



NIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

“Evolución y Consecuencias del Control Difuso de
Constitucionalidad en Sede Administrativa”

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta

José Eduardo Hernández Ortiz

Director de Tesis

Dr. Juan Antonio Casanovas Esquivel

A Dios, por toda la dicha que me ha concedido.

A mi Padre y a mi Madre, por ser la bendición más grande que pude haber recibido.

Índice.

Introducción.	3
Hechos que motivaron la sentencia.	6
Itinerario procesal.	11
Pretensión de las partes.	14
Principales problemas jurídicos.	14
Tipos de control de la Constitución.	15
El control difuso de la Constitución en sede administrativa.	18
Desarrollo de la concepción del Control Difuso en México.	19
Constitución de 1824.	20
Constitución de 1857.	21
Constitución de 1917.	24
Reformas.	27
Criterios jurisprudenciales.	29
Quinta Época.	30
Sexta Época.	32
Séptima Época.	34
Octava Época.	37
Novena Época.	40
Décima época.	42
La autoridad administrativa y el control difuso.	48
Conclusiones.	59
Bibliografía.	64

Introducción.

El presente trabajo no está enfocado a continuar con la discusión que se ha sustentado tanto en el ámbito doctrinal como en los tribunales de todo el mundo y desde hace muchos años sobre la viabilidad, practicidad, posibilidad, aplicabilidad, beneficios o perjuicio que representa el control difuso de la Constitución dentro de los sistemas jurídicos, concretamente en el mexicano.

Tampoco pretendo encontrar el hilo negro de un tema que se presta a un gran número de puntos de vista, a favor o en contra, de un control difuso por parte de las autoridades administrativas en un país cuyo poder se divide en los tres clásicos poderes de una Unión, ejecutivo, legislativo y judicial.

Resultaría ocioso tratar de encontrar una justificación que apoye o no al tema central de la presente tesis. El control difuso en sede administrativa es un constante debate, propuestas y contrapropuestas que aparentan aventajar una sobre la otra, sin embargo, desde mi óptica, su vigencia dentro de la vida jurídica en México encuentra su fundamento en la propia Ciencia Jurídica.

Pero la relevancia del control difuso en este trabajo se hace presente al momento de estudiar la sentencia del Amparo Directo en Revisión 1640/2014, la cual deriva precisamente de una serie de actos que desencadenan en la apreciación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos Ministros integrantes decidieron, de forma unánime¹, emitir su pronunciamiento en el sentido de que las autoridades administrativas no están

¹ Con votos a favor del proyecto de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Alberto Pérez Dayán, el ponente, José Fernando Franco González Salas y Presidente Luis María Aguilar Morales. Estando ausente el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

facultadas para hacer ningún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso.²

Pero la idea de la permisión o prohibición del control difuso de la Constitución por parte de las autoridades administrativas es un tema de discusión con bastante tiempo en el ágora, pareciendo que depende estrictamente del tipo de gobierno que rija el sistema jurídico de que se trate, para que éste pueda tener aplicabilidad.

No obstante lo anterior, en nuestro país la discusión, al parecer, tuvo un mayor dinamismo a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y de las resoluciones adoptadas en el expediente varios 912/2010, por las cuales el Estado mexicano se vio envuelto en un ambiente garantista que parecía dar rienda suelta a la aplicación del control de la Constitución mediante la interpretación conforme y la inaplicación de leyes que atentaran contra el orden jurídico y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.³

Es por ello que dentro del panorama jurídico que vivía un México a la vanguardia, también se presentaban figuras que hacían pensar que la inclusión de figuras tan trascendentes como los principios en materia de derechos humanos y el reconocimiento de los mismos por parte de la Constitución y de los tratados internacionales de la materia, resultarían en un completo desorden si no se les regulaba adecuadamente, lo cual se presentaba como un problema aparentemente fácil de resolver, pues sería mediante los Tribunales del país que se lograría volver a tomar la rienda que parecía suelta.

² Tesis 2a. CIV/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, Octubre 2014, p. 1097.

³ Tesis P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Diciembre 2011, p. 552.

Pero si se examina a profundidad el tema, con los ojos puestos en la realidad del país, es sencillo darse cuenta que las autoridades administrativas, con facilidad van más allá de lo que les es expresamente permitido, pero no llegan a hacer tal cosa sólo por ignorancia o por abuso de poder, más bien, lo llegan a hacer precisamente por atender a la protección de los derechos de los ciudadanos, quienes son el objeto de aplicación de la ley, los administrados de un poder ejecutivo, que según el texto constitucional, también debe de velar por el respeto de los derechos humanos de estos, así como por la Constitución, la cual es fundamento, primero y último, de la actuación de los servidores públicos.

Por todo lo anterior es que el presente no es una obra que se posicione a favor o en contra de la aplicación del control difuso, pues como se examinará más adelante, conforme a la sentencia objeto de estudio de este trabajo, la aplicación del control difuso puede tener diversas consecuencias, unas más benéficas para unos que para otros o más perjudiciales para algunos más que para los demás, para los ciudadanos o para el gobierno, para un poder más que para su contrapeso. Sin que ello signifique que sea bueno o malo, simplemente será conveniente en ciertos supuestos e inconveniente en otros.

Así pues, tomaremos como punto de inicio la sentencia que ha dado pie a la redacción de esta tesis, entendiendo cada uno de los pasos por los que se tuvo que andar para llegar hasta la resolución ya mencionada. Asimismo se atenderá brevemente a las nociones del control constitucional para así, poder dar paso a un análisis sucinto de la evolución que en los tribunales nacionales ha tenido la idea del control difuso, lo cual desembocará, naturalmente, en el contraste de los conceptos descritos contra la sentencia del Amparo Directo en Revisión 1640/2014.

Hechos que motivaron la resolución.

