otros campos jurídicos, la autoridad aduanera (quien realiza el embargo precautorio) tiene la facultad de nombrar como depositario al mismo contribuyente a fin de evitar el transporte de mercancías cuyas características o volumen de la maquinaria o equipo produzcan una difícil extracción de las mismas.

Respecto a la Reglas Generales de Comercio Exterior, la regla 3.7.18 establece otras causales de procedencia del PAMA en razón a irregularidades en Recintos Fiscales mismas que prevén la imposición de multas y subsanación de la irregularidad cometida:

“Cuando la autoridad aduanera en el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 144, fracciones II, VIII, IX y XVI de la Ley, detecte en los recintos fiscales cualquiera de las irregularidades señaladas en la presente regla, levantará acta conforme a los artículos 46 o 152 de la Ley, según corresponda, imponiendo la sanción respectiva y señalando que dicha irregularidad deberá ser subsanada por el particular el mismo día en que haya manifestado su conformidad con el acta”<sup>130</sup>.

Dicha regla resulta controversial pues ésta expande las irregularidades en las que el contribuyente probablemente incurra, ya que estas causales deberían regularse en la Ley Aduanera al corresponderse con el procedimiento administrativo en materia aduanera; una aplicación de sanciones conforme a las irregularidades contenidas en esta regla, resultaría

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, artículo 203

<sup>130</sup> MÉXICO: Reglas Generales de Comercio Exterior, 2021, regla 3.7.18.

en una violación a los derechos de los contribuyentes ya que sanciona directamente desde las Reglas Generales de Comercio Exterior, no así de la Ley.

Éste es un caso evidente de una aplicación desmedida de la autotutela administrativa al ampliar las facultades de las autoridades en la aplicación de causales extralegales contenidas en Reglas Generales.

En la regla 3.7.19 regula el procedimiento de sustitución de embargos por cuentas aduaneras de garantía y que se transcribe como sigue:

“Para los efectos del artículo 151, fracciones IV, VI y VII de la Ley, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, la autoridad aduanera detecte alguna irregularidad siempre que ésta no se ubique en algún supuesto distinto de los previstos en dichas fracciones, levantará el acta de conformidad con los artículos 46 y 150 de la Ley, según corresponda, e impondrá la sanción correspondiente.

Notificada el acta a que se refiere el párrafo anterior y siempre que el interesado garantice mediante la cuenta aduanera de garantía prevista en el artículo 86-A de la Ley, la omisión de contribuciones cuando corresponda y las multas respectivas, además del valor comercial de las mercancías en territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones respectivas, la autoridad aduanera procederá a la liberación de las mercancías; transcurrido el plazo de 10 días a que se refiere el artículo 153 de la Ley, sin que el interesado presente pruebas mediante las cuales desvirtúe la irregularidad, surtirán efectos dicha garantía transfiriendo el importe a la cuenta de la TESOFE”<sup>131</sup>.

Derivado de la transcripción de la regla mencionada se observa el procedimiento de sustitución de embargos por cuentas aduaneras de garantía en la que el interesado garantice el pago de omisión de contribuciones y las multas correspondientes, así la

---

<sup>131</sup> *Ibíd.*, regla 3.7.19

autoridad aduanera liberarán la mercancía en el plazo de 10 días, sin que el interesado presente pruebas para desvirtuar la irregularidad, es decir, que exista un abstención por parte del contribuyente para la interposición de pruebas que contravengan las declaraciones previstas por la autoridad.

En este sentido, el contribuyente sustituye su derecho de interponer pruebas para desvirtuar las supuestas irregularidades que la autoridad la imputa por un 'beneficio' de sustituir el embargo precautorio por cuentas aduaneras de garantía coartando así su debido procedimiento.

En la regla 3.7.22 se establece el procedimiento de comprobación en Recinto Fiscalizado Estratégico:

“cuando con motivo del reconocimiento aduanero o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías excedentes o no declaradas, las personas autorizadas para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, tendrán 3 días contados a partir del día siguiente a la notificación del acta que al efecto se levante de conformidad con los artículos 46 y 150 o 152 de la Ley, para tramitar el pedimento que corresponda a la introducción o retiro de mercancías, que ampare las mercancías excedentes o no declaradas”<sup>132</sup>;

En este orden de ideas, la autoridad ordenará la liberación de mercancías una vez pagada la multa correspondiente.

Tras este breve resumen, es menester identificar la aplicación de la autotutela administrativa en el procedimiento administrativo en materia aduanera. Cabe señalar que dicho procedimiento es muy particular, por el hecho de contener una declaración y ejecución del acto en un mismo momento.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, regla 3.7.22

En un inicio, cabe aclarar la naturaleza del procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), ya que definiendo sus características comprenderemos su regulación y la forma de ejecución del mismo.

Rodolfo Cancino señala que la naturaleza jurídica del PAMA “es la de ser una figura procesal, en la que se determina y regula el cómo debe de actuar la autoridad conforme a la norma, hacerlo de otra manera estaría fuera de su ámbito de competencia y de los fines por el que fue creado”<sup>133</sup>.

A su vez, Virgilio Vallejo afirma que la naturaleza del PAMA “trata de un procedimiento administrativo de investigación y de eventual sanción iniciado de oficio, aun cuando sea precedido de denuncia de particulares o puesta a disposición de autoridades distintas a las aduaneras, pues en ningún caso es a solicitud del contribuyente afectado”<sup>134</sup>.

Así, como hemos explicado en el apartado anterior de este capítulo, el procedimiento administrativo determina una serie de etapas y el marco de acción de la autoridad en su aplicación, y en el caso del PAMA no es la excepción pues éste es resultado de la regulación y ejecución de sus etapas que son interdependientes entre sí.

Asimismo la finalidad que persigue el PAMA es emitir una resolución que condene o absuelva al contribuyente entorno a incidencias que detecten las autoridades aduaneras en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Ahora bien, la autotutela declarativa se establece en el levantamiento del acta de inicio del procedimiento, pues es en ésta donde se delimitan los hechos y circunstancias que

---

<sup>133</sup> CANCINO, Rodolfo y Rubén Abdo, ASKAR, *El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. Teoría y Práctica*, México, Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez, 2017, p. 14.

<sup>134</sup> VALLEJO, Virgilio. “Procedimiento administrativo en materia aduanera. Su debido trámite legal y constitucional”, en Wendy A. GODÍNEZ y José Heriberto GARCÍA (coords.), *Derecho Económico y Comercio Exterior*, UNAM-III, México, 2015.

motivan su inicio, así como la declaración de embargo precautorio de las mercancías y se presume de válido en tanto el afectado no controvierta la validez o existencia del acto.

En el caso de la autotutela ejecutiva se observa en la ejecución del embargo precautorio como parte del levantamiento del acta de inicio del procedimiento, por lo que la ejecución del acto se realiza en el mismo momento.

Como es de observarse, dicho procedimiento faculta a la autoridad aduanera de embargar precautoriamente los bienes del contribuyente que se resume en una acción anticipada a una resolución condenatoria.

Para evidenciar lo anterior, se compara el procedimiento estudiado con el procedimiento administrativo de ejecución respecto a la determinación de créditos fiscales contenido en el capítulo III del Código Fiscal de la Federación y que regula el embargo precautorio.

El crédito fiscal nace de la presunción de incumplimiento de las obligaciones fiscales, se determina el monto que el contribuyente debe cumplir y se notifica, dichos requisitos dotan al crédito fiscal como exigible. Una vez notificado y transcurrido los plazos que señale la Ley, la autoridad fiscal tiene la facultad de ejecutar el crédito fiscal que no hubieren sido cubiertos o garantizados mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Es de notar que el procedimiento administrativo de ejecución no puede llevarse a cabo sino es a partir de un acto declarativo como es el crédito fiscal; además el procedimiento administrativo de ejecución constituye una facultad de la autoridad ejecutora respecto a créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados, por lo que si el contribuyente realiza el pago del crédito fiscal, no existe una ejecución del mismo.

Dicho esto, en el procedimiento administrativo en materia aduanera se levanta el acta de inicio y se embarga precautoriamente la mercancía en un mismo acto de autoridad, lo que conlleva a una violación a los derechos del contribuyente sobre sus bienes, pues el afectado no tiene oportunidad de evitar el embargo precautorio una vez levantada el acta circunstanciada, y es hasta la resolución de la autoridad aduanera, en primer momento, en la que es factible que el afectado recupere la mercancía embargada.

Al respecto, Virgilio Vallejo sostiene que “al dar inicio con el embargo precautorio de la mercancía, es un procedimiento muy agresivo hacia los derechos del particular, que se ve privado de su posesión, quien sufre serios perjuicios económicos, que se agravan con el transcurso del tiempo”<sup>135</sup>.

Y encuentra sentido su postura, pues el embargo precautorio de la mercancía se materializa en el momento del inicio del procedimiento de marras, y a su vez afecta al contribuyente sobre sus bienes en el transcurso del procedimiento y hasta el dictado de la resolución, mismo que se deberá emitir en un plazo no mayor a cuatro meses, tiempo en el que la mercancía no está a disposición del afectado.

Incluso, siendo condenatoria la resolución, para que el contribuyente recupere la mercancía embargada deberá ejercer su derecho de tutela judicial a través del recurso de revocación o el procedimiento contencioso administrativo, por lo que el transcurso de tiempo influye negativamente en los bienes del contribuyente, mostrando una clara ventaja de la autoridad respecto a los recursos jurídicos con el que cuenta el afectado.

Al respecto Rodolfo Cancino afirma que:

“el embargo de las mercancías, no es un procedimiento que se efectúa a discreción de la autoridad, sino al contrario, se podría considerar como una

---

<sup>135</sup>*Idem.*



sanción que se encuentra perfectamente regulada en la Ley Aduanera, que legitima las facultades de comprobación de la autoridad aduanera durante el despacho aduanero, el cual puede provocar millonarias pérdidas a los propietarios de las mercancías, toda vez que se pueden llegar al incumplimiento de compromisos contractuales con la simple demora, o en el peor de los escenarios, ésta puede pasar a propiedad del fisco federal aparejada con una presunción de una omisión fiscal”<sup>136</sup>.

De ahí resulta la importancia de señalar la trascendencia de la autotutela ejecutiva del PAMA pues la decisión que realice la autoridad aduanera respecto al embargo de las mercancías, muy probablemente afecte a los bienes de los contribuyentes y sus negocios.

Añadido a lo anterior, el artículo 154 de la Ley Aduanera establece la posibilidad de sustituir el embargo precautorio de las mercancías por garantías establecidas en el Código Fiscal de la Federación a excepción en los casos señalados en el artículo 183-A de la Ley Aduanera, mismo artículo que refiere a los casos en los que las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal<sup>137</sup>.

