

## FIJACIÓN DE LÍMITES COMPETENCIALES PARA EJERCER EL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DIFUSO

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Análisis de casos relacionados con la competencia para ejercer el control difuso.* III. *Visión monopolizadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y discrepancia en el entendimiento de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

En la construcción del nuevo paradigma del constitucionalismo mexicano juega un papel esencial el control de regularidad constitucional<sup>1</sup> que tiene por finalidad hacer efectivos los derechos humanos contenidos en el catálogo que se integra, a partir de la reforma al artículo primero constitucional de junio de 2011, con los reconocidos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, pues forman el parámetro de dicho control con el cual se contrastan las normas infraconstitucionales.

En la resolución del expediente *Varios 912/2010*, que se formó para dar cumplimiento a la sentencia del caso *Radilla*,<sup>2</sup> se determinó que todos los jue-

---

\* Catedrático e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Miembro asociado de la Sección Mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Magistrado en Retiro.

<sup>1</sup> “La regularidad es la relación de concordancia (no contradicción) entre normas o conjuntos normativos de diverso grado jerárquico.” Schmill Ordóñez, Ulises, “Fundamentos teóricos del control de constitucionalidad en México”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, p. 279.

<sup>2</sup> *Caso Rosendo Padilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, NÚM. 2009.

ces deberán llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad. A partir de allí, se generaron varias preguntas, cuyas respuestas han servido para delinear los contornos del nuevo paradigma del constitucionalismo mexicano.

Para comenzar, se discutió sobre el control de convencionalidad y su relación con el control de constitucionalidad; más adelante, sobre la fijación del parámetro de constitucionalidad y las restricciones constitucionales; también sobre el ejercicio del control difuso en los medios de control concentrado, y sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales para ejercer el control de regularidad constitucional difuso, entre otros.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de criterios sobre los citados temas, además de otros que revisten igual importancia, verbigracia, los efectos de las sentencias de amparo en materia de derechos humanos. La jurisprudencia fijada al respecto, fue producto de intensas discusiones llevadas a cabo en diferentes sesiones del Pleno y las Salas del Máximo Tribunal, respectivamente, en las que hubo votaciones divididas.

En cuanto al control de convencionalidad *ex officio*, queda claro que como los derechos humanos forman parte del mismo conjunto normativo por ser indivisibles e interdependientes, y, por ende, del parámetro de control de regularidad constitucional, pierde sentido, para efectos prácticos, hacer la diferenciación entre control de constitucionalidad y de convencionalidad, aunque, como dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sirve “para efectos meramente didácticos para diferenciar el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo.”<sup>3</sup>

Por lo que se refiere a los demás temas, las jurisprudencias que se han emitido al respecto, han acumulado opiniones favorables, pero también duras críticas, ya que se considera que algunas no abonan a hacer realidad en toda su intensidad aspectos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, como es el principio pro persona; también por el papel protagónico que consideraron que juegan las restricciones constitucionales; además, porque se percibe que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se desprende de su visión monopolizadora y, por ende, impone límites

---

Para mayor comprensión de dicho caso véase Cossío Díaz, José Ramón *et al*, *El caso Radilla. Estudios y documentos*, México, Porrúa, 2012.

<sup>3</sup> *Contradicción de tesis 293/2011*, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, 3 de septiembre de 2013. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

competenciales para el ejercicio del control difuso a los tribunales de menor jerarquía que ella.

En tal virtud, este trabajo tiene como propósito hacer un análisis crítico de algunos de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se fijan límites competenciales a órganos jurisdiccionales para ejercer el control de regularidad constitucional difuso. El enfoque que se utilizará será eminentemente procesal complementado con perspectiva de derechos humanos.