1. El 8 de enero de 2011, un servidor público adscrito al Departamento de autotransporte federal Tijuana, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), levantó una inspección y consecuente infracción a una empresa de transporte de pasajeros por diversas irregularidades que, en efecto, ameritaban tal sanción.

2. El 2 de marzo de 2011, la empresa afectada solicitó al Director General del Centro, SCT, Baja California (DG), cancelar la multa y los efectos que con ella se produjeron.

Derivado de ello el DG investigó y descubrió que el nombramiento del servidor público que levantó la infracción había expirado, por lo que estimó que la solicitud de la empresa era procedente pero era necesario regularizar su escrito.

3. Con fecha 10 de mayo de 2011, la empresa presentó el escrito correspondiente a su solicitud, misma que fue resuelta por el DG el 30 de los mismos declarando la nulidad de la boleta de infracción.

4. Con posterioridad a la fecha de resolución, el Órgano Interno de Control (OIC) de la SCT instauró un procedimiento administrativo disciplinario por irregularidades atribuidas al DG por admitir a trámite el Recurso de Revisión de la empresa pese a que había transcurrido en exceso el plazo para ello.⁴

⁴ Ley Federal del Procedimiento Administrativo, artículos 85 y 88.

El procedimiento administrativo disciplinario concluyó el 25 de septiembre de 2012 con la determinación de sanción al DG con suspensión de 15 días y una sanción económica.

5. Inconforme con la resolución aludida, el 8 de noviembre de 2012, el DG presentó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) un escrito demandando la nulidad de la resolución del OIC de la SCT, aduciendo en el mismo como conceptos de violación:

- La falta de notificación del inicio de la facultad de investigación.
- Violación de los principios de justicia gratuita y control difuso y de convencionalidad de la Constitución.
- Apreciación diversa de los hechos materia de la sanción.
- No otorgamiento del beneficio previsto en el artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas al tratarse de un asunto opinable o debatible.

6. Mediante auto de 3 de diciembre de 2012 se admitió la demanda de nulidad, conociendo de ella la Quinta Sala Regional Metropolitana del TFJFA, la cual dictó sentencia el 5 de noviembre de 2013 declarando infundados los conceptos de impugnación del actor.

7. En contra de dicha resolución, el DG promovió juicio de amparo directo, manifestando como conceptos de violación:

- Violación al principio de imparcialidad ya que la Sala, al analizar el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal

(LOAPF), subsanó la omisión del OIC de la SCT de justificar su competencia territorial.

- La Sala perdió de vista que el dejar sin efectos la infracción fue en observancia del artículo 1o. constitucional, el cual contiene un mandato reparatorio conforme a lo que establezcan las leyes, lo cual no significa que la ley deba disponer cómo.

8. En consecuencia, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante sentencia dictada el 20 de marzo de 2014 negó el amparo demandado, motivando su fallo en los siguientes argumentos:

- La Sala no mejoró la fundamentación del OIC ya que sólo citó los artículos referentes a su competencia y toda vez que este no es un órgano desconcentrado sino dependiente de una Secretaría, es decir, de la administración pública centralizada, por consecuencia, al llevar a cabo el procedimiento de responsabilidad en contra de un funcionario de la federación, no era exigible fundamentar su competencia y por ello resultaba infundado el argumento del quejoso.
- Derivado de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos mediante la cual se estableció la obligación de interpretar las normas relativas a derechos humanos conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos favoreciendo la protección más amplia a los gobernados, lo cual no lleva a concebir como tolerable que la función administrativa o judicial sea creada o modificada discrecionalmente por los entes de gobierno, despegándose del mecanismo legal expresamente previsto en el marco jurídico mexicano.

- No es permisible que todo aquello que sea invocado por los ciudadanos a resolverse bajo el principio *pro homine o pro persona*, deba de darse a estos ya que sería tanto como constituir “derechos” que no encuentran un verdadero sustento legal.
- La Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), en sus artículos 83 y 85, establece los supuestos de procedencia de fondo y forma del recurso de revisión, siendo el tiempo uno de ellos, el cual no puede dejar de ser observado por la autoridad que haya de resolver sobre el mismo, tampoco se prevén supuestos de dispensa del mismo ni da lugar a realizar interpretación alguna, ni siquiera cuando en el fondo del asunto se busque proteger al particular de un acto notoriamente arbitrario.

9. En razón de todo lo anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido a trámite por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por acuerdo de 25 de abril de 2014, asignando el número de expediente 1640/2014, turnando el mismo al Ministro José Fernando Franco González para su estudio.

10. Los agravios formulados por el recurrente fueron los siguientes:

- El Tribunal Colegiado de Circuito interpretó indebidamente el artículo 1o. constitucional al considerar que la reparación de derechos humanos debe de acotarse a la legislación que regule el procedimiento, puesto que si se realizare de esa forma, la reparación estaría supeditada al acceso a la justicia para restituir los derechos violados, es decir, una sentencia; lo cual se traduciría en una condicional al objetivo anhelado por el artículo 1o. mencionado, pues

sería exclusivamente el Poder Judicial y no el Estado quien restaurare esos derechos fundamentales.

- La infracción levantada a la empresa de transporte, carecía de todo sustento jurídico al ser emitida por alguien que no era servidor público en funciones al momento de actualizarse el acto y por ello el mismo era anulable a través del recurso de revisión, razón por la cual, al formalizarse la petición del gobernado, se actualizó dicha circunstancia.

- De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, no se requiere de ningún procedimiento especial como lo sugiere el Tribunal colegiado, a su vez, es una obligación para la cual la ley debe ser un instrumento, más no una limitante.

- El Tribunal Colegiado omitió estudiar el segundo concepto de violación invocado.

11. A su vez, el estudio realizado por la Segunda Sala se centró en los siguientes puntos:

- A la fecha de revocación de la boleta de infracción, aún no se encontraba vigente la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, sino hasta el 10 de junio de 2011, por ende, el DG no pudo haber tomado en cuenta dicha reforma para fundar su resolución puesto que este resolvió el recurso el 30 de mayo de 2011.