Dicho artículo hace alusión al artículo 151, fracción VII de la Ley Aduanera vigente, que establecen los casos en los que el embargo precautorio sólo podrá ser sustituido mediante depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía en los términos del artículo 86-A, fracción I de la Ley Aduanera vigente.

El artículo 151, fracción VII de la Ley de Marras establece que “cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A”<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> CANCINO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>137</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 154.

<sup>138</sup> *Ibid.*, artículo 151.

Continúa el artículo 154 estableciendo la posibilidad de sustituir el embargo precautorio por depósito efectuado en cuentas aduaneras de garantía, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares, siempre y cuando dichas mercancías no se encuentren sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, es la propia Ley Aduanera en el último párrafo del artículo 154 la que otorga a los contribuyentes el beneficio de sustituir el embargo precautorio de las mercancías embargadas cuando éste haya cumplido con las regulaciones y restricciones no arancelarias. Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Como hemos observado, los contribuyentes tienen la posibilidad de realizar una sustitución del embargo precautorio que establece el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 154.

Este artículo de la Ley Aduanera resulta trascendente en nuestro estudio ya que el contribuyente tiene la posibilidad de recuperar anticipadamente mercancía embargada (siempre y cuando entregue una garantía cuantificable) y así evitar la vulneración en su propiedad y derechos.

A pesar de esta posibilidad de sustitución del embargo precautorio, como mencionábamos en párrafos anteriores, la Ley Aduanera establece la excepción de dicha sustitución en los casos señalados en el artículo 183-A de dicha Ley.

La Ley Aduanera en su artículo 183-A, establece la sanción y los casos aplicables respecto a las mercancías que pasarán a ser propiedad del Fisco Federal, sin perjuicio de demás sanciones aplicables, es decir, que dicha sanción es aplicable independientemente de

la existencia de una o varias sanciones aplicables a un caso en concreto, como es la imposición de multas económicas y demás sanciones.

Así, dicho artículo relaciona siete causales en las que las mercancías pasarán a ser propiedad del fisco. Para el caso que nos ocupa, la fracción II de dicho artículo trasciende en nuestro estudio debido al excesivo uso de la autotutela administrativa en casos en los que el importador desconozca información de los proveedores.

La fracción segunda del artículo 183-A dicta que:

“Cuando el nombre, denominación o razón social, domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, en la transmisión electrónica o en el aviso consolidado, a que se refieren los artículos 36-A, 37-A, fracción I y 59-A de esta Ley, considerando, en su caso, el acuse correspondiente declarado, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio señalado, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero o importador, así como cuando se señale en el pedimento el nombre o denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiera solicitado la operación de comercio exterior”<sup>139</sup>.

Dicha fracción resulta excesiva en torno a los requisitos que deben cumplir los contribuyentes en sus operaciones ya que éste debe conocer íntegramente los domicilios físicos de los proveedores, sus cambios de domicilio, de razón social o de nombre según sea el caso. Los efectos que producen caer en el supuesto son: embargo precautorio a través del PAMA, multas, confiscación de la mercancía que pasa a favor del fisco y la suspensión en el padrón de importadores; así aplica una sanción al importador sobre un hecho del cual no controla ni depende de él.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, artículo 183-A fracción II.

Este ejemplo resulta de gran interés para nuestro estudio, ya que se observan los excesos de las sanciones derivadas de un PAMA por la falta de consideraciones respecto a la autotutela administrativa y las implicaciones que conllevan la falta de limitación de la misma.

Cabe señalar que, a pesar de que las demás causales señaladas en el artículo 183-A no corresponden directamente a los procedimientos administrativos en materia aduanera, sí es importante evidenciar los excesos de la autotutela administrativa respecto a la imposición de sanciones no monetarias que perjudican directamente a las mercancías de los contribuyentes.

### 3.1.1. Jurisprudencias respecto al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

A continuación expondremos aquellas jurisprudencias relevantes para el análisis crítico del PAMA:

La tesis jurisprudencial VII.1o.A. J/39 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito afirma que las facultades de las autoridades aduaneras respecto al PAMA son regladas y no discrecionales:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES QUE LO SUSTANCIAN SON REGLADAS Y NO DISCRECIONALES. Si bien es cierto que las autoridades hacendarias que realizan actos de fiscalización cuentan con facultades discrecionales que derivan del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que no acontece lo mismo cuando se trata de la sustanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera previsto por **el artículo 150 de la Ley Aduanera**, pues éste **está orientado a revisar, principalmente, la entrada y salida de las mercancías del territorio nacional, y se compone de una serie de fases que van desde el acta de inicio que se levante con motivo del reconocimiento aduanero, hasta la resolución mediante la cual se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y se imponen las sanciones procedentes, circunstancia que permite concluir que no se está en**

**presencia de facultades discrecionales sino regladas, porque una vez que se ejercitan, las aludidas autoridades quedan vinculadas y obligadas con el contribuyente a dictar la resolución liquidatoria dentro de un plazo determinado**, de modo que no se les deja albedrío alguno para elegir la forma en que decidirán la situación jurídica de aquél, sino que se les impone una conducta específica, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión del gobernado<sup>140</sup> (lo resaltado es propio).

Respecto a dicha jurisprudencia es de destacar el reconocimiento teórico del procedimiento administrativo en su parte general, ya que las autoridades aduaneras que sustancian el PAMA se encuentran frente a una serie de etapas que deben cumplir una vez iniciado el procedimiento administrativo, por lo que las autoridades no deben omitir etapas, se define la conducta que deben seguir en la ejecución del acto administrativo con el fin de otorgarle certeza jurídica al gobernado.

La relevancia de la jurisprudencia de marras con el tema de estudio es esa declaración y reconocimiento del procedimiento administrativo en materia aduanera con un procedimiento administrativo complejo que interrelaciona e interdependiza las etapas del procedimiento y la sustanciación del mismo conforme a la Ley Aduanera sin que éstas se consideren facultades discrecionales de la autoridad aduanera.

Así, la autoridad aduanera está obligada a respetar y garantizar los derechos procedimentales, mismos que no solo están reconocidos genéricamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que están reconocidos y dictados específicamente en el PAMA.

A su vez, la tesis jurisprudencial 2a./J. 57/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece la restitución o el pago del valor de la mercancía

---

<sup>140</sup> Tesis VII.1o.A. J/39, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXIX, marzo de 2009, p. 2618, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167664>.

embargada cuando se ordene por medio de una resolución administrativa o judicial a quien acredite la propiedad de las mercancías:

EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍAS CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. SU DEVOLUCIÓN O EL PAGO DE SU VALOR PROCEDE A FAVOR DE QUIEN COMPRUEBE TENER UN DERECHO SUBJETIVO SOBRE ELLAS. Conforme al artículo 150 de la Ley Aduanera, se dará inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera cuando las autoridades decreten el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten por presumir su ilegal tenencia o estancia en el país. Por su parte, el artículo 157, párrafo cuarto, de la Ley citada prevé que el particular que obtenga una resolución administrativa o judicial firme ordenando la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, que declare la nulidad de la resolución que determinó que aquella pasó a ser propiedad del fisco federal, podrá solicitar al Servicio de Administración Tributaria su restitución o el pago de su valor. Bajo este tenor, **se concluye que el resarcimiento, cumpliendo con los requisitos legales respectivos, procederá a favor de la persona que tenga facultades suficientes para retirar la mercancía del recinto fiscal, es decir, quien compruebe, mediante documento idóneo, tener un derecho subjetivo legítimamente reconocido sobre los bienes y no restituirlos simplemente a quien le fueron embargados.** Esta conclusión se apoya en los objetivos derivados de la propia Ley y del procedimiento administrativo en materia aduanera, consistentes en la verificación de si las mercancías que ingresan al país cumplen con las exigencias establecidas por la regulación aplicable y se encuentran legalmente en territorio nacional, por tanto, en congruencia con el sistema aduanero, deben restituirse solamente a las personas que acrediten su propiedad o legal tenencia, esto es, a quienes les asista un derecho legítimamente tutelado en relación con las mercancías embargadas<sup>141</sup> (lo resaltado es propio).

Dicha tesis jurisprudencial es de utilidad para nuestro estudio respecto a la ejecución de una resolución restitutoria de las mercancías, las cuales se deberán restituir únicamente a aquel que le asista un derecho tutelado respecto a las mercancías embargadas, por lo que la autoridad debe ejecutar la resolución a favor del sujeto que compruebe un derecho subjetivo respecto a las mercancías.

---

<sup>141</sup> Tesis 2a./J. 57/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXIX, mayo de 2009, p. 141, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167259>.

Resulta el caso que, al existir múltiples circunstancias y sujetos susceptibles de caer en los supuestos del embargo precautorio de mercancías tales como tenedores, transportistas y propietarios, resulta importante delimitar a los sujetos que intervienen en la propiedad de las mercancías embargadas y quiénes tienen la posibilidad de actuar en representación de la persona física o jurídica en la devolución de la mercancía embargada, pues la autoridad no debe regresarlas a un tercero que, si bien tuvo relación con el embargo de las mercancías, éste no ostenta la calidad del propietario de las mercancías.

En este sentido, la tesis de marras otorga una certeza jurídica respecto a la ejecución de la devolución de la mercancía y contribuye al entendimiento de un debido procedimiento.

En la Tesis Aislada (IV Región) 1o.17 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región expone el inicio del plazo de cuatro meses con que cuenta la autoridad para emitir una resolución cuando exista más de un contribuyente involucrado:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. EL PLAZO DE CUATRO MESES PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE HAYA VENCIDO EL PERIODO PARA OFRECER PRUEBAS Y ALEGATOS PARA TODAS LAS PARTES INVOLUCRADAS (ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE A PARTIR DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2013). El referido plazo se computa a partir de que el expediente está debidamente integrado, por lo que tratándose de más de un contribuyente o promovente sujeto al procedimiento administrativo en materia aduanera, **el periodo de cuatro meses con que cuenta la autoridad para la emisión de su resolución habrá de computarse a partir de que hayan vencido los plazos para la presentación de los escritos de pruebas y alegatos de todos los involucrados, o bien, a partir de que tal autoridad haya llevado a cabo**

**todas las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por aquéllos**, sin que sea posible que el plazo para emitir resolución definitiva corra de forma independiente para cada uno de los involucrados<sup>142</sup> (lo resaltado es propio).