Para cumplir con tal finalidad, el trabajo se divide en dos partes: en la primera, se analizan tres casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó el tema de las competencias de diferentes órganos jurisdiccionales, con objeto de identificar los principales argumentos vertidos para dar sustento al criterio que sirvió de base para resolverlos, y, en la segunda, se analizan si se fijaron límites competenciales para ejercer el control difuso, así como a partir de qué base, si es por la visión y actitud monopolizadoras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien por el entendimiento que se tiene de la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos o por razones de tipo técnico. Se termina con las conclusiones de lo expuesto.

## II. ANÁLISIS DE CASOS RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA PARA EJERCER EL CONTROL DIFUSO

### *1. Control de regularidad constitucionalidad sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En la *contradicción de tesis 299/2013*, la pregunta central a través de la cual giró la resolución de la misma, fue la siguiente. “¿La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad ex officio, a cargo a cargo de los Jueces nacionales, cuando se detecte que resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte?”

El Pleno por mayoría se inclinó por afirmar lo siguiente: “aun al margen de la posibilidad de que los Jueces nacionales estén facultados para ejercer el control de convencionalidad, ello no les otorga potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o

no una norma convencional”. Los argumentos empleados para sostener tal criterio son los siguientes:

- a) La jurisprudencia es de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país, obviamente, que se incluye a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo establecido por los artículos 94 constitucional, 192 de la abrogada Ley de Amparo y 217 de la Ley de Amparo en vigor;
- b) La jurisprudencia obligatoria es “de naturaleza similar a las normas jurídicas”, y si es declarada obligatoria tiene el mismo papel de la ley, pero “no implica la derogación de una ley por Poder diverso del Legislativo”;
- c) Permitir que un órgano de menor jerarquía examine la regularidad de la jurisprudencia del Suprema Corte de Justicia de la Nación, generaría falta de certeza y seguridad jurídicas, y
- d) Si se advierte que una jurisprudencia pudiera ser inconventional, existen medios y procedimientos como la sustitución o la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para que sea el propio Máximo Tribunal quien determine si la jurisprudencia está apegada o no a derechos humanos.

En caso de que se llegara a advertir que una jurisprudencia desatiende o contradice un derecho humano, como ya se dijo, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto, pues si un órgano de menor jerarquía en ejercicio del control de convencionalidad *ex officio* decidiera dejar de aplicarla, “daría como resultado que perdiera el carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.”

Décima Época Núm. De Registro: 2009817

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I Materia(s): Común

Tesis: P./J. 64/2014 (10<sup>a</sup>.)

Página: 8

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y dar preferencia

a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aún partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad ex officio, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.

2. *Exclusividad competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercer control de regularidad constitucionalidad sobre los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura federal.*

En la *contradicción de tesis 467/2012* entre tribunales colegiados de circuito, se determinó si éstos tienen o no competencia para revisar la regularidad de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura federal o si es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La mayoría de las y los ministros se decantó por interpretar el párrafo octavo del artículo 100 constitucional en el sentido de que la competencia exclusiva para revisar la regularidad de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura federal la tiene la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación se hará mención de cuáles fueron los argumentos de la mayoría que votó a favor de esa decisión:

- a) La Constitución reconoció la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para examinar la regularidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura federal, y para apoyar su afirmación hace cita de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente, para la reforma del artículo 100 consti-

- tucional, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 1999;
- b) Para que tenga efectos invalidantes la decisión el Alto Cuerpo Colegiado se necesita el voto mayoritario de al menos ocho de sus integrantes;
  - c) Que siendo el Consejo de la Judicatura federal un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, “sería un contrasentido que sus determinaciones estuvieran sujetas a la potestad de cualquier otro órgano jurisdiccional del país distinto del Máximo Tribunal”, pues perdería la independencia “al someterse a las sentencias de los propios órganos a los que regula y disciplina desde el punto de vista administrativo”, y
  - d) Luego de reformada la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se estableció que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la atribución de conocer y dirimir cualquier controversia que se suscite dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en el artículo 100, entre otros; en tanto que la competencia de los tribunales colegiados de circuito no la encamina a examinar los acuerdos mencionados.