En consecuencia de ello y de acuerdo al principio de legalidad, el DG no podía actuar fuera del marco legal que regla su actuar.

- Asimismo, la facultad de libre apreciación administrativa debe de estar prevista en la ley, pues de no ser así se daría lugar a arbitrariedades.
- El reformado y actual artículo 1o. de la Constitución establece la obligación de reparar violaciones a derechos humanos pero ello no implica que todas las autoridades, incluyendo las administrativas, puedan llevar a cabo algún tipo de control constitucional, concentrado o difuso.
- Asimismo, el Pleno determinó en el expediente, varios 912/2010 que las autoridades no jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para otorgar la protección más amplia sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad constitucional.

12. Así pues, mediante acuerdo de fecha 13 de agosto de 2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Itinerario procesal.

Como resultado de lo anterior, podemos ver que dentro de los hechos que nos llevan al análisis de la sentencia que nos ocupa, se suscitaron distintas instancias procesales, las cuales resultan necesarias conforme al marco jurídico mexicano para poder alcanzar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un amparo directo en revisión. Como necesidad básica para poder entender a cabalidad la manera en qué los hechos sucedieron, se realizará un breve estudio de dichas etapas, las cuales se anuncian a continuación.

- Acto de molestia.⁵

Este se presentó en el momento en que el funcionario público adscrito al Departamento de autotransporte federal Tijuana, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, infraccionó a la empresa de transportes, ya que supuso el inicio del movimiento de la maquinaria burocrática, implicando por otro lado, una violación al derecho de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la Constitución, puesto que el servidor público no contaba con nombramiento vigente, lo que se traduce en la carencia de personalidad, por lo tanto no podría haber fundado ni motivado su resolución.

- Recurso de revisión.⁶

Meollo del problema, en donde el DG decidió dejar sin efectos la boleta de infracción levantada a la empresa de transporte, aun cuando el escrito mediante el cual se realizó tal solicitud, fue presentado fuera de tiempo

En este momento procesal se genera el punto fino que debió ser observado en las siguientes instancias.

- Juicio de Nulidad.⁷

Durante esta instancia se pierde de vista el problema original ya que, el DG combate la resolución del OIC, pues este le sanciona derivado de su decisión de dejar sin efectos la boleta de infracción.

⁵ Artículo 16 constitucional, primer párrafo.

⁶ Ley Federal del Procedimiento Administrativo, artículo 83.

⁷ Artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así pues, toda vez que el aquí actor considera errónea la decisión del OIC puesto que el primero justifica su actuación, de acuerdo a una lógica sencilla pero innegable, al argumentar que es en evidente violación de los derechos de la empresa de transporte el ser infraccionada por una persona que no está investida del carácter de funcionario público y por ello considera que no es justo el que se le sancione por actuar para reparar los derechos humanos del gobernado.

- Amparo Directo.⁸

Resultado de la anuencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir la autoridad administrativa encargado de erigirse como tribunal de lo contencioso-administrativo, a la resolución del ÓIC, el DG, ahora bajo la personalidad de quejoso, demandó el amparo y protección de la justicia federal a través del Amparo Directo, conociendo de este un Tribunal Colegiado de Circuito, quien a su vez le negó el amparo por considerar que sus conceptos de violación no alcanzaban a demostrar la violación a sus derechos humanos por parte de la Quinta Sala Regional Metropolitana del TFJFA.

- Recurso de Revisión contra sentencia definitiva.⁹

Una vez resuelto el amparo directo y dado que en la resolución del mismo se consideró que la Sala Metropolitana del TFJFA había resuelto conforme a derecho y no había contravenido ninguna disposición legal en perjuicio del quejoso, el aquí recurrente hizo valer sus agravios tomando en consideración para su planteamiento los propios supuestos de procedencia del recurso de revisión, la interpretación directa de un precepto constitucional

⁸ Artículo 170 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Amparo).

⁹ Artículo 83 de la Ley de Amparo.

y la omisión por parte del TCC del estudio de una cuestión de constitucionalidad invocada por él mismo en su calidad de quejoso.

Pretensión de las partes.

De todo lo anterior se puede dejar en claro la relevancia de la resolución del Alto Tribunal Constitucional ya que se pone sobre la mesa una cuestión bastante explorada y sin embargo controversial: el hecho de que las autoridades administrativas puedan llevar a cabo un control difuso de la Constitución.

Y si bien, dentro de un marco conceptual ese es el tema sobre el que gira el asunto, desde su génesis y hasta su conclusión, se puede remarcar el hecho de que se desvió el principal argumento de la autoridad administrativa que realizó el control difuso, el reparar violaciones de derechos humanos.

Es evidente que se presentan dos pretensiones muy distintas que encuentran un punto de conexión durante el desarrollo de este caso, a saber, la intención del Director General de reparar la violación a los derechos humanos de un gobernado, contra la exigencia de las diversas autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, de no tolerar la inaplicabilidad de una ley procesal en estricta observancia del mandato constitucional, es decir, la aplicación del control difuso de constitucionalidad.

Principales problemas jurídicos.

Uno de los puntos centrales de discusión en este estudio, como ya se ha anunciado en repetidas ocasiones, gira en torno a la constante discusión sobre la vigencia que tendría el control difuso de la Constitución por parte de las autoridades administrativas dentro del sistema jurídico mexicano.

Como veremos más adelante, el control difuso embona perfectamente en sistemas jurídicos que adopten el *common law*, en contraposición con aquellos de tradición jurídica romana, por lo que en este punto se hallará un problema a superar que incide directamente con la sentencia materia de análisis del presente.

A partir de examinar la viabilidad y evolución del control difuso de la Constitución dentro del derecho mexicano, se presenta un problema diverso, enfocado más allá del derecho positivo y adjetivo. Tratar el problema del control difuso desde la perspectiva de los principios que rigen su aplicación es otro de las disyuntivas que derivan del estudio de la sentencia del Amparo Directo en Revisión 1640/2014.