En este sentido, toma dicha consideración de la tesis aislada, el tiempo corre aún más en contra del contribuyente cuando existen más sujetos involucrados, ya que la autoridad cuenta con un tiempo indefinido para llevar a cabo todas las diligencias correspondientes al desahogo de las pruebas ofrecidas por aquéllos; por lo que todas las diligencias se deben concluir para todos los involucrados para que la emisión de una resolución definitiva.

Así, la tesis aislada coadyuva a nuestro estudio en el sentido de dotarle certeza jurídica a los plazos en los que la autoridad tiene el margen del dictado de una resolución administrativa que ponga fin al procedimiento administrativo en materia aduanera.

### **3.2.Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas (PACO) (Artículo 152)**

El artículo 152 de la Ley Aduanera<sup>143</sup> establece un procedimiento administrativo de índole aduanero referente a la detección de irregularidades respecto a las contribuciones cuando no sea aplicable el embargo precautorio de las mercancías.

Gabriela Aguado refiere a que el Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas (PACO) “es aquel procedimiento para la determinación de las

---

<sup>142</sup> Tesis Aislada (IV Región) 1º.17 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, Libro 79, octubre de 2020, p. 1856, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022248>.

<sup>143</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 152



contribuciones y en donde la autoridad aduanera podrá resolver la imposición de un crédito fiscal si se detecta la omisión”<sup>144</sup>.

En este caso, la autoridad aduanera podrá iniciar el procedimiento en el ejercicio de facultades de comprobación, el reconocimiento aduanero, la verificación de mercancía en transporte o en la revisión de los documentos en el despacho.

El legislador regula el caso especial de las mercancías de difícil identificación especificando la toma de muestras, el proceso de identificación y las notificaciones y plazos que debe atender:

“Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u

---

<sup>144</sup> AGUADO, Gabriela. “Violaciones al debido proceso en el Procedimiento Administrativo Por Contribuciones Omitidas. Un análisis a luz de los Derechos Humanos”, *Ciencia Jurídica* Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho Año 8, núm. 16, 2019, p. 171-191, obtenido el 28 de noviembre de 2020 <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/download/319/305>.

omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones”<sup>145</sup>.

En el caso de las mercancías de difícil identificación, dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto del artículo analizado, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

Continuando con el artículo analizado, se regula el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto de la emisión de la resolución, ésta se emitirá en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.

Propiamente el artículo define qué se entenderá por un expediente debidamente integrado que será cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos, la determinación del crédito fiscal se determinará por la autoridad aduanera.

---

<sup>145</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 152.

En adelante, el legislador establece los requisitos del inicio del procedimiento, el cual deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

Finalmente, el artículo 152 de la Ley Aduanera en su último párrafo establece que:

“cuando proceda la imposición de sanciones sin la determinación de contribuciones o cuotas compensatorias omitidas ni el embargo precautorio de mercancías, la autoridad aduanera determinará el crédito fiscal sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 152, ni en el artículo 150 de Ley, quedando a salvo sus derechos para interponer los medios de defensa. Al efecto, la autoridad aduanera emitirá y notificará el acto administrativo en el que se funde y motive la sanción aplicable”<sup>146</sup>.

Respecto a la relación del procedimiento de marras con el Reglamento de la Ley Aduanera el artículo 201 del Reglamento de la Ley Aduanera explica los casos por los cuales opera la suspensión del plazo de cuatro meses para emitir la resolución definitiva que pone fin al procedimiento administrativo en materia aduanera.

Dichos casos son: por mandato de autoridad jurisdiccional, hasta que ésta determine su resolución, y por imposibilidad de la autoridad para continuar con el

---

<sup>146</sup> *Ídem*.

procedimiento por caso fortuito o fuerza mayor, hasta que la causa desaparezca, lo cual se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del SAT. Finalmente, se obliga a la autoridad aduanera a notificar al contribuyente la fecha de suspensión y reactivación del plazo<sup>147</sup>.

Respecto a la Reglas Generales de Comercio Exterior, la regla 3.7.18 establece otras causales de procedencia del PAMA en razón a irregularidades en Recintos Fiscales mismas que prevén la imposición de multas y subsanación de la irregularidad cometida:

“Cuando la autoridad aduanera en el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 144, fracciones II, VIII, IX y XVI de la Ley, detecte en los recintos fiscales cualquiera de las irregularidades señaladas en la presente regla, levantará acta conforme a los artículos 46 o 152 de la Ley, según corresponda, imponiendo la sanción respectiva y señalando que dicha irregularidad deberá ser subsanada por el particular el mismo día en que haya manifestado su conformidad con el acta”<sup>148</sup>.

Dicha regla resulta controversial pues ésta expande las irregularidades en las que el contribuyente probablemente incurra, ya que estas causales deberían regularse en la Ley Aduanera al corresponderse con el procedimiento administrativo en materia aduanera; una aplicación de sanciones conforme a las irregularidades contenidas en esta regla, resultaría en una violación a los derechos de los contribuyentes ya que sanciona directamente desde las Reglas Generales de Comercio Exterior, no así de la Ley.

Éste es un caso evidente de una aplicación desmedida de la autotutela administrativa al ampliar las facultades de las autoridades en la aplicación de causales extralegales contenidas en Reglas Generales.

---

<sup>147</sup> MÉXICO: Reglamento de la Ley Aduanera, artículo 201.

<sup>148</sup> MÉXICO: Reglas Generales de Comercio Exterior, 2021, regla 3.7.18.

Relacionando este procedimiento administrativo sancionador conforme a la autotutela administrativa, la resolución del procedimiento administrativo se traduce en una declaración de obligaciones, la determinación del crédito fiscal y en su caso las sanciones correspondientes.

Dicha resolución resulta de la facultad de emitir actos administrativos ejecutables, asimismo goza de la presunción de legalidad; en este sentido el afectado, si considera pertinente, deberá controvertir la resolución a través del recurso de revocación ante el Servicio de Administración Tributaria o el procedimiento contencioso administrativo.

En su segunda fase referente a la autotutela ejecutiva, se entiende en la ejecución de la resolución, como consecuencia del procedimiento administrativo de ejecución contenido en el capítulo III del Código Fiscal de la Federación supletoriamente, ya que se trata de la ejecución de resoluciones que determinen créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados.

Ahora bien, dentro del artículo se encuentran inconsistencias conforme a un debido proceso que conlleven a una potencial violación de derechos humanos, que afectaran al derecho de tutela judicial efectiva del contribuyente.

Referente a la integración del expediente se estipula cuando se entiende que el expediente está debidamente integrado mismo que se considera como tal cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos, pruebas y alegatos o en su caso de resultar procedente, la resolución de las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

Al respecto, Bello *et al* comentan que el artículo no señala si vencidos los plazos para la presentación de los documentos referidos o cuando se hayan llevado las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas, la autoridad aduanera lo dé a conocer al

particular, mismo hecho que no sucede por lo que el particular desconoce a partir de cuándo se debe computar el plazo de los cuatro meses con que cuenta la autoridad para resolver<sup>149</sup>.

En este sentido, el particular no tiene una certeza del inicio del cómputo de los cuatro meses de plazo para que la autoridad emita una resolución, dándole a la autoridad margen extemporáneo para emitir sus resoluciones; repercute así al contribuyente pues no tiene la posibilidad de acudir ante un tribunal contencioso en caso de controvertir violaciones a sus derechos procesales ni controvertir el fondo de resolución.

En el caso del último párrafo del artículo 152 de la Ley Aduanera, el legislador estableció la facultad a la autoridad de emitir créditos fiscales sin necesidad de iniciar el procedimiento del artículo en cuestión ni el procedimiento del artículo 150 cuando proceda la imposición de sanciones, sin la determinación de contribuciones omitidas ni el embargo precautorio de mercancías.

Por lo tanto, el contribuyente no tiene la oportunidad de acudir ante la autoridad sancionadora para ofrecer pruebas y alegatos, así como la debida audiencia al contribuyente; y peor aún, la determinación de un crédito fiscal que no involucra un procedimiento específico le otorga una característica especial pues se encuentra exenta de toda controversia durante su determinación y, recordando la autotutela administrativa, el acto administrativo sancionador cuenta con la presunción de validez.

Así, si el contribuyente desea revocar o nulificar el acto, deberá interponer un recurso de revocación o una demanda de nulidad después de la notificación respectiva y en el plazo que corresponde.

---

<sup>149</sup> BELLO Gallardo, Nohemí, et al. “La incompatibilidad doctrinal y jurisdiccional en algunos procedimientos administrativos en materia aduanera” en *El discurso de los procedimientos administrativos*, México, Editorial Fontamara, 2018, p. 91.

En este orden de ideas, resulta en un exceso de facultades discrecionales que se le otorga a la autoridad, pues “las violaciones son sistemáticamente reiteradas por la autoridad aduanera que, en el ejercicio de sus funciones no delimitadas de forma exacta y dejando lagunas para que la autoridad tenga que aplicar su *facultad discrecional* –lo que de por sí ya representa una violación al principio de legalidad–, dispone que *los poderes públicos están sujetos a la ley*”<sup>150</sup>.

### 3.2.1. Jurisprudencias respecto al Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas

A continuación se exponen tesis jurisprudenciales relevantes respecto al Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas.

La tesis 2a./J. 131/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala el deber de sustanciar el Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas antes de imponer sanciones por infracciones relacionadas con el destino de las mercancías:

PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA. LAS AUTORIDADES ADUANERAS DEBEN SUSTANCIARLO ANTES DE IMPONER SANCIONES POR INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL DESTINO DE LAS MERCANCÍAS, Y NO SE ESTÉ EN EL SUPUESTO DE DECRETAR EMBARGO PRECAUTORIO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006). De los artículos 150 a 153 de la Ley Aduanera, deriva que el procedimiento previsto en el citado artículo 152 debe seguirse cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho aduanero o del ejercicio de sus facultades de comprobación, a través de cualquiera de los medios permitidos por la ley, las autoridades aduaneras detecten el incumplimiento de obligaciones fiscales o aduaneras, o la comisión de infracciones que impliquen la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones,

---

<sup>150</sup> AGUADO, *op. cit.*, p. 171-191.

siempre que no se decrete embargo precautorio. En ese tenor, **las autoridades aduaneras deben sustanciar el citado procedimiento antes de imponer sanciones, cuando al revisar el expediente formado con motivo de la internación temporal de un vehículo adviertan la comisión de infracciones relacionadas con el destino de las mercancías a que se refiere el artículo 182 de dicha ley, y no se esté en el supuesto de decretar embargo precautorio, en virtud de que esa revisión conlleva el ejercicio de facultades de comprobación en términos del artículo 144, fracciones II, XVI y XXXII, de la propia normativa<sup>151</sup>** (lo resaltado es propio).