Con base en dicha sentencia, se generó la siguiente jurisprudencia:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL SUS ACUERDOS GENERALES NO SON ENJUICABLES POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Y POR TANTO, DEBEN OBSERVAR LOS QUE AUTORIZAN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). El artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal dispone que de conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo de la Judicatura Federal estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá revisar, y en su caso revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. Consecuentemente, al existir disposición constitucional categórica que atribuye a este Alto Tribunal la facultad expresa para analizar los referidos acuerdos, debe concluirse que los Tribunales Colegiados de Circuito, al examinar los asuntos sometidos a su competencia están impedidos para revisar la regularidad de esos instrumentos normativos, sobre todo porque para poder revocarlos existe un procedimiento específico que requiere de una votación calificada que solamente puede obtenerse en el Máximo Tribunal. Consecuentemente, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a observar los acuerdos

generales que autorizan el uso de medios electrónicos para la interposición del recurso de revisión.

### 3. Ejercicio del control difuso dentro de los medios de control concentrado.

No obstante, que en la resolución del expediente *Varios 912/2010* quedó definido que la atribución de realizar el control de regularidad constitucional difuso es para todos los jueces, incluidos los del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el *amparo directo en revisión 1046/2012*, fijó un criterio en el que se define la competencia de los tribunales colegiados de circuito para realizar dicho tipo de control al tratarse de leyes que rigen el juicio de origen de donde deriva el acto reclamado.

En efecto, la mayoría de las y los ministros tuvieron el entendimiento de que cuando los tribunales colegiados de circuito, al resolver un caso, adviertan que una norma jurídica viola algún derecho humano, sí pueden hacer control difuso, pero, únicamente, respecto a las leyes que les corresponde aplicar, esto es, las normas que regulan al juicio de amparo (directo o indirecto), y en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación además las de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. De esa manera, los tribunales colegiados de circuito no deben ejercer el control difuso respecto a las normas que rigen el juicio de origen.

Las razones que esgrimió la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llegar a ese resultado fueron las siguientes:

- a) El juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, no es una instancia más, por lo cual los tribunales colegiados de circuito no resumen la jurisdicción que corresponde a la autoridad responsable;
- b) Corresponde a las autoridades judiciales encargadas de la aplicación de las leyes que rigen el juicio natural examinar la inconstitucionalidad de sus preceptos;
- c) Si las partes que intervienen en el juicio de origen estiman que hay disposiciones legales que son inconstitucionales, pueden hacerlas valer a través de los medios de control directo, y
- d) Los tribunales colegiados de circuito cuando conozcan de un mecanismo de control de regularidad constitucional concentrado pueden resolver si una disposición es inconstitucional en los siguientes casos: “a) hubiera habido un planteamiento de inconstitucionalidad en los conceptos de violación, b) en éstos se advierta una causa pedir en ese

sentido o c) haya sido el caso de suplir la queja deficiente, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.”

Como se advierte, el razonamiento es muy técnico, pues, en efecto, el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario, no una instancia más, por lo que si llegara a conceder el amparo, se deberá devolver los autos a la autoridad responsable para que sea ésta la que realice el control de regularidad constitucional *ex officio*, pues como dicha autoridad es la competente para aplicar la ley, entonces solamente ella puede desaplicarla.

Con motivo de la resolución del amparo directo, se aprobaron las dos tesis aisladas siguientes:

Décima Época Núm. De Registro: 2009816

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional

Tesis: P.X/2015 (10ª.)

Página: 355

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. Por imperativo del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o *ex officio*, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional. Ahora bien, cuando se hable del control *ex officio* debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes. En estas circunstancias, se concluye que todos los Tribunales Colegiados

de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.

Décima Época Núm. De Registro: 2009817

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional

Tesis: P.X/2015 (10ª.)