Dado que lo jurídico va más allá de los enunciados normativos, considerar los valores, principios y reglas para alcanzar un punto más amplio de estudio del tema es un problema que se presenta y al que habrá de afrontarse para poder encontrar un camino que nos guíe hacia las posibles consecuencias del control difuso en sede administrativa.

Tipos de control de la Constitución.

Debemos dar por sentado que en su sentido general, la Constitución es un marco normativo orientado a la organización de los poderes de un estado.¹⁰

¹⁰ Ugarte Salazar, Pedro, "Sobre el Concepto de Constitución", en Fabra Zamora, Jorge Luis (comp.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 1930.

A partir de la concepción de Constitución se entenderá que al tratarse de una norma jurídica, cabe la posibilidad de que sea incumplida y en consecuencia deben de existir mecanismos para asegurar su eficacia y es en este punto donde surgen los mecanismos de control constitucional, cuyo principal objetivo es velar por la supremacía constitucional, previniendo y reparando las violaciones que llegaren a suscitarse.

Como lo menciona Sánchez Gil¹¹, el control constitucional, concebido lato sensu, estriba en aquellos medios jurídicos que previenen, reparan, nulifican o sancionan, la violación de las disposiciones constitucionales; en sentido estricto, debemos considerar como medios de control constitucional únicamente a los instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, a través de la nulidad de los actos contrarios a la ley fundamental.

Para ejercer el control de constitucionalidad como herramienta del control del poder estatal, presupuesto del equilibrio de poderes y garantía de supremacía constitucional, se requiere de órganos que tienen a su cargo la revisión de constitucionalidad de distintos actos, existiendo una clasificación según el órgano que lo ejerza, siendo estos políticos en los cuales se realiza un estudio de constitucionalidad de las leyes previo a su promulgación¹², así como

¹¹ Sánchez Gil, Rubén. "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002" *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Volumen 1 Número 11, Julio-Diciembre de 2004, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5713/7486#N17>.

¹² Highton, Elena I, "Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Bogdandy, Armin von y Morales Antoniazzi Mariela (comp.) *"La justicia constitucional y su*

modelos juridicoconstitucionales¹³, en donde habrá un órgano encargado del control constitucional.

Otro criterio de clasificación de los órganos que llevan a cabo el control de constitucionalidad refiere al número de éstos que son facultados para realizarlo, presentándose aquí la categorización más relevante para el estudio del presente, hallándose los siguientes modelos:

1. El sistema europeo continental, concentrado o *kelseniano*, en el cual el control de la constitución es realizado por un solo órgano que se erige como Tribunal Constitucional, también es conocido como el control concentrado.
2. El modelo americano, dentro del que no se concibe a un único órgano encargado del control de constitucionalidad, sino que cualquier juez, en el ámbito de su competencia, puede aplicar este control, es decir, es un control difuso de la Constitución. Cabe recalcar que este modelo tuvo su origen a partir del famoso caso *Marbury vs. Madison*.
3. No menos importante, hay una tendencia dentro de democracias jóvenes¹⁴ de un modelo mixto, dónde un tribunal constitucional dependiente del poder judicial es el encargado de velar por el control de la Constitución, usualmente dentro de una sala especializada dentro del mismo tribunal supremo.

*internacionalización. ¿Hacia un *Ius Cosntitucionale Commune* en América Latina?*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 107 -110.

¹³ Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp.227.

¹⁴ *Ibidem*, p.230.

Resulta de especial análisis el control difuso, pues en su origen era concebido como un control que podían ejercer exclusivamente las autoridades jurisdiccionales, sin embargo, al presentarse el caso en que una autoridad administrativa tuviere que utilizar este tipo de control de la Constitución para hacerle prevalecer a esta sobre alguna ley que contraviniera a la misma, es que se presentaba un caso teórico aparentemente difícil, el cual se concreta a la reiterada cuestión, ¿pueden las autoridades administrativas aplicar el control difuso de la constitución?

El control difuso de la Constitución en sede administrativa.

A partir de la concepción del control de la Constitución se han generado dudas sobre qué autoridades deben de aplicarlo ya que, derivado de la división de poderes, es claro el lugar que tomarían cada una de las autoridades dentro de un Estado para ejercer el poder y a su vez limitar y prevenir el abuso del mismo por parte de los demás órganos del gobierno.

Es claro que el poder legislativo, el órgano encargado de la creación de las normas, no sería la autoridad idónea para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que él mismo crea, resultaría algo ilógico y sobretodo abusivo, podría darse la figura de un *súper legislador* que corregiría su trabajo sin la necesidad de seguir el procedimiento previsto para ello.

Evidentemente el poder jurisdiccional es la autoridad idónea para ejercer el control constitucional, al ser la autoridad encargada de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares o entre los particulares y el Estado, o entre este mismo, previéndose para ello distintos tipos de juicios, instancias y procedimientos con los cuales se garantiza la supremacía de la de la Constitución así como el correcto actuar de las autoridades en estricto apego al principio de legalidad, como tantos otros que enmarcan el correcto desempeño de las instituciones del Estado.

Es en el estudio de la viabilidad del poder ejecutivo para llevar a cabo esta tarea en donde se presentan dudas, considerar a la administración pública como autoridad capaz o legitimada para poder aplicar el control de la Constitución ha llegado a generar dudas puesto que los funcionarios de la administración pública deben en todo momento regir su actuación bajo el principio de legalidad y si no lo hacen así, hay previstos procedimientos para sancionarles, entonces, la correcta actuación y desempeño de las actividades de estos funcionarios se encuentra respaldada por la Ley, misma que a su vez goza de presunción de constitucionalidad por emanar de un procedimiento previsto en la propia Constitución, el cual llevan a cabo los legisladores, por lo que en principio se le da esa presunción a las Leyes que rigen el actuar de los funcionarios, por ello no tendrían que aplicar ningún tipo de control de constitucionalidad, entre ellos el difuso.