Entonces, la autoridad ejecutora del procedimiento, una vez iniciado, se somete a las reglas que establezca la Ley Aduanera negando así la existencia de facultades discrecionales respecto a la imposición de sanciones derivadas al destino de las mercancías. Esto se relaciona con la teoría del procedimiento administrativo, como una serie de etapas concatenadas entre sí que obligan a las autoridades que lo sustancian, así como la relación que guarda la declaración de contribuciones omitidas y sus multas y recargos correspondientes antes de realizar la ejecución propiamente de los créditos fiscales en cuestión.

La importancia de dicha jurisprudencia en nuestro caso de estudio se observa en la necesidad de sustanciar el procedimiento administrativo por contribuciones omitidas antes de imponer sanciones vinculantes a los contribuyentes.

En la tesis de jurisprudencia P./J. 4/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por contradicción de tesis que el acta de irregularidades de mercancías de difícil identificación no establece un plazo para que la autoridad elabore y notifique el acta, por lo que viola la garantía de seguridad jurídica:

ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO PARA QUE

---

<sup>151</sup> Tesis 2a./J. 131/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, Libro XIV, noviembre de 2012, p. 1389, obtenido el 23 de julio del 2020 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002181>.



LA AUTORIDAD LA ELABORE Y NOTIFIQUE, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La garantía de seguridad jurídica impide que la autoridad haga un ejercicio arbitrario de sus facultades, dando certidumbre al gobernado sobre su situación, y sobre los plazos legales para que la autoridad cumpla con este objetivo, de ahí que el artículo 152 de la Ley Aduanera, al no establecer el plazo para que la autoridad aduanera elabore y notifique el acta de irregularidades respecto de mercancías de difícil identificación, viola esa garantía constitucional. Lo anterior es así ya que, por una parte, queda al arbitrio de la autoridad determinar el momento en que llevará a cabo tales actos y, por otra, deja en incertidumbre al particular sobre la situación que guarda la importación o exportación que realizó de ese tipo de mercancías, aunado a que cuando se prolonga demasiado el lapso entre la toma de muestras y la notificación del escrito o acta de irregularidades, el particular no está en condiciones de realizar una adecuada defensa de sus intereses en el procedimiento aduanero que establece el precepto citado, lo que significa colocarlo en la imposibilidad de desvirtuar las irregularidades relativas<sup>152</sup>.

Respecto a la tesis anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la certidumbre jurídica que las autoridades aduaneras deben cumplir hacia los contribuyentes y reconoció la existencia de una laguna legal respecto al artículo 152 de la Ley Aduanera ya que esta no incluye el plazo por el cual la autoridad aduanera elabore y notifique el acta de irregularidades respecto de mercancías de difícil identificación, lo que derivó a la reforma de la Ley Aduanera en el 2012, misma que estableció el plazo de 6 meses para la notificación del acta de irregularidades.

Dicha tesis jurisprudencial resulta importante para nuestro estudio ya que determina el plazo de seis meses para la notificación del acta de irregularidades en las mercancías de difícil identificación mostrando así que las lagunas jurídicas respecto a los procedimientos administrativos en materia aduanera son susceptibles de cambio y de reforma a fin de dotarles más certeza jurídica a los contribuyentes.

### **3.3.Procedimiento Administrativo de Retención de Mercancías (Artículo 158)**

---

<sup>152</sup> Tesis P./J. 4/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 5, obtenido el 23 de julio del 2020 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165359>.

En el artículo 158 de la Ley Aduanera<sup>153</sup> se encuentra un procedimiento administrativo que refiere a la retención de mercancías o a los medios de transporte bajo tres supuestos:

- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, o verificación de mercancía en transporte, no se presente el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía en el caso de que el valor declarado sea inferior al precio estimado.
- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero no se acredite el cumplimiento de normas oficiales mexicanas de información comercial.
- Asimismo, procederá la retención de los medios de transporte de las mercancías que hubieran ocasionado daños en los recintos fiscales, en este supuesto las mercancías no serán objeto de retención.

Este procedimiento administrativo comienza con el levantamiento de un acta de retención emitido por las autoridades aduaneras, en la que se harán constar la fundamentación y motivación que dan lugar a la retención de la mercancía o de los medios de transporte.

En esta acta de retención se señalan el plazo de quince días (que se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta de retención) con los que cuenta el afectado para presentar una garantía a que se refiere el artículo 36-A, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera; o de treinta días (que se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta de retención) para que dé cumplimiento a las normas oficiales mexicanas de información comercial o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal por el medio de transporte<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 158.

<sup>154</sup> *Ídem*.

En caso de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte, según corresponda, pasarán a propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna.

La regla 3.7.20 establece la retención de mercancías y la imposición de multas por falta de cumplimiento de las NOM's que identifica las fracciones arancelarias de la TIGIE en las que se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las NOM's en el punto de su entrada al país y en el de su salida; así, la autoridad retendrá las mercancías que no cumplan con ello y se le otorgan 30 días al interesado para acatar la NOM correspondiente y pague la multa correspondiente<sup>155</sup>.

Dicha regla es relevante en nuestro estudio ya que ayuda a comprender el sentido del procedimiento respecto a las NOM's; se muestra el procedimiento referenciado con una redacción más entendible.

Cabe señalar que no existe un debido procedimiento ya que no se le otorga al contribuyente la oportunidad de desvirtuar las observaciones realizadas por la autoridad; así se evidencia la retención de las mercancías como una imposición violatoria de derechos fundamentales.

Al hacer una relación este procedimiento administrativo sancionador conforme a la autotutela administrativa, refiero al inicio del procedimiento con el levantamiento de un acta de retención emitido por las autoridades aduanera, mismo que se entiende como un acto administrativo propio, como aquella etapa que se encuadra con la autotutela declarativa.

---

<sup>155</sup> MÉXICO: Reglas Generales de Comercio Exterior, 2021, regla 3.7.20.

Esta declaración se realiza conforme a los lineamientos expuestos y tiene sus dos características propias de la autotutela declarativa, a saber: 1) la facultad de emitir actos administrativos ejecutables, y (2) presunción de legalidad del acto administrativo emitido.

Entonces, el acta de retención goza de dos privilegios para hacerse valer: la ejecutividad del acto y la presunción de legalidad del acto administrativo, mismo que el afectado debe controvertir para hacer frente a la legalidad del acto a través del proceso contencioso administrativo.

En su segunda fase referente a la autotutela ejecutiva, relacionamos al final del artículo en el que expone la advertencia de las acciones que realizará la autoridad en caso de no presentar garantía, o dé cumplimiento a las normas oficiales mexicanas de información comercial, o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal por el medio de transporte.

Las acciones que ejecutará la autoridad en estos supuestos serán que la mercancía o el medio de transporte, según corresponda, pasarán a propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna.

Evidentemente existen elementos del procedimiento administrativo que resultan controversiales, por el hecho de no contener la posibilidad de ofrecer pruebas y alegatos por parte del afectado; así como el acto de molestia con el acta de retención que únicamente funge como una acta de retención y ofertarle el plazo correspondiente al afectado<sup>156</sup>.

Así pues, el posible afectado no tiene los elementos procesales necesarios para controvertir el acta de retención dentro del propio procedimiento aduanero en cuestión, lo cual resulta en un exceso de la facultad de la autotutela administrativa, ya que la autoridad

---

<sup>156</sup>BELLO Gallardo, *op. cit.*, p. 91.

aduanera, facultado por la Ley Aduanera, omite otorgarle al afectado la posibilidad de controvertir en el momento del procedimiento cualquier irregularidad de forma y fondo.

Al respecto, Bello, *et al* refieren a la retención de mercancías contemplado en el artículo analizado como un acto de autoridad per se, ya que no se desprende de la voluntad del particular de dejar las mercancías en el recinto fiscal, por lo que el acto debería ser el resultado de un procedimiento previo por parte de la autoridad, sin embargo el acta de retención es el inicio del procedimiento<sup>157</sup>.

En este orden de ideas, el afectado debe iniciar un procedimiento contencioso administrativo para hacer valer su derecho de tutela judicial y así defender lo que a su derecho convenga sin que anteriormente pueda ejercer su derecho de audiencia previsto en todos los procedimientos administrativos sancionadores.

Así, el posible afectado se encuentra en desventaja procesal antes de ejercer la tutela judicial ante un órgano contencioso, pues la mercancía o el medio de transporte retenido ya se encuentra inmovilizado, por lo que el afectado no puede disponer del mismo; incluso, si no cumple con lo que la autoridad le impone en el plazo que establece la Ley Aduanera, la mercancía o el medio de transporte pasará a propiedad del Fisco Federal, sin que el afectado pueda recuperar sus bienes en ningún momento salvo que cumpla con las obligaciones impuestas por la autoridad aduanera.

#### **4. Consideraciones finales del capítulo**

Como hemos analizado con los procedimientos sancionadores en materia aduanera, específicamente los contenidos en los artículos 150, 151 y 153; 152; y 158 de la Ley Aduanera vigente, contienen diversas inconsistencias y violaciones a los derechos de

---

<sup>157</sup> *Ídem.*

los contribuyentes, específicamente por la estructura normativa de su regulación, las cuales se traducen como excesos de la autotutela administrativa y arbitrariedades en su aplicación.

En el siguiente capítulo se desarrolla un proceso de contrastación entre el marco doctrinal y jurídico con el problema planteado sobre la autotutela administrativa y su impacto en la tutela judicial efectiva en el que analizaremos qué medidas toma el Estado para limitar a la autotutela administrativa, así como proponer soluciones respecto a esos límites para evitar arbitrariedad administrativa.

Dirección General de Bibliotecas UAG

## Capítulo Cuarto **LAS PROYECCIONES DE LA AUTOTUTELA ADUANERA AL ÁMBITO JURISDICCIONAL**

### **1. Introducción**

La función jurisdiccional respecto a los procedimientos administrativos sancionadores versa sobre el control de la legalidad de sus actuaciones, es decir, la autoridad sancionadora se ciñe a los estándares establecidos en las leyes y reglamentos que regulan dichos procedimientos siempre tomando en cuenta el interés general.

En el presente capítulo argumentamos que el interés general no es suficiente para limitar a la autotutela administrativa al ser un concepto jurídico indeterminado; después exponemos las repercusiones del exceso de la autotutela administrativa y en la tutela judicial; continuamos con la tutela cautelar como control de la autotutela aduanera y la necesidad de ampliar las medidas cautelares para tutelar efectivamente las medidas cautelares; finalmente se propone una coherencia doctrinal el torno a los procedimientos aduaneros y la tutela administrativa efectiva con el fin de evitar el control de legalidad *a posteriori* de la tutela judicial efectiva.