Página: 356

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN. No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, jueces, salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual se han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos. Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en

el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observarse las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) en virtud de la casusa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta.

### III. VISIÓN MONOPOLIZADORA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DISCREPANCIA EN EL ENTENDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En los criterios que fueron esgrimidos para la solución de los casos sometidos a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede apreciar con meridiana claridad que, en los dos primeros, que corresponden a las *contradicciones de tesis 299/2013* y *467/2012*, se fijan límites competenciales a diferentes órganos jurisdiccionales.

Esa visión y actitud monopolizadoras no es exclusiva de esta época, sino que se puede percibir que se trata de un proceso que ha llevado años, pues si se analiza el contenido de las tesis relativas al reconocimiento o rechazo del control difuso, se advierte que ha sido variable, tal como se demuestra a continuación.

Pasaron más de dos años de creada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio, en abril de 1919, de que todas las leyes que se opusieran a lo dispuesto en la Constitución no deberían ser obedecidas por autoridad alguna. El rubro de la tesis es el siguiente: “CONSTITUCIÓN, IMPERIO DE LA” (registro IUS 289, 870).

Luego se emitió una tesis aislada en mayo de 1934 por parte de la Segunda Sala, con el siguiente rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY” (número de registro IUS 336,181), y en ella se reconoce la atribución de todos los jueces de apegar sus fallos a la Constitución a pesar de las dispo-

siciones en contrario que pudieran existir en las leyes secundarias, y defieren de la facultad que tienen de discernir si las leyes que rigen los actos se ajustan al Código Supremo de la República, pues sería ilógico que realizaran tal función sin dotarlos de los medios necesarios para cumplirla.

El cambio de criterio inició con la tesis de rubro: “LEYES DE LOS ESTADOS, CONTRARIAS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES” (número de registro IUS 335,247), en la que se sostuvo, en agosto de 1935, que solamente los tribunales del Poder Judicial de la Federación podrían determinar la inconstitucionalidad de algún precepto. No obstante, después, en la tesis de febrero de 1939, la Tercera Sala estableció un criterio aislado, en el que retoma la idea de que el artículo 133 constitucional fija la obligatoriedad de nuestra Carta Magna, y que como no distingue entre jueces de derecho y jueces de conciencia, entonces, se debe entender que la obligación es para todos los jueces locales de toda categoría. El rubro de la tesis es el siguiente: “LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS” (número de registro IUS 356,069).

En abril de 1942, la Segunda Sala sostuvo que todas las autoridades deberán observar la Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en otras leyes. La tesis se refiere al caso relativo a cuando el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve sobre cuestiones de competencia, debe decidir si la ley que apoya los actos impugnados es o no constitucional, y no considera jurídica la abstención de las Salas, dictando sobreseimiento en el juicio por considerarse incompetente para decidir sobre la constitucionalidad, además señala que violarían los artículos 14 y 16 constitucionales. El rubro de la tesis es el siguiente: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL PARA EXAMINARLA Y ESTATUIR SOBRE ELLAS, (registro IUS 326,678).

Posteriormente, en la mayoría de las tesis prevaleció el criterio de no reconocer el control difuso. En el siglo XXI, el Máximo Tribunal resolvió dos contradicciones de tesis en las que dejó asentada su visión monopolizadora en el conocimiento en los problemas de constitucionalidad. Los rubros son los siguientes: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA”, y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.

Cabe recordar que Gabino Fraga,<sup>4</sup> cuando fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró un proyecto de sentencia en el juicio de amparo en revisión número 4, 072-1941/2, en el que amparaba a la compañía Telefónica de Sabinas, S. A., contra actos de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, quien consideró, en un juicio de nulidad, que las Salas eran incompetentes para decidir acerca de la inconstitucionalidad de leyes. Dicho ministro estimó, por el contrario, que estaban obligadas a hacer la interpretación de la Constitución, sin que por ello extralimiten su competencia.<sup>5</sup>

También debemos recordar que Antonio Martínez Báez cuestionó el monopolio indebido del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes: “los tribunales de los Estados, como esencial atributo de su función jurisdiccional, pueden y deben conocer de las cuestiones constitucionales que surjan en los casos o controversias que les sean sometidos para su decisión, en igual forma que lo pueden hacer los jueces federales.”<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, algunos criterios jurisprudenciales fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen que ver con el entendimiento sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el cual se plasmó, principalmente, en la *contradicción de tesis 293/2011*.