Sin embargo sabemos que la realidad humana supera a la norma, por lo que se pueden presentar casos en los que el funcionario público se encuentre frente a la necesidad de valorar si el hacer lo que es exigido por la norma es correcto a la luz de la Constitución o no, y en caso de no serlo, ¿debería un burócrata optar por dejar de aplicar la legislación para observar el mandato constitucional?

De ahí deviene el problema central de este y muchos asuntos más, la cuestión de si es adecuado permitir que la administración pública deba de aplicar el control difuso de la Constitución.

Desarrollo de la concepción del control difuso en México.

El control difuso de la Constitución, también denominado control constitucional por vía de excepción, surge en el derecho angloamericano a partir de la interpretación de dos textos constitucionales: los artículos III,

sección 2, párrafo 1, y VI, sección 2a, 8 a partir de la sentencia dictada por John Marshall en el caso Marbury vs. Madison., las cuales consisten en reforzar el poder otorgado a todos los jueces, con independencia de su jerarquía, dejando de aplicar las leyes cuando las consideren inconstitucionales.¹⁵

Constitución de 1824.

Ahora bien, dentro del foro nacional se enuncia en primer lugar la Constitución de los Estados Unidos Mexicano de 1824, de la cual se debe de analizar en primer término el entorno de su promulgación ya que ésta se presentó con posterioridad a la caída del primer Imperio mexicano, tras la derrota del gobierno de Agustín de Iturbide y gracias a la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, del cual emanó el texto constitucional, mismo que se enfrentó a dos corrientes encontradas, los centralistas y los federalistas; el poder de los federalistas y la idea de imitar el modelo constitucional estadounidense triunfó, por lo que dentro de la Constitución que se formuló como resultado de aquel Congreso se adoptaron figuras muy similares contenidas en la Constitución de los Estados Unidos de América¹⁶.

Así, podemos apreciar dos artículos dentro del Título VII, Sección Única, *“De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva”*, los numerales 163 y 165 daban un panorama preliminar de un incipiente pero presente control difuso, en ellos se establecía:

¹⁵ Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Lo confuso del control difuso de la constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional”, *Ars Iuris*, México, No. 32, 2004, pp. 194-195.

¹⁶ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 2000, pp. 16 -19.

“... ”

163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

... ”

165. Solo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.

... ”

De la lectura conjunta de ambos artículos se puede interpretar que del segundo de ellos se aprecia un notorio control concentrado encargado al mismo congreso general, lo cual significa que evidentemente se previó un control de la constitución, que claramente no seguía literalmente el modelo americano, sino más bien un modelo kelseniano *ad hoc*, llevado a cabo por el congreso general. Sin embargo, al leer en conjunto con el artículo 163, el cual establecía que todo funcionario público debía guardar la constitución, también se infiere que el texto constitucional exigía a todos los funcionarios públicos observar lo dispuesto en la propia Constitución, es decir, abordaba un control difuso sin decirlo, tal vez sin quererlo, pero estaba ahí, garantizando que el actuar de los funcionarios se apegara siempre a la Constitución misma.

Constitución de 1857.

Con la continuidad de los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución, se presentó el periodo centralista, durante el cual las repetidas tomas de poder del presidente Antonio López de Santa Anna llevaron a diversos personajes a desarrollar el Plan de Ayutla el cual desembocaría en la Revolución con el mismo nombre; movimiento cuyo principal propósito era derrocar a Santa Anna.

Una vez triunfante la Revolución de Ayutla, después de una serie de eventos, el coronel Ignacio Comonfort convocó al Congreso Constituyente, el cual inició sesiones el 14 de febrero de 1856, con la finalidad de incluir nuevos pensamientos en el texto constitucional, principalmente en materia de garantías individuales.¹⁷

Como resultado, la Constitución de 1857 empezó por contemplar dentro del artículo 1o. los derechos del hombre, asimismo continuó observando el texto del anterior artículo 163 y adicionó una idea paradigmática en el aquí artículo 126, los mencionados artículos establecían:

“...

Art. 1º El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

...

Art. 121. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

...

Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones ó leyes de los Estados.

...”

¹⁷ Ibidem, p.64.

Como consecuencia de la lectura de los preceptos transcritos, realizar una interpretación armónica y sistemática de los mismos es una tarea que naturalmente ha de efectuarse, pues es evidente que en la elaboración de los preceptos indicados, se encontraban en combate dos posturas ideológicas, la de los liberales y los conservadores.

El artículo 1o. es a todas luces progresista al reconocer los derechos humanos y no lo hace simplemente como un enunciado aislado, es el comienzo mismo de la Constitución, el reconocimiento de los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones del Estado. Además pone por encima de todo proceso legislativo y todo actuar de las autoridades a los mismos, al prever el respeto y sostenimiento de las ahí llamadas garantías. El reconocer los derechos humanos dota a la Constitución de un carácter naturalista, pues deja bien en claro que el Estado no otorga los derechos, que no es la autoridad estatal quien da a sus ciudadanos los derechos de los cuales gozan, sino que reconoce que los hombres gozan de derechos por el sólo y simple hecho de ser humanos. Así en conjunto con otros artículos siguientes, se conforma la denominada parte dogmática. Esta Constitución demuestra la sensibilidad que tuvo el Congreso Constituyente para manejar un tema tan relevante como lo son los derechos humanos.

Siguiendo con la obligación de los funcionarios públicos de respetar los derechos del hombre, el artículo 121 continuó literalmente con su contenido, aumentando así el sentido de las autoridades de observar durante todas sus actuaciones el texto constitucional en primer lugar y por supuesto, las leyes emanadas de la misma. Y es precisamente este fragmento del texto constitucional el que da pie a considerar al principio de supremacía constitucional, mismo que se confirma en el, aquí nuevo, artículo 126.