### **2. Entre el interés general y la autotutela administrativa**

Como hemos analizado en capítulos anteriores, la autotutela administrativa se manifiesta como un privilegio que goza la Administración Pública para tutelar por sí mismas sus derechos e intereses<sup>158</sup> para ejecutar sus disposiciones de forma coactiva a los particulares.

Dicha autotutela administrativa, al menos doctrinalmente, presenta alcances y límites que sirven como propuestas para controlar la autotutela administrativa tanto en el

---

<sup>158</sup> LÓPEZ Ramón, *op. cit.*, pp.57-97

ordenamiento jurídico como en el ejercicio de las facultades de la Administración con el fin de evitar los abusos y la arbitrariedad.

El poder público de la Administración disfruta de diversas prerrogativas frente a los particulares. En el caso de la autotutela administrativa, la Administración goza de la prerrogativa de ejecución forzosa de su voluntad que atraviesa sus distintas etapas como son la de declaración, ejecutividad y ejecución forzosa. En este sentido, la voluntad de la Administración invariablemente debe atender a un interés general.

Respecto a la autotutela administrativa, Tomás de la Quadra-Salcedo afirma que:

“no estamos ante un privilegio caprichoso o sin causa, sino ante una necesidad del sistema e incluso ante una consecuencia de la separación de poderes. En todo caso la autotutela para empezar no se otorga a la Administración para defensa de intereses particulares de la misma, sino para que cumpla su misión que es la defensa, procura y preservación del interés general”<sup>159</sup>.

En razón a lo anterior, la autotutela administrativa se encuentra condicionada jurídicamente a con el fin de evitar discrecionalidad y actuaciones arbitrarias de los operadores jurídicos de la Administración.

Mariano Brito refiere que:

“el interés general se define positivamente por la noción de asistencia y apoyo prestado a los habitantes y a los entes sociales menores para la realización de sus fines (el logro de sus respectivas perfecciones). Tal carácter del interés general encierra el reconocimiento de la necesidad propia de la persona humana y de sus comunidades de la acción de la sociedad políticamente estructurada (el Estado)

---

<sup>159</sup> QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, p. 17.



para afirmar las potencialidades de su naturaleza. Por lo cual ese apoyo y asistencia es, primariamente, seguridad”<sup>160</sup>.

Entonces, el interés general es el reconocimiento tanto jurídico como político de la persona en su individualidad y en la colectividad por el hecho de ser el principio y el fin último del Estado: velar por el interés público de las personas.

A su vez, Fernando López Ramón citando a Alfonso Parejo, referencia que “condiciona el alcance de la autotutela administrativa al dato de que la ejecución pretendida sea manifestación necesaria de la autoridad social que corresponde a la Administración como encargada del interés público”<sup>161</sup>.

Asimismo, Enterría y Fernández afirman que las técnicas de autotutela se justifican hoy en la necesidad de que la Administración gestione con objetividad el interés general; no obstante la facilidad de una actuación jurídica como la que permite la autotutela administrativa constituye una tentación permanente para aplicarla fuera de los supuestos específicos de gestión de los servicios públicos<sup>162</sup>.

Es este sentido, el interés público se manifiesta como parte del alcance de la autotutela administrativa, por lo que éste privilegio no es ilimitado. Refiere a una decisión previa, un juicio de ponderación entre ventajas e inconvenientes entre intereses privados y aquellos que benefician más a la comunidad, por lo que es un criterio de razonabilidad.

La actuación de la autoridad, a través de la presunción de legalidad, conlleva a su vez una presunción de buena fe que se traduce en que una presunción de actuación a favor

---

<sup>160</sup> BRITO, Mariano. *El principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo*, La Justicia Uruguaya, Tomo 90, 1985.

<sup>161</sup> PAREJO Alfonso, Luciano, “La tutela judicial cautelar en el orden contencioso administrativo”, *REDA*, núm. 49, 1986, pp. 23-27.

<sup>162</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ., *op. cit.*, p. 550-551.

del bien de la comunidad y que los operadores de la ley no actúan conforme a sus intereses personales.

A pesar de esta condición, Jaime Rodríguez-Arana sostiene que “los asuntos públicos son complejos, plurales y compuestos de diferentes dimensiones que han de armonizarse e integrarse de la mejor manera posible”<sup>163</sup>; por lo que es alta la probabilidad de que las autoridades actúen de forma arbitraria a través de lagunas jurídicas e intereses personales.

Asimismo, el concepto de interés general es un concepto jurídico indeterminado en favor de la autoridad, es decir, que tiene “el privilegio posicional de la decisión previa, que la permite avanzar su estimación propia de la realidad del concepto legal de cuya aplicación se trata”<sup>164</sup>.

Así, el interés general no se controla exclusivamente por la apreciación de hechos, sino que implican juicios de valor que proporcionan una apreciación por la Administración una cierta presunción en favor de su juicio<sup>165</sup>; por lo que el interés general como única medida limitante de la autotutela administrativa no es suficiente para evitar la arbitrariedad de las autoridades administrativas en la aplicación de la autotutela.

No obstante, la aplicación de la autotutela administrativa “debe depender de la regulación sustantiva que en cada caso legitima la acción administrativa, estableciéndose el consabido equilibrio en entre privilegios y garantías en función de los intereses materiales tutelados por el Ordenamiento en cada caso”<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias”, *Revista Jurídica de Canarias*, número 24, 2012, pp. 41-54

<sup>164</sup> GARCÍA de Enterría, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ta edición, Madrid, Civitas, 2009, p. 137.

<sup>165</sup> *Ídem*.

<sup>166</sup> LÓPEZ Ramón, *op. cit.*, p. 61.

Entonces, la aplicación de los actos administrativos, en especial de los procedimientos administrativos, depende de pautas establecidas por la Constitución, por el propio ordenamiento que los engendra así como las características sustantivas que dan origen y justifican su aplicación que son los límites de la autotutela administrativa.

### **3. Consecuencias de la autotutela administrativa en la tutela judicial efectiva**

Los ordenamientos jurídicos de las diferentes naciones regulan a la autotutela administrativa de diversas formas, por lo que la intervención estatal legislativa conducirá a la aplicación de la autotutela administrativa y regulará sus límites con o sin intervención de otro poder del Estado; de ahí la importancia de la jurisdicción contenciosa.

En términos generales, los derechos fundamentales son los principales límites de la autotutela administrativa. Es así que el límite de la autotutela administrativa respecto a los procedimientos administrativos por excelencia es el derecho a la tutela judicial efectiva.

Alina del Carmen Nettel afirma que “juzgar a la administración no puede verse de otra manera que como la máxima expresión de la garantía de los derechos de los ciudadanos, es la cristalización de un Estado democrático moderno que no solo elimina los obstáculos, sino que favorece la creación y la consolidación de tribunales que controlan la sujeción de las administraciones públicas a la ley”<sup>167</sup>.

En este sentido, existen diversas posturas referentes a la relación que guardan las administraciones públicas y sus actuaciones respecto a las jurisdicciones contenciosas:

---

<sup>167</sup> NETTEL Barrera, Alina del Carmen. “La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los Estado Democráticos, Justicia Contenciosa administrativa”, *Congreso Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2013, p. 15-34, obtenido el 12 de diciembre de 2020 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/4.pdf>.

- La primera postura reconoce el sometimiento de las administraciones públicas al principio de legalidad con el fin de proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos<sup>168</sup>.
- Por otro lado, se habla de un control judicial de la Administración ya que se trata de que los Tribunales controlen *a posteriori* lo decidido o lo hecho por la administración, no así de un mero sometimiento de la Administración a los Tribunales<sup>169</sup>.

Se considera pertinente para el presente estudio tomar la segunda postura, ya que la relación que guarda la autotutela administrativa entorno a la esfera jurídica de los particulares influye indistintamente de la intervención jurisdiccional de su actuación, es decir, si bien el particular tiene el derecho a la tutela judicial efectiva contra los actos administrativos que le afecten, también es cierto que la actuación administrativa no se ve impedida en su eficacia en tanto que el particular acceda a la jurisdicción.

Es el caso que la tutela judicial efectiva se presenta en los ordenamientos jurídicos como límite de la autotutela administrativa, en la que la revisión de la legalidad de los actos administrativos constituye uno de los pilares de la justicia administrativa de la cual descansa el equilibrio de las facultades sancionadoras de la Administración con los Derechos Procesales de los particulares.

“La articulación entre la autotutela administrativa y la tutela jurisdiccional es simple: la primera actúa inicialmente, la segunda revisa la legalidad de lo cumplido por la primera. Ello quiere decir que la jurisdicción contencioso administrativo respeta íntegro el ámbito autónomo de producción jurídica en que la autotutela administrativa consiste y que no puede intervenir sino a posteriori

---

<sup>168</sup> *Ídem.*

<sup>169</sup> REBOLLEDO, *op. cit.*, pp. 179-202

para verificar si las decisiones o ejecuciones administrativas, una vez declaradas y eventualmente cumplidas, se han ajustado o no a la legalidad”<sup>170</sup>.

De lo anterior intervienen las consecuencias de la autotutela administrativa en la tutela judicial efectiva ya que ésta última llega después de que el acto administrativo sancionador se haya declarado o, en casos especiales como el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), se han materializado en un mismo momento.

Al respecto, Luis Míguez Macho señala que la autotutela administrativa tiene consecuencias en el ejercicio de la tutela judicial efectiva, pues, en primer término, el acto administrativo altera las situaciones jurídicas del particular, por lo que la tutela judicial llega *a posterior* gracias a que la presunción de validez que gozan los actos administrativos<sup>171</sup>.

A su vez, García de Enterría y Fernández reconocen que “la autotutela no es definitiva: es inicial, previa, de primer efecto, pero reserva íntegra la posibilidad de que el juez enjuicie *a posteriori* el problema de fondo que la autotutela administrativa ha resuelto mediante la declaración o la ejecución”<sup>172</sup>.

Entonces, la autotutela administrativa no es absoluta ni definitiva, aunque ésta, en primer inicio ya causó una alteración en la esfera jurídica de los particulares de ahí la importancia de que los procedimientos se adecúen a parámetros de una tutela administrativa efectiva, misma que veremos más adelante.

La influencia de la autotutela administrativa en la tutela judicial de los particulares es de tal magnitud que los efectos de los procedimientos administrativos sancionadores

---

<sup>170</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ., *op. cit.*, p. 550-551.