En efecto, en esa contradicción de tesis se determinó que cuando haya una restricción expresa en el texto constitucional al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo establecido por la norma constitucional, no obstante que exista una norma en un tratado internacional del que el Estado mexicano sea parte, que otorgue una mayor protección.

En contra de dicho criterio ya me pronuncié con antelación, por lo que me permito reproducir a continuación mi postura al respecto:

[...] De ahí que si en determinado caso otorga mayor protección la norma de derechos humanos contenida en el tratado internacional deberá aplicarse

---

<sup>4</sup> Fraga, Gabino, “Proyecto de sentencia en el juicio de amparo en revisión número 4, 072-1941”, publicada en *Revista Nacional de Jurisprudencia*, México, t. 4, No. 13.15, enero-septiembre de 1942, p. 135.

<sup>5</sup> Véase el estudio realizado al respecto en Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *Control de constitucionalidad y de legalidad en nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002, pp. 234 y 235.

<sup>6</sup> Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación, para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, *Revista Nacional de Jurisprudencia*, México, t. 4, No. 15, julio-septiembre de 1942, p. 252.

ésta... a partir de la base que no hay jerarquía entre ellos, lo que se desprende de las características y principios que los rigen, sin importar cuál sea el instrumento jurídico que los consagre.

En tal virtud, estimamos que en el aspecto que se comenta, la decisión [contradicción de tesis 293/2011] sí es un retroceso, pues se fija una regla pretorianamente que impedirá hacer ponderación en cada caso con base en el principio pro persona, pues deberá estarse a lo establecido por la Constitución...

Coincidimos en que los asuntos se deben resolver como se hizo en la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007... en el que hubo una mayoría de nueve votos por la invalidez de los artículos 72 fracción V y 73 fracción V de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, de los cuales seis votos fueron por aplicar el principio pro persona, pues se consideró que el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sí tratan sobre el trabajo a favor de la comunidad... como lo aseveró el ministro Cossío Díaz: “debe ser establecido única y exclusivamente como sanción de carácter jurisdiccional por el juez y no como una sanción de carácter administrativo”, en tal virtud, se aplican los tratados internacionales habida cuenta que se puede obtener una interpretación más favorable para las personas.

Por último, queremos hacer mención que al resolverse en el sentido de que debe estarse a la Constitución cuando haya restricciones expresas, como el caso del arraigo, ello no abonará a favor de los derechos humanos, pues será un fuerte incentivo para realizar reformas constitucionales en las que se privilegie la seguridad pública a costa de la dignidad de las personas, además que favorecerá la ineficiencia e ineficacia de nuestras instituciones encargadas de velar por nuestra seguridad.<sup>7</sup>

En primer lugar, se abordará la *contradicción de tesis 299/2013*, con cuyos argumentos torales no coincido, pues si bien es cierto que la jurisprudencia es de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país, entre las que se encuentran quienes integran el Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo establecido por los artículos 94 constitucional, 192 de la abrogada Ley de Amparo y 217 de la Ley de Amparo en vigor, no por ello está exenta de ser examinada para saber si está apegada o no al parámetro de constitucionalidad, y el deber de realizar tal revisión,

---

<sup>7</sup> Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, “Avances, reto y retroceso en una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011”, en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor *et al* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. V, vol. 2, México, UNAM, 2015, pp. 347-373.