Ley Suprema de toda la Unión, así estipula el artículo 126 que será la Constitución, leyes del Congreso emanadas de ella y tratados hechos por el

Presidente con aprobación del Congreso. Ley que estará por encima de todo otro cuerpo normativo, que no sea creado de acuerdo a la misma. La Constitución por encima de todo otro cuerpo legal dentro del territorio nacional. Esto es el principio de supremacía constitucional, mismo que puede ser visto a partir de la Teoría pura del Derecho de Hans Kelsen, quien habla de la estructura jerárquica del orden jurídico, de donde deriva la conocida *pirámide de Kelsen*, en dónde se posiciona por encima de todo el ordenamiento jurídico a la propia Constitución. Aún más, dentro de este artículo también se consagra la cláusula de supremacía federal¹⁸

Como ha sido mencionado, otro punto que se incluye en el artículo 126 es la obligación de los jueces estatales de observar a la Carta Magna y el principio de supremacía constitucional por sobre las constituciones y leyes estatales que pudieran disposiciones contrarias al texto constitucional, con lo que se denota claramente la conformación del pacto federal y de una primacía de las leyes de la federación encima de las que llegasen a establecer los Estados, incluso también sus propias constituciones locales

Constitución de 1917.

Tuvieron que pasar múltiples hechos para que la Constitución de 1917 fuera concebida, todos ellos importantes y relevantes dentro de la vida del país. Concretando el presente a sucintamente señalar algunos de los más trascendentes y significativos hechos de una de las épocas de mayor dinamismo en la política de nuestra nación.

Como resultado de su extendido mandato, en conjunto más de 30 años, la colectividad comenzó a ver con malos ojos al presidente Porfirio Díaz, todo

¹⁸ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Artículo 133", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, 1999, t. II, p. 1393.

ello debido a múltiples factores, los cuales llevaron a Francisco I. Madero a expedir el Plan de San Luis, precisamente el 5 de octubre de 1910, el cual contemplaba dentro de su punto 7 el desconocimiento del gobierno a partir de las 6 de la tarde del 20 de noviembre de 1911, comenzando así la revolución mexicana; las acciones que surgieron como consecuencia de dicho Plan obligaron la renuncia del Díaz, el 25 de mayo de 1911, concluyendo así la primera etapa de la revolución.¹⁹

Figura de significativa relevancia dentro del movimiento revolucionario es Emiliano Zapata, quien expidió el Plan de Ayala. También de particular trascendencia en la evolución del movimiento se encuentra el General Victoriano Huerta, no obstante sus proezas no son objeto el presente, sin embargo, es importante mencionarle como preámbulo de la mención que en referencia a la Constitución de 1917 también se debe de realizar de Venustiano Carranza, quien expidió el Plan de Guadalupe, para desconocer al gobierno de Huerta y una vez fuera del poder, convocar a elecciones en su figura de Presidente interino, para así reconocer al ganador de estas. Una vez que Carranza ostentó el poder bajo la figura de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó a la Instalación del Congreso Constituyente.²⁰

Como resultado del Congreso Constituyente, el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, la cual se encuentra vigente hasta el día de hoy.²¹

Tal cual sucedió en la Constitución de 1857, el texto de la Carta Magna de 1917 incluyó preceptos con el mismo fondo ideológico a los ya transcritos, ahora recogidos en los numerales 1o., 128 y 133, que establecen:

¹⁹ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pp. 87 – 88.

²⁰ *Ibidem*, pp. 88 – 89.

²¹ *Ibidem*, p. 103.

“...

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

...

Art. 128. – Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

...

Art. 133. – Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

...”

En esta nueva Constitución los principios tratados y expuestos para la Constitución de 1857 siguen teniendo vigencia, observándose la disposición del ahora artículo 133 para un control concentrado de la constitución, exclusivo para los jueces, cuestión que encuentra directa confronta con los diversos artículos 1o. y 128, pues el deber de observar y guardar el texto constitucional incluyendo los derechos humanos que esta otorga, dan la pauta para poder traer a colación de un control difuso de la Constitución en nuestro marco jurídico.

Sin embargo sorprende la redacción del artículo 1o., al sustituir la palabra “reconoce” por la locución “otorga”, cuestión que ha sido objeto de

estudio en distintos foros ya que la Carta Magna no otorga los derechos, no es fuente de ellos, pues estos son inherentes a los seres humanos, pero esta reforma no impacta en el estudio del presente caso, por lo que abundar en sus consecuencias no será uno de los puntos a tratar.

Reformas.

Cuestión relevante para el estudio del control difuso son los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues con motivo de las reformas que ha sufrido el primero de ellos en los años 2001, 2006 y 2011 y las propias sufridas por el segundo en 1934 y 2016. Y aunque también resulta relevante el artículo 128, de este no se tratará aquí al no haber sido reformado desde su publicación en 1917.

Atendiendo a la complejidad de las mencionadas reformas, ha de precisarse en primer lugar las realizadas al artículo 133, pues en esencia sigue siendo el mismo, sólo se ha modificado a fin de prever al Senado en lugar del Congreso y para contemplar entidades federativas sustituyendo a los estados.

Por lo que hace al artículo 1o., las adiciones que tuvo en 2001 no impactan en la materia de estudio referente al control difuso ya que sólo se incorporó un segundo párrafo prohibiendo la esclavitud y un tercero que prohibía a su vez la discriminación, cuestión sobre la cual también se reformó en 2006.

Ahora bien, la reforma publicada el 10 de junio de 2011, modificó el párrafo primero de artículo 1o. constitucional empezando por volver a contemplar el verbo “reconocer” como rector del enunciado normativo, sustituyendo así al utilizado por el constituyente de 1917, terminando con múltiples discusiones doctrinales. Asimismo, amplió el nivel de reconocimiento

de los derechos humanos al incluir a los tratados internacionales como de estos fuente junto a la Constitución.

La adición más importante para este estudio es la del ahora tercer párrafo que establece:

“ ...