<sup>171</sup> MACHO, Luis Míguez. "Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva: nuevas perspectivas para el proceso contencioso-administrativo." *Revista General de Derecho Administrativo*, España, núm. 38, 2015.

<sup>172</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ., *op. cit.*, p. 573.

continúan durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo en tanto que el afectado solicite una medida cautelar y el Tribunal Contencioso acepte la providencia cautelar que le fue solicitada.

Generalmente, el factor del tiempo del procedimiento contencioso administrativo corresponde a una desventaja visible hacia los particulares en comparación a la Administración, ya que el tiempo casi siempre corre en favor de la Administración; es por ello que los excesos de la autotutela administrativa suponen una constante amenaza hacia los particulares pues éstos últimos se encuentran sometidos a la aplicación de los procedimientos administrativos.

En el ámbito administrativo la adopción de las medidas cautelares es relevante dado que la administración puede utilizar el privilegio de la ejecución previa unido a la lentitud del proceso que crea una barrera fáctica que haga desistir o cuando menos retrase eternamente la satisfacción de los legítimos derechos de los administrados<sup>173</sup>.

Surge, pues, la importancia de que el procedimiento contencioso administrativo se fortalezca en pos de una tutela judicial efectiva hacia los particulares; dicho fortalecimiento llega a través de la tutela cautelar la cual, como vimos anteriormente, es el elemento de efectividad de la tutela judicial efectiva.

#### **4. Tutela cautelar como control de la autotutela aduanera**

Es el caso que la tutela cautelar, como hemos visto anteriormente, “encuentran su razón de ser en la longevidad del proceso, que determina la necesidad de adoptar cautelas para garantizar que la duración de éste no a impedir la adecuada satisfacción de aquello que

---

<sup>173</sup> SENDÍN García, Miguel Ángel. “Medidas cautelares y proceso contencioso administrativo en Nicaragua”, *Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, número 7, 2009, pp. 393-429

está en juego en el mismo, que no es otra cosa que la tutela judicial efectiva de las partes afectadas por su resolución”<sup>174</sup>.

Entonces, la tutela cautelar en el procedimiento contencioso administrativo sirve en el aseguramiento precautorio del objeto litigioso, así como la interrupción propiamente de la ejecución de la acto administrativo; es por ello que la tutela cautelar se presenta como el principal límite de la autotutela administrativa, al intervenir temporalmente en la actuación de la Administración.

La tutela cautelar en el procedimiento contencioso administrativo se regula en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual engloba en el Capítulo III, del artículo 24 al 28 bis lo concerniente a las medidas cautelares que se implementan durante el procedimiento<sup>175</sup>.

Haciendo un análisis sistemático de los artículos mencionados, encontramos los presupuestos normativos para la aplicación de las medidas cautelares, el trámite respectivo del incidente respectivo, los requisitos de la promoción y de la suspensión, el otorgamiento de garantía para los daños que puedan causar a terceros, el procedimiento y la regulación de la contragarantía.

En el artículo 24 de la Ley de marras establece que, con el fin de procurar que el objeto del litigio no se pierda y asegurar que la sentencia se ejecute a cabalidad, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, asimismo anuncia las medidas cautelares positivas para el evitar un daño irreparable al actor.

---

<sup>174</sup> *Ídem.*

<sup>175</sup> MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2017, artículo 24-28 bis

El artículo 24 bis regula los requisitos de la promoción y solicitud de la medida cautelar; el artículo 25 regula el procedimiento para sustanciación para el dictado de la resolución que conceda o niegue la suspensión.

El artículo 26 expone la posibilidad del Magistrado Instructor de decretar medidas cautelares positivas cuando se traten de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños sustanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende por el simple transcurso del tiempo.

El artículo 27 regula la garantía que repare los daños y perjuicios que puedan causarse, a través de una indemnización.

Continúa el capítulo III exponiendo los presupuestos normativos en el artículo 28 para la concesión de las medidas cautelares, las cuales se concederán siempre que no afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, asimismo cuando sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado; los requisitos para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto.

Finalmente, al artículo 28 bis menciona la contragarantía de indemnización de los daños y perjuicios que pudiera causarse a la parte actora.

Ahora bien, las medidas cautelares se regulan como un límite procesal de los actos administrativos; en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el legislador tomó a bien establecer los presupuestos para la concesión de las medidas cautelares, mismas que, como hemos visto en apartados anteriores, son necesarios y justificados como un examen que la solicitud debe cubrir.

Así, la medida cautelar por excelencia en el derecho administrativo procesal es la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, el cual impide la



materialización del acto administrativo y permite que el afectado mantenga el estado de sus derechos intactos en tanto se ejecute la sentencia que de fin al procedimiento contencioso.

No obstante, al existir múltiples actos y procedimientos administrativos de diversa índole y materia (administrativa *per se*, fiscal y aduanera) resulta imposible implementar la suspensión de la ejecución del acto, pues la propia naturaleza de ciertos actos y procedimientos de la Administración impiden la eficacia de la medida cautelar.

Un ejemplo claro de lo anterior es el caso del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) el cual, como vimos en el capítulo anterior, se resuelve y se ejecuta el procedimiento en el inicio del mismo.

En este sentido, la suspensión de la ejecución del acto resulta ineficaz para el particular ya que el embargo precautorio de las mercancías fue consumada en el inicio del mismo procedimiento por lo que la afectación es perpetua en tanto se resuelve el procedimiento contencioso administrativo.

Si bien el embargo referido en el PAMA es precautorio, también es cierto que el contribuyente no dispone íntegramente de sus mercancías durante todo el procedimiento contencioso administrativo, incluso trascender la no disposición de las mercancías en instancias de amparo directo.

Dicha situación se agrava cuando se embarguen precautoriamente las mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro o animales vivos ya que la Ley Aduanera contempla en el artículo 157 que dentro de los diez días siguientes a su embargo no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, el Servicio de Administración Tributaria podrá proceder a su destrucción, donación o asignación<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> MÉXICO: Ley Aduanera, 2020, artículo 157

En este sentido, la propia Ley Aduanera no contempla medidas para proteger o mantener en buenas condiciones la mercancía embargada, sólo faculta a la autoridad a destruirla, donarla o asignarla; por lo que el embargo precautorio de la mercancía afecta ampliamente el estado de la mercancía y su disposición.

Ahora bien, el tiempo que transcurre durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo y su respectiva resolución es abismal en proporción a las mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro o animales vivos, por lo que el objeto propio del litigio no se asegura ni es posible su restitución en caso de una resolución favorable al particular que concluye que una tutela cautelar ineficaz.

Otro ejemplo de esta situación es en el Procedimiento Administrativo de Retención de Mercancías en el cual la autoridad retiene la mercancía, el medio de transporte o ambas queda inmovilizado en tanto el particular cumple con las condiciones de la autoridad; en caso de no acatarlo, la mercancía o el medio de transporte pasará a propiedad del Fisco Federal, sin que el afectado pueda recuperar sus bienes en ningún momento.

Es por ello que limitar la tutela cautelar a la suspensión de la ejecución del acto administrativo resulta insuficiente en este caso al ser perjuicios de imposible o difícil reparación que consecuentemente impide la ejecución de la sentencia debidamente.

Tal como lo sustenta Omar Sumaria, “el sustento de la tutela cautelar se haya dentro del mismo derecho a la Tutela Jurisdiccional para que esta sea efectiva, que exige que la resolución judicial sea susceptible de ejecución”<sup>177</sup>.

Para resolver dichos casos en los que la suspensión de la ejecución del acto no resulta eficaz, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla una

---

<sup>177</sup> SUMARIA, *op. cit.*, p. 35

salida poco recurrida que dota al Magistrado Instructor un margen amplio para la implementación de medidas cautelares necesarias para mantener la materia del litigio; estas medidas llamadas medidas cautelares positivas se establecen en el artículo 24 y 26 de la Ley de marras.

Como hemos analizado, el Magistrado Instructor tiene la facultad de implementar las medidas cautelares necesarias para mantener el objeto litigioso, llamadas medidas cautelares positivas. Sin embargo, surge una disyuntiva: ¿las medidas cautelares positivas deben tener un límite o se deben entender como una carta abierta al Magistrado Instructor para determinarlas?

Al respecto, Manuel Lucero argumenta que la posibilidad de que el Magistrado Instructor tenga el poder de determinar las medidas cautelares positivas que estime pertinentes puede entrar en crisis bajo dos razones:

La primera es que el artículo 24 bis en su penúltimo párrafo pues “condiciona la adopción de las medidas cautelares a motivar debidamente su adopción y justificar, por el actor, su petición, con lo cual, indudablemente, nos parece que existe una limitante en su adopción”<sup>178</sup>.

Tiene sentido, ya que el Magistrado Instructor debería estar en posibilidad de adoptar las medidas justificadamente necesarias cuando el acto administrativo provoque una probable inejecución de la sentencia, independientemente de que el actor argumente y motive las razones que considere pertinentes.

En tal virtud, bastaría con que el actor alegue la probable inejecución de la sentencia o la pérdida del objeto litigioso por el paso del tiempo para que el Magistrado

---

<sup>178</sup> LUCERO Espinosa, Manuel, “Algunas Reflexiones sobre las medidas cautelares en el contencioso administrativo federal”, *Justicia Contenciosa administrativa. Congreso Internacional*, México, UNAM, 2013, p. 656

Instructor tome a bien estudiar el acto administrativo y sus repercusiones prácticas, en aras de una efectiva tutela jurisdiccional.

Ahora bien, el autor expone la segunda razón que consiste en la práctica recurrente de los juzgadores respecto a las medidas cautelares positivas que han denegado “bajo argumentos tales como ‘no es posible otorgar la medida porque sería dar efectos restitutorios, lo que sólo es posible mediante sentencia definitiva’, y otros similares”.

Estos cuasi-argumentos resultan vanos y superficiales, pues los juzgadores los utilizan con fines de celeridad de la resolución del incidente sin realmente analizar los presupuestos de peligro en la demora, apariencia del buen derecho y observancia del interés general.

Los alcances positivos de las medidas cautelares, como respuesta a la efectividad de la tutela cautelar, se sustanciará temporalmente, durante el proceso contencioso, independientemente del resultado de la sentencia o en su caso restituir los bienes del demandado a cambio de una cantidad monetaria, siempre y cuando atiendan los presupuestos para conceder las medidas cautelares.