de conformidad con lo establecido, esencialmente, por los artículos 1° y 133 constitucionales, es de todas la autoridades jurisdiccionales, sin que el texto constitucional establezca una facultad exclusiva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, Fernando Silva García afirma: “...Los operadores jurídicos de acuerdo a la propia jurisprudencia nacional se encuentran vinculados – no sólo por la jurisprudencia de la SCJN – sino también por los tratados y por la jurisprudencia interamericana de DH”.<sup>8</sup>

En cuanto a la afirmación que se hace por parte del Máximo Tribunal respecto a la jurisprudencia en el sentido de que es “de naturaleza similar a las normas jurídicas”, tampoco se comparte, habida cuenta que son normas jurídicas, tal como lo explica Carlos de Silva Nava, al definirla de la siguiente manera:

...Una norma o conjunto de normas jurídicas generales y abstractas de naturaleza heteroaplicativa, establecidas por órganos jurisdiccionales legalmente facultados, para el efecto, ya sea mediante el establecimiento de criterios emitidos con motivo de la decisión de las controversias jurídicas sometidas a su conocimiento; mediante la determinación del criterio que debe prevalecer en el supuesto de criterios contradictorios emitidos por órganos de menor jerarquía, o mediante la modificación de los criterios establecidos con motivo de una de las señaladas contradicciones de criterio, todo ello de conformidad con los procedimientos de su creación establecidos en normas de derecho positivo.<sup>9</sup>

Afortunadamente, diversos integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideran que la jurisprudencia debe ser conceptualizada como norma jurídica. En específico, el ministro José Ramón Cossío, en el voto particular que formuló, retoma ese criterio, que es básico para construir sus argumentos en contra de la decisión que tomó la mayoría, pues afirma contundentemente que los criterios jurisprudenciales sí son normas jurídicas, pero “tienen una fuente distinta a la de las demás normas”. Además, se refiere a la diferenciación que en materia de derecho procesal constitucional se hace entre enunciado o disposición y norma, pues “los enunciados normativos son los que acuerda el legislador y expre-

<sup>8</sup> Silva García, Fernando, “Control de convencionalidad en México: transformaciones y desafíos”, en Ferrer Mac-Gregor y Flores Pantoja, Rogelio, *La Constitución y sus garantías. A cien años de la Constitución de Querétaro*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro/UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 910.

<sup>9</sup> Silva Nava, Carlos de, *La jurisprudencia. Creación jurisdiccional de Derecho*, México, Themis, 2010, p. 157.

sa en un texto legal. Las normas, por otro lado, son el significado que está justificado atribuir a tales enunciados normativos...”.<sup>10</sup> En tal virtud, si los criterios jurisprudenciales son normas y los jueces tienen la atribución de desaplicar normas, entonces, pueden hacerlo con los criterios jurisprudenciales, con lo cual coincidimos totalmente.

Por otra parte, el criterio de la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que si se permitiera que un órgano de menor jerarquía examinara la regularidad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se perdería la certeza y la seguridad jurídicas, que, precisamente, se busca con la fijación de la jurisprudencia; empero, ésta no deja de ser obligatoria, ni siquiera cuando se desaplica una ley, sino que solamente se deja de aplicar a un caso concreto, además puede llegar a conocer el Máximo Tribunal de tal acto de desaplicación y fijar un criterio al respecto.

Con lo que sí rompe tal acto de desaplicación por parte de tribunales de menor jerarquía que el Máximo Tribunal, es con los límites competenciales que ella les ha fijado y, por ende, con la visión monopolizadora que tiene ésta sobre el tema que nos ocupa. El ministro José Ramón Cossío explica el tema de estudio de otra manera, considera que con el criterio fijado se asume por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la “superioridad epistémica omnicompreensiva y excluyente que contradice la idea misma de los derechos humanos”.