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

...”

Es menester evidenciar desde ahora que el texto constitucional impone como obligación de todas las autoridades, sin distinción de ningún tipo, velar por los derechos humanos así como reparar las violaciones a los mismos, lo cual da pauta a reforzar la idea del control de la constitución no sólo en sede jurisdiccional, como lo preceptúa el artículo 133, sino también por las autoridades administrativas, es decir, se abre la puerta a llevar a cabo un control difuso de la Constitución.

La carga impositiva que resultó de la reforma mencionada, expande el abanico de obligaciones que ahora tienen los servidores públicos hacia los ciudadanos con motivo del reconocimiento de los derechos humanos de estos, lo cual no se hace como si se tratara de una campaña política o de demagogia, la corriente neoconstitucionalista daría respuesta a cualquier interrogante que se pudiese realizar en torno a la transformación del texto supremo en materia de derechos humanos.

Criterios jurisprudenciales.

Si bien, el texto constitucional debe ser la principal fuente de obligatoriedad para las autoridades, la función del poder judicial es estar en constante cercanía con el mismo, interpretarlo y velar por su correcta aplicación y es en ejercicio de esta tarea que el Poder Judicial ha aplicado a lo largo del tiempo el control de la Constitución, hasta el punto de crear jurisprudencia²² a partir de sus decisiones, lo cual no deja de lado el hecho de que los grandes juristas que han formado parte de esta institución hayan abierto la posibilidad en sus propuestas de sentencia y en sus fallos, mismos para que el control de la Constitución fuera ejercido también por autoridades diversas a los órganos jurisdiccionales. Así pues, de entre los muchos criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales de la Federación, las siguientes decisiones impactan de manera directa en el estudio del control difuso en nuestro país.

Resulta conveniente plasmar cronológicamente los criterios que se formularon desde la Quinta Época de la jurisprudencia para poder estudiar la evolución que han tenido los criterios a lo largo de los años. De esta manera se puede apreciar el desarrollo de la idea del control difuso en nuestro país, así como la forma en que su concepción ha sido negada o aceptada según el tribunal que estudió los casos, asimismo tenemos un acercamiento directo a ellos, entendiendo las consecuencias de dejar aplicar el control difuso a autoridades diversas a los órganos jurisdiccionales, o no, puesto que es esta cuestión la que resulta de relevancia para el estudio de aquel, no es sólo el hecho de permitir o no su aplicación, sino los efectos que ello pudiera implicar.

²² Castilla Juárez, Karlos, “El llamado control de convencionalidad en la jurisprudencia del poder judicial”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2017, p. 320.

Quinta Época.

Ya desde los tiempos de esta época de la jurisprudencia el tema del control difuso por autoridades distintas a las jurisdiccionales causaba un gran revuelo en los tribunales del país, por ello se pueden encontrar múltiples precedentes que lo indican; el tratamiento al tema era especialmente inclinado a negar que las autoridades administrativas tuvieran la posibilidad de ejercer el multicitado tipo de control de la Constitución, por ello podemos encontrar distintos criterios que tienen en común esta característica, como el de rubro *“Tribunal Fiscal de la Federación, carece de jurisdicción para decidir cuestiones de constitucionalidad”*²³, que afirma que dicho Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal contencioso administrativo, el cual no puede resolver acerca de la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes.

De igual forma se encuentran las Tesis Asiladas de rubros *“Constitucionalidad de la ley, el Tribunal Fiscal de la Federación, no puede resolver sobre ella”*²⁴ y *“Constitucionalidad de las leyes o actos reclamados, competencia del Tribunal Fiscal.”*²⁵, que niegan toda posibilidad de aplicación del control difuso por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual actúa como órgano materialmente jurisdiccional aunque formalmente administrativo, lo cual concluye en la idea de no permitir a las autoridades administrativas la ejecución del control de la Constitución.

²³ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXXXII, abril 1957, p. 88.

²⁴ Tesis Asilada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXVI, junio 1953, p. 407.

²⁵ Tesis Asilada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CIX, septiembre 1951, p. 2500.

Incluso se puede apreciar que existió la idea de no permitir más que a los jueces federales el control de la Constitución, como se hace patente en la Tesis Aislada *“Constitucionalidad de las leyes, declaraciones sobre ella.”*²⁶

De los criterios invocados se pueden generar diversas conclusiones, una de ellas es que en el segundo periodo de la jurisprudencia, a partir de la vigencia de nuevo orden constitucional, es decir del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957, los tribunales se enfrentaron en diversas ocasiones al dilema de permitir o no a las autoridades administrativas, más específico aún al Tribunal Fiscal, llevar a cabo el control de la Carta Fundamental, prevaleciendo el criterio de no permitir que lo efectuaran, dando múltiples argumentos pero subsistiendo de entre ellos, uno de notable preminencia, pues se sostenía que de acuerdo a los artículos 103, 107 y 133 de la Constitución, sólo los jueces eran las autoridades facultadas para llevar a cabo el control de la misma.

Sin embargo, el último de los criterios referidos en este apartado, de rubro *“Constitucionalidad de las leyes, competencia del Tribunal Fiscal para examinarla y estatuir sobre ellas.”*²⁷, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es sin duda la más relevante para el estudio del control difuso en esta quinta época.

Textualmente la mencionada tesis indica:

“Dentro de la órbita de sus atribuciones legales, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación puede, al resolver las cuestiones de su competencia, decidir, conforme al artículo 133 de la Carta Magna,

²⁶ Tesis Asilada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XC, octubre 1946, p. 590.

²⁷ Tesis Asilada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXII, abril 1942, p. 2570.