La respuesta congruente es la ampliación de la tutela cautelar contra los procedimientos administrativos en los que la suspensión de la ejecución del acto no baste para tutelar cautelarmente el objeto del litigio, que se logra a través de las medidas cautelares positivas, en las que el juzgador tenga la potestad de solucionar temporalmente la petición de medidas cautelares en el transcurso del procedimiento contencioso administrativo.

##### **5. Hacia una coherencia doctrinal de los procedimientos administrativos sancionadores en materia aduanera para evitar el abuso de la autotutela administrativa**

La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8 incorpora derechos procesales en general que deben atender los países miembros. En este sentido, la Corte Interamericana de Derecho Humanos ha determinado, derivado de sus resoluciones, que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos no se limita a los procesos judiciales en sentido estricto, sino que también deben ser respetadas en los procedimientos administrativos<sup>179</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, el derecho a la tutela judicial efectiva no sólo aplica en los procesos contenciosos administrativos, sino que los Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos (del cual México es parte) debe incorporar un sistema de derechos procedimentales dentro de los procedimientos administrativos, incluyendo a los procedimientos aduaneros que hemos analizado.

En la doctrina administrativa argentina ha incorporado un concepto interesante para relacionar a la tutela judicial efectiva con la materia administrativa, específicamente en los procedimientos administrativos sancionadores.

Así, para Pablo E. Perrino, la tutela administrativa efectiva “hace referencia a un amplio elenco de derechos que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es la eficaz defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito. Se trata de un derecho fundamental que cumple, ante todo, una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechos”<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> PERRINO, Pablo. en su obra “El derecho a la tutela administrativa efectiva” hace mención de esta determinación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que refiere a la obra de ACOSTA Alvarado, Paola A., “El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana” para realizar la conclusión mostrada.

<sup>180</sup> PERRINO, Pablo. “El derecho a la tutela administrativa efectiva”, obra colectiva *El Derecho Administrativo hoy. 16 años después*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, RAP, Bs. As., 2013, pp. 75-94, obtenido el 21 de diciembre del 2020 <http://www.sajj.gob.ar/lmnoprst-uvwd-octr-inac-f170177f1pdf%20name:CF170177F1.PDF>.

En este sentido, las tendencias de transformación del derecho administrativo con base en una protección amplia de derechos humanos, específicamente procesales y administrativos, da como resultado la incorporación del principio de tutela judicial efectiva en la actividad administrativa, por ende, se admite el principio de la tutela administrativa efectiva con relación al procedimiento administrativo; en consecuencia, en una tutela administrativa efectiva el administrado puede obtener una solución a la petición o recurso planteado en el plazo legalmente establecido, con los criterios establecidos por las normas jurídicas y las jurisprudencias<sup>181</sup>.

Así las cosas, en diversos países latinoamericanos, se ha “establecido una regulación del procedimiento administrativo eminentemente garantista, y que asegura la existencia de una <tutela administrativa efectiva> al ciudadano en el inicio, la ordenación, la instrucción y el término del procedimiento, e inclusive en la eventual fase impugnatoria del mismo, así como en la ejecución de las decisiones administrativas”<sup>182</sup>.

Entenderemos a la tutela administrativa efectiva como un derecho humano subjetivo y garantía, que consiste en un control legislativo de los procedimientos administrativos en razón de proteger derechos procedimentales y evitar excesos de autotutela administrativa.

El hecho de que todos los procedimientos administrativos sean regulados a través de parámetros establecidos dentro de la propia teoría procedimental, sugiere que ninguna reforma legislativa no pueda rebasar dichos parámetros en pos de una tutela administrativa efectiva.

---

<sup>181</sup> CRUZ, Pablo Daniel. “La tutela jurisdiccional efectiva y el derecho al acceso al contencioso administrativo anulatorio”, *Cuadernos del CLAEH*, Segunda serie, año 37, no. 108, 2018-2, pp. 303-320

<sup>182</sup> TAPIA, Ramón. “El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú”, *Revista de Investigaciones Constitucionales*, núm. 2(1), 2015, pp. 137-165

Esto cobra relevancia para nuestro estudio, en el sentido de que la autotutela administrativa otorga amplitud de facultades de declaración y ejecución de sus determinaciones a los operadores administrativos dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que reconocer derechos procedimentales a los particulares coadyuva a mejorar y sanear las deficiencias de dichos procedimientos.

Pablo E. Perrino enuncia y desarrolla la serie de derechos procesales que engloban la tutela administrativa efectiva, a saber:

1) derecho a ser oído; el cual incluye: derecho a la vista de las actuaciones, derecho a defenderse dentro de plazos razonables, derecho a ejercer la defensa sin que la misma se vea impedida por cargas económicas, derecho a ser debidamente notificado, derecho a pedir y obtener tutela cautelar

2) derecho a la prueba; y

3) derecho a una decisión expresa y fundada que resuelva el trámite dentro de un plazo razonable<sup>183</sup>.

Como es evidente, la serie de derechos contenidos en la teoría de la tutela administrativa efectiva es coherente a la tutela judicial efectiva ya que tiene como finalidad limitar a las autoridades en la aplicación declarativa y ejecutiva de los procedimientos administrativos.

Aplicando dicha teoría a los procedimientos que analizamos anteriormente, resolvería las deficiencias e incoherencias que acarrear actualmente los procedimientos aduaneros.

En el caso del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera reestructurar el procedimiento de acuerdo a una tutela administrativa efectiva significaría asegurar el

---

<sup>183</sup> PERRINO, *op. cit.*, pp.75-94.

derecho a ser oído que conlleva a la oportunidad al particular de pronunciarse respecto a la declaración administrativa previamente a la ejecución de embargo precautorio.

En este sentido, limitar la autotutela administrativa desde la legislación impacta en equilibrar la actuación administrativa con los derechos de los particulares ya que permite consolidar los derechos procesales y la dignidad humana como fin último del Estado moderno, en la no intervención arbitraria y autoritaria de la autoridad administrativa en los bienes de los particulares.

Respecto al Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, una tutela administrativa efectiva conllevaría a regular el derecho a una decisión expresa y fundada que resuelva el trámite dentro de un plazo razonable el cual delimita cuándo se debe integrar debidamente el expediente así como el dictado de la resolución que ponga fin al procedimientos administrativo pues “la duración excesiva del procedimiento administrativo es susceptible de provocar un grave daño o tornar estéril el derecho cuya protección se persigue”<sup>184</sup>.

Finalmente, la tutela administrativa efectiva rectificaría al Procedimiento Administrativo de Retención de Mercancías en el sentido de regular la ejecución del acto declarativo y reconocer el derecho de audiencia que deben presentar todos los procedimientos administrativos confiriéndole así al particular la oportunidad de presentar pruebas, de confrontar los posicionamientos argumentativos de la autoridad durante la tramitación del procedimiento.

---

<sup>184</sup> *Ídem.*



## Conclusiones

La autotutela administrativa, desde un punto de vista teórico, surge como una necesidad de la administración de dotarle eficacia y coacción a sus actos jurídicos que se limita conforme a los derechos fundamentales de los particulares.

En este orden de ideas, la autotutela administrativa resulta insustituible por algún otro esquema jurídico para los actos administrativos; su necesidad se ve reflejada en la actividad operativa de declaración y ejecución de los actos de la administración, ya que sin la autotutela administrativa, la autoridad no velaría debidamente los intereses generales de la población así como la aplicación idónea de la Ley conforme a sus límites establecidos.

Es por ello que a lo largo del trabajo de investigación, la crítica radica en la incompreensión de dichos límites de la autotutela administrativa, no así de la autotutela administrativa *per se*.

Asimismo, la autotutela administrativa (entendida conforme a sus elementos y sus límites legislativos y reglamentarios) coadyuva a una sociedad más equilibrada, justa y equitativa, siempre que ésta no rebase las bases por las que fue instrumentada y regulada.

Como resultado de la investigación, es evidente que la aplicación sin un apartado teórico de la autotutela aduanera (tanto en los procedimientos analizados, como con las reglas generales aplicables) regula sobremanera las facultades de las autoridades aduaneras, otorgándoles así potestades metajurídicas a los operadores jurídicos que rebasan la esfera jurídica de los particulares.

Actualmente, la autotutela aduanera se desenvuelve en la norma desde una perspectiva de fortalecimiento de la autoridad al margen de los principios de actuación propios de un Estado que vela por la protección de los derechos humanos, en especial, el acceso a la tutela judicial efectiva, para el control de la arbitrariedad.

Ante la falta de límites de la autoridad administrativa ante los actos derivados del privilegio de la autotutela aduanera, es necesario la modificación de las pautas normativas a partir de la revisión de los límites al ejercicio de las potestades administrativas, en el marco de una relación funcional de la autotutela con el particular para la protección de los intereses que confluyen a los procedimientos aduaneros y se garantice el acceso a la tutela judicial efectiva.

En este sentido, un replanteamiento de las potestades administrativas tales como la facultad de autotutela, la reglamentaria y de emitir reglas en materia de aduanera, desde un punto de vista de derechos fundamentales, garantizaría establecer límites tanto en los reglamentos y las reglas generales de comercio exterior como en la aplicación de actos de autoridad ya que, en efecto, la autoridad se encontraría supeditada a un interés superior, que es salvaguardar y observar los derechos fundamentales de todos los contribuyentes.

Surge la necesidad, entonces, de replantear la autotutela administrativa, en especial la aduanera, en torno a 4 ejes de acción, a saber:

- 1) Someter a la autotutela administrativa a nuevos límites doctrinales, más allá del interés general ya que éste resulta ambiguo y amplio en su sentido conceptual, que permite a la autoridad administrativa obrar “en bien de la comunidad” en razón de una presunción de buena fe.
- 2) Reconocer la injerencia negativa de aquellos procedimientos administrativos que presenten deficiencias en su regulación a través de un parámetro de tutela administrativa efectiva que regle el deber ser de un procedimiento administrativo con el fin de reconocerle al gobernado sus derechos procedimentales frente a la autoridad administrativa.

- 3) Encaminar a la tutela cautelar hacia una amplitud de medidas cautelares a fin de reconocer la extensión de las condiciones de posibilidad que se enfrenta la realidad social con el derecho administrativo, en consecuencia, garantizar debidamente la efectividad de la tutela jurisdiccional.
- 4) Diferenciar al debido proceso administrativo de la tutela administrativa efectiva a fin de delimitar parámetros más estrictos y certeros de protección de derechos procedimentales.

Finalmente, es menester sugerir nuevos temas de investigación que ahonden en temas particularmente relevantes derivados del presente trabajo de investigación tales como el interés general desde una perspectiva administrativa, otra política y otra filosófica, a fin de encontrar nuevas directrices respecto a la regulación de la misma.