Finalmente, es cierto que existen los medios y procedimientos como la sustitución o la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para que sea el Máximo Tribunal quien determine si la jurisprudencia está apegada o no a derechos humanos, pero eso no debe ser pretexto para fijar límites competenciales a los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía para que realicen el control difuso, tal como se estableció en el expediente *Varios 912/2010*, al dar cumplimiento a la sentencia del *caso Radilla* e interpretar el artículo 1º en conjunto con el artículo 133 constitucionales.

En la *contradicción de tesis 467/2012*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que tiene exclusividad de atribuciones para revisar la constitucionalidad de acuerdos del Consejo de la Judicatura federal, por tanto, le impone límites a los tribunales colegiados de circuito para realizar el control difuso.

---

<sup>10</sup> Véase el estudio y documentos del caso que se contienen en Cossío, José Ramón *et al*, *La construcción de las restricciones constitucionales. Estudio y documentos a partir de las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011*, México, Porrúa, 2015, pp. 567 – 607.

En relación con los argumentos que vierte el Máximo Tribunal para sostener su criterio y que fueron sintetizados en el apartado anterior, me permito formularles la crítica que a continuación expresaré.

En el primer argumento consistente en que la Constitución mexicana reconoció la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para examinar la regularidad de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura federal, no coincidimos con tal criterio, puesto que considero que nuestra Carta Magna se está refiriendo en exclusiva a la revocación, lo que no impide que otros órganos jurisdiccionales realicen control difuso.

Aunado a lo anterior, no se debe pasar por alto que la reforma constitucional del artículo 100 a la cual se hace referencia en la sentencia que se estudia, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 1999, es decir, años antes de que se realizaron las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo de 2011, por lo que no se debe asignar un significado a su párrafo octavo, sin tener en cuenta el contenido de las citadas reformas, que fijan el deber de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, además de realizar ponderación entre diversas normas y dar prioridad a la que otorgue mayor protección.

Precisamente, los tribunales colegiados de circuito se encuentran en la categoría de “autoridades” a que se refiere el artículo 1º constitucional en el que se establecen los deberes antes señalado en relación con los derechos humanos. Máxime que en este caso se trata de autoridades jurisdiccionales que pueden llegar hasta desaplicar la ley en caso de que se contrapongan con el parámetro de constitucionalidad, por ser competentes para ejercer el control difuso, tal como lo reconoció la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente *Varios 912/2010*.

Por otra parte, queda claro que con el voto mayoritario de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden revocar los acuerdos generales que el Consejo de la Judicatura federal apruebe, pero tal como lo afirma el ministro José Ramón Cossío, en su voto particular: “...Hay más posibilidades jurídicas que la revocación como mecanismo jurisdiccional para enfrentarse a lo que podría ser una invalidez o inclusive una inconstitucionalidad de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal...”.

Por lo que se refiere al riesgo de la pérdida de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, no hay tal, habida cuenta que lo que se pretende no es alcanzar ese resultado, sino la defensa de la Constitución, que se mantenga incólume el principio de supremacía constitucional, y, pre-

cisamente, se puede lograr lo anterior, como en el caso a que nos referimos, realizando el control difuso, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1º y 133 de la Constitución General de la República.

Por último, en lo referente a las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como a los tribunales colegiados de circuito, se reitera que no está a discusión la facultad que tiene el Máximo Tribunal de revocar los acuerdos del Consejo de la Judicatura federal, y respecto a los otros tribunales, los artículos constitucionales citados en el párrafo anterior, analizados en su conjunto, otorgan competencia a los órganos jurisdiccionales, como son los tribunales colegiados de circuito, de llevar a cabo ese tipo de control, como ya se explicó ampliamente con antelación.

Por lo que respecta al *Amparo directo en revisión 1046/2012*, considero que hay diferencias con las contradicciones de tesis analizadas, pues en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicó un criterio estrictamente técnico de acuerdo a las reglas que rigen el juicio de amparo, tal como se demuestra a continuación.