(que ordena que todas las autoridades del país arreglarán sus actos o resoluciones a lo que en ella se establece, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en otras leyes), si la ley que apoya los actos impugnados es o no constitucional, ya que ningún ordenamiento secundario y ningún acto de autoridad, pueden prevalecer contra la Constitución General de la República. Ahora bien, no puede considerarse jurídica la abstención de una de dichas Salas, para resolver un caso sometido a su decisión, dictando sobreseimiento en el juicio, por considerarse incompetente para conocer sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley de donde derivó el acto, pues a ello equivale ese sobreseimiento, ya que deja de estimar y analizar la cuestión que se le hubiere propuesto, infringiendo con ello los artículos 14 y 16 constitucionales.”

Esta tesis pone en evidencia que ya existían bases para considerar al control difuso dentro de nuestro ordenamiento, considerando desde luego, la ley que diera origen al acto para que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación partieran desde ese punto para considerar la constitucionalidad de aquella. Tomando este criterio como parteaguas en las decisiones judiciales, encontramos uno de los primeros antecedentes formales para considerar la cabida del control difuso de la Constitución en el sistema jurídico mexicano. A partir de esta consideración, se toma en cuenta que la idea del respeto del principio de supremacía constitucional y la prevalencia del mismo sobre normas que contravinieran al texto fundamental, era un pensamiento que ya estaba presente en las actuaciones de los funcionarios pertenecientes a la administración pública

Sexta Época.

A partir de julio de 1957 y hasta diciembre de 1968, se formularon tesis jurisprudenciales bajo la etiqueta de esta época, de entre las cuales cabe destacar algunas, por ser útiles para la presente exposición.

En este periodo se mantuvo la idea de permitir que sólo los jueces de la federación aplicaran el control de la Constitución, prohibiendo a los jueces estatales a realizarlo, tal como se aprecia en la tesis aislada de rubro "*Constitucionalidad de las leyes, examen de la, improcedente, por la autoridad judicial común.*"²⁸

Abonando aún más a la discrepancia de criterios que podemos encontrar en esta época, cabe señalar la tesis de rubro "*Leyes, la constitucionalidad de las, corresponde examinarla a la Suprema Corte*"²⁹, en la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que sólo ésta podía realizar el estudio de constitucionalidad de las leyes, criterio que se refuerza con otras tesis tal como la de rubro, "*Tribunal Fiscal. Carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes.*"³⁰

Por otro lado, también se sostuvo el planteamiento de permitir que la autoridad administrativa, concretamente el Tribunal Fiscal de la Federación, además de observar las disposiciones legales aplicables al momento de emitir sus fallos, también pudiera observar las formalidades consagradas en la Constitución, todo esto plasmado en la Jurisprudencia creada por reiteración de criterios bajo el rubro: "*Tribunal Fiscal de la Federación, facultades del, para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo.*"³¹ Incluso, afianzando

²⁸ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXXV, Cuarta Parte, septiembre 1968, p. 37.

²⁹ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXXXV, Primera Parte, julio 1964, p.20.

³⁰ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXXXII, Primera Parte, abril 1964, p.23.

³¹ Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXXII, Tercera Parte, abril 1968, p.146.

y reforzando este criterio, también se estableció la tesis aislada de rubro *“Constitución. Su aplicación por parte de las autoridades del fuero común cuando se encuentra contravenida por una ley ordinaria.”*³², misma cuyo texto manifiesta:

“Si bien es verdad que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, si están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa del pacto federal.”

De la lectura de este criterio es aún más claro que el pensamiento de esta época no se alejó completamente de la idea de no permitir que las autoridades dejaran de observar la legislación secundaria por aplicar precisamente el mandato constitucional, lo cual se traduciría la aproximación a un control de la Constitución al estilo americano o difuso.

Séptima Época.

Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la culminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima.

Es esta fase de la jurisprudencia se continuó con la discrepancia de criterios, encontrándose tesis como la de rubro *“Reglamento, constitucionalidad*

³² Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LX, Cuarta Parte, febrero 1960, p.177.

*de un. Incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para enjuiciarla.*³³ que no concebía como permisible a la autoridad administrativa la realización del examen de constitucionalidad de las normas secundarias.

Otros criterios como los que se emitieron bajo los rubros, *“Constitucionalidad de las leyes, examen de la, improcedente por la autoridad judicial común.”*³⁴ *“Ley. Apreciación de su constitucionalidad.”*³⁵, y otros, se decantan por prohibir a los jueces locales el aplicar un examen de constitucionalidad de las leyes para así dejarlas de observarlas, atribuyendo esta potestad sólo a los jueces de la federación, como ya había sucedido desde la sexta época.

Reforzando los criterios emanados con anterioridad a esta época, se halla la tesis asilada de rubro *“Tribunal Fiscal de la Federación. Puede examinar la constitucionalidad de un acto administrativo.”*³⁶, cuyo texto se transcribe a continuación, sirve en el estudio de la sentencia objeto del presente trabajo.

*“Si bien el **Tribunal Fiscal de la Federación** carece de competencia para resolver cuestiones relativas a la inconstitucionalidad de una ley o reglamento, por ser privativa del Poder Judicial de la Federación, ello acontece únicamente en los casos en que se somete al mencionado tribunal directamente a una controversia por leyes o actos de la*

³³ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 58, tercera parte, octubre 1973, p.63.

³⁴ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 42, cuarta parte, junio 1972, p.17.

³⁵ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 49, primera parte, enero 1973, p.57.

³⁶ Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 35, sexta parte, noviembre 1971, p.73.

*autoridad que violen las garantías individuales, en los términos del artículo 1o., fracción I, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, puesto que no podría dictar sentencia para los efectos que señala el artículo 80 de la citada ley; pero **cuando lo que se le plantea específicamente es la nulidad de una resolución administrativa, fundándose en el artículo 202, inciso c) del Código Fiscal de la Federación anterior, sí tiene competencia**, toda vez que este último precepto establece como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: "... c) Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida", **por lo que en tales condiciones del citado tribunal sí está en aptitud de resolver si la disposición legal en la que se fundó el acto o procedimiento administrativo se aplicó correctamente o si debió aplicarse otra, puesto que una cosa es juzgar sobre si