A su vez, realizar un análisis exhaustivo, no tanto legislativo sino sistemático, de la adopción del sistema de tutela administrativa efectiva sugerida en el derecho argentino a fin de compaginar, discutir y encontrar puntos de concordancia en el derecho mexicano y así decidir sobre nuevas bases teóricas que auxilien a una mejor garantía de derechos procedimentales.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Pablo. “Interés general”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. N°. 16, abril-septiembre 2019, pp. 173-182, DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4698>

AGUADO, Gabriela. “Violaciones al debido proceso en el Procedimiento Administrativo Por Contribuciones Omitidas. Un análisis a luz de los Derechos Humanos”, *Ciencia Jurídica* Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho Año 8, núm. 16, 2019, p. 171-191, obtenido el 28 de noviembre de 2020 <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/download/319/305>.

Araújo-Oñate, Rocío. “Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 13, enero-junio 2011, obtenido el 12 de septiembre de 2019 <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v13n1/v13n1a09.pdf>.

Arrien, Juan. “La tutela cautelar en el contencioso-administrativo de Nicaragua”, *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, N° 81, diciembre-mayo 2018.

Barnés, Javier. *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.

Bazzini, María. “Los instrumentos para la tutela de los derechos fundamentales en España y en Italia. La previsión y la ausencia del amparo constitucional”. *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 12 cuarto trimestre 2017.

Bello Gallardo, Nohemí, et al. “La incompatibilidad doctrinal y jurisdiccional en algunos procedimientos administrativos en materia aduanera” en *El discurso de los procedimientos administrativos*, México, Editorial Fontamara, 2018.

Bon, Pierre. “La protección constitucional de los derechos fundamentales: aspectos de derecho comparado europeo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm 11, enero-abril 1992.

Brito, Mariano. “El principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo”, *La Justicia Uruguaya*, Tomo 90, 1985.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. “Derecho Procesal Administrativo”, 6ª Edición. Litografía Orión. Guatemala 2005

Cancino, Rodolfo y Rubén Abdo, Askar, “El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. Teoría y Práctica”, México, Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez, 2017.

Castilla Juárez, Karlos. “Acceso efectivo a la justicia”, Editorial Porrúa, México, 2012.

Chamorro, Francisco. “La tutela judicial efectiva. Derechos y garantías procesales derivados del artículo 24.1 de la Constitución”, Madrid, Bosch Casa Editorial S.A., 2002.

Coscolluela Montaner, Luis. “Manual de Derecho Administrativo”, 30ª. Edición, España, Editorial Civitas, 2019.

Cruz, Pablo Daniel. “La tutela jurisdiccional efectiva y el derecho al acceso al contencioso administrativo anulatorio”, *Cuadernos del CLAEH*, Segunda serie, año 37, no. 108, 2018-2.

Esteve Pardo, José. “Lecciones de derecho administrativo”, 9na. Edición, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2019.

Fernández Rozas, José Carlos. "Aproximación teleológica a la tutela cautelar en el proceso civil y en el arbitraje", Diario La Ley (8897), 2017.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho Administrativo", 1ª edición, México, Secretaría de gobernación, Secretaría de cultura, INEHRM, Instituto de Investigación Jurídicas, 2016.

Figueruelo Burrieza, Ángela. "El derecho a la tutela judicial efectiva (Temas clave de la constitución española)", Madrid: Tecnos, 1990.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 19ª ed, México, Editorial Porrúa S.A., 2019.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Fernández. "Curso de Derecho Administrativo", 15a. Edición, España, Editorial Civitas, 2019.

García de Enterría, Eduardo. "Democracia, jueces y control de la Administración", 6ta edición, Madrid, Civitas, 2009.

Girón, Renato. "En qué consiste la apariencia del buen Derecho", Revista el Mundo del Abogado, núm. 182, Junio 2014.

González, Jesús. "El Derecho a la Tutela Jurisdiccional", Madrid, Civitas, 3era edición, 2001.

Gordillo, Agustín. "Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado", 1era edición, Buenos Aires, F.D.A, 2004.

López Olvera, Miguel Alejandro. "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013.

López Ramón, Fernando. "Límites constitucionales de la autotutela administrativa" en Revista de Administración Pública, Núm. 115. Enero-abril de 1988.

López, Edmer. "Relatividad de contenido del interés general por su dependencia al principio de estado social y democrático de derecho", Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho, Año 3, núm. 6, 2014.

Lucero Espinosa, Manuel, "Algunas Reflexiones sobre las medidas cautelares en el contencioso administrativo federal", Justicia Contenciosa administrativa. Congreso Internacional, México, UNAM, 2013.

Macho, Luis Míguez. "Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva: nuevas perspectivas para el proceso contencioso-administrativo." Revista General de Derecho Administrativo, España, núm. 38, 2015.

Maldonado, Adán. "La tutela judicial efectiva: las formalidades esenciales del procedimiento y los formalismos", Revista del instituto de la Judicatura Federal número 45, enero - Junio de 2018

Mannori, Luca. "Magistrati e potere nella storia europea", Bologna, 1997, obtenido el 11 de noviembre del 2020. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/download/6110/6573/0>.

Marcheco Acuña, Benjamín. "La tutela cautelar en los procesos contra la administración pública en Ecuador" en Revista de Derecho (Valdivia), vol. XXX, núm. 1, 2017.

Martín Diz, Fernando. "Del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva Hacia el Derecho a una Tutela Efectiva de la Justicia", Revista Europea de Derechos Fundamentales núm. 23, primer semestre 2014.

Nettel Barrera, Alina del Carmen. “La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los Estado Democráticos, Justicia Contenciosa administrativa”, Congreso Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.

Parejo Alfonso, Luciano, “La tutela judicial cautelar en el orden contencioso administrativo”, REDA, núm. 49, 1986.

Perrino, Pablo. “El derecho a la tutela administrativa efectiva”, obra colectiva El Derecho Administrativo hoy. 16 años después, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, RAP, Bs. As., 2013, obtenido el 21 de diciembre del 2020 <http://www.saij.gob.ar/lmnoprst-uvwd-octr-inac-f170177f1pdf%20name:CF170177F1.PDF>

Picó, Joan. “Las garantías constitucionales del proceso”, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2012.

Piergiorgio, Alberti. “El procedimiento administrativo” en FRANCO Ferrari, Giuseppe (coord.). Derecho Administrativo Italiano, México, UNAM, 2013.

Pons Cánovas, Ferran. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador”, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Ramos, Manuel. “Derecho procesal civil”, 8ª edición, Navarra, Editorial Aranzadi, 2008.

Rebolledo Puig, Manuel. “Derecho Administrativo Tomo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organizaciones”, 4ta edición, España, Editorial Tecnos, 2019.

Restrepo Medina, Manuel Alberto. “La necesidad de ampliar la tutela cautelar judicial en el proceso contencioso administrativo”, Estudios Socio-Jurídicos, 7(2), 2005

Rodríguez-Arana, Jaime. “El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias”, Revista Jurídica de Canarias, número 24, 2012.

Sánchez Sáez, Antonio José. “La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 49 (145), 2016.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. “Fundamentos de derecho administrativo: Tomo I”, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

Sendín García, Miguel Ángel. “Medidas cautelares y proceso contencioso administrativo en Nicaragua”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, número 7, 2009.

Sommermann, Karl-Peter. “La justicia administrativa alemana” Civitas, Madrid, 1993.

Sumaria Benavente, Omar. “Introducción al sistema de la tutela jurisdiccional”, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2018.

Tapia, Ramón. “El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú”, Revista de Investigaciones Constitucionales, núm. 2(1), 2015.

Tardío Pato, José Antonio. “Lecciones de Derecho Administrativo (Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos)”, Alicante, Editorial Club Universitario, 2012.

Trillo-Figueroa, María José. “Sobre la formación de la Administración española contemporánea”, Revista De Las Cortes Generales, (79), 2010, obtenido el 09 de octubre del 2020. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/214>

Vallejo, Virgilio. “Procedimiento administrativo en materia aduanera. Su debido trámite legal y constitucional”, en Wendy A. Godínez y José Heriberto García (coords.), Derecho Económico y Comercio Exterior, UNAM-IIIJ, México, 2015.

## DOCUMENTOS WEB

DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, Real Academia Española, 2020. <https://dpej.rae.es/lema/procedimiento-administrativo-complejo#:~:text=Adm.,como%20el%20procedimiento%20de%20procedimientos>.

Quadra-Salcedo, Tomás et al. “Resúmenes de Contenidos”, (Documento web) 2017. Obtenido el 6 de mayo del 2020 <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/resumenes-de-contenidos>

Sartori, José Antonio. “El debido concepto de lo cautelar”. (Documento web) <http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/SARTORI.pdf>

## JURISPRUDENCIA

Sentencia 13/1981, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 121 de 21 de mayo de 1981, obtenido el 20 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/13>.

Sentencia 34/1982, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 153, de 14 de junio de 1982, obtenido el 21 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/76>

Sentencia 238/1992, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 17, de 20 de enero de 1992, obtenido el 21 de octubre del 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2125>.

Sentencia 32/1982, *Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 153, de 07 de junio de 1982, obtenido el 21 de octubre de 2019 <http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/74>.

Tesis 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, obtenido el 20 de mayo del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172759>.

Tesis 1a./J. 90/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, Libro 48, noviembre de 2017, p. 213, obtenido el 20 de mayo del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012051>.

Tesis 2a./J. 57/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXIX, mayo de 2009, p. 141, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167259>.

Tesis 2a./J. 131/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, Libro XIV, noviembre de 2012, p. 1389, obtenido el 23 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002181>.

Tesis Aislada VI.3o.A.35 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XIV, agosto de 2001, p. 2239, obtenido el 25 de julio del 2020, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188966>

Tesis P./J. 4/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 5, obtenido el 23 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165359>

Tesis Aislada (IV Región) 1º.17 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, Libro 79, octubre de 2020, p. 1856, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022248>.

Tesis VII.1o.A. J/39, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXIX, marzo de 2009, p. 2618, obtenido el 20 de julio del 2020 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167664>.

Tesis Aislada IV.2o.A.51 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, Libro 3, febrero de 2014, p. 2239, obtenido el 25 de julio del 2020, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188966>

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2021.

ESPAÑA: Ley de 16-24 de agosto de 1890

MÉXICO: Código Fiscal de la Federación, 2020.

MÉXICO: Ley Aduanera, 2020.

MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2018.

MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2018.

MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2017.

MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016.

MÉXICO: Reglamento de la Ley Aduanera, 2015.

MÉXICO: Reglas Generales de Comercio Exterior, 2021.