Uno de los principales argumentos para considerar que los tribunales colegiados de circuito no deben realizar el examen de las leyes que rigen el juicio de origen es porque es un medio extraordinario de defensa, no una instancia más, de ahí que no reasumen la jurisdicción que corresponde a la autoridad responsable.

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que las autoridades judiciales encargadas de la aplicación de las leyes que rigen el juicio de origen son las competentes para examinar la inconstitucionalidad y, por tanto, de realizar una eventual desaplicación de sus preceptos. Además, si las partes que intervienen en el juicio de origen llegasen a considerar que hay disposiciones que son inconstitucionales pueden hacer uso de los medios de control directo.

Por último, el Máximo Tribunal consideró que los tribunales colegiados de circuito no dejan cumplir con su función de realizar el control de regularidad constitucional, pues al conocer de algún medio de control concentrado pueden resolver si una disposición es inconstitucional en los tres casos que menciona: “a) hubiera habido un planteamiento de inconstitucionalidad en los conceptos de violación, b) en éstos se advierta una causa pedir en ese sentido o c) haya sido el caso de suplir la queja deficiente, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.”

Estimo que el razonamiento de tipo técnico es impecable por ser acorde con las reglas que rigen el juicio de amparo, aunque no dejo de reconocer

que son dignos de meditarlos los argumentos que vierten en contra los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, respectivamente; empero me decanto por considerar que los tribunales colegiados de circuito sí cumplen con el mandato del artículo 1º en relación con el 133, constitucionales, de ejercer el control de regularidad constitucional difuso, pero, como se explicó, en el ámbito de su competencia, lo cual abona a la eficacia de las reglas que rigen el juicio de amparo así como a fortalecer las que regulan la distribución de competencias que consagra nuestro sistema federal.

#### IV. CONCLUSIONES

Una vez que fueron analizadas la *contradicción de tesis 299/2013*, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que su jurisprudencia no podía ser objeto de control de regularidad constitucional por parte de los jueces nacionales aun cuando detectaran que fuera violatoria de algún derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y la *contradicción de tesis 467/2012* en la que el Máximo Tribunal resolvió que tenía competencia exclusiva para revisar la regularidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura federal, consideramos que actuó con una visión monopolizadora, al fijar límites competenciales a otros tribunales de menor jerarquía.

Aunado a lo anterior, como parte fundamental del entendimiento que tienen la mayoría de las y los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, se encuentran las restricciones constitucionales que impiden hacer ponderación en cada caso con base en el principio pro persona, y conducen a estar a lo establecido por la Constitución General de la República, lo que no abona a favor de los derechos humanos, cuyo deber de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, corresponde a todas las autoridades, por lo que es cuestionable limitar su competencia.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

COSSÍO, José Ramón, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos. Estudio y documentos a partir de las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011*, México, Porrúa, 2015.

- COSSÍO, José Ramón, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, México, Porrúa, 2012.
- FRAGA, Gabino, Proyecto de sentencia en el juicio de amparo en revisión número 4, 072-1941, publicada en *Revista Nacional de Jurisprudencia*, México, t. 4, No. 13.15, enero-septiembre de 1942.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación, para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, *Revista Nacional de Jurisprudencia*, México, t. 4, No. 15, julio-septiembre de 1942.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *Control de constitucionalidad y de legalidad en nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel,, “Avances, reto y retroceso en una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011”, en CARBONELL, Miguel, FIX-FIERRO, Héctor *et al* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. V, vol. 2, México, UNAM, 2015.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Fundamentos teóricos del control de constitucionalidad en México”, en VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998.
- SILVA GARCÍA, Fernando, “Control de convencionalidad en México: transformaciones y desafíos”, en FERRER MAC-GREGOR y FLORES PANTOJA, Rogelio, *La Constitución y sus garantías. A cien años de la Constitución de Querétaro*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro/UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- SILVA NAVA, Carlos de, *La jurisprudencia. Creación jurisdiccional de Derecho*, México, Themis, 2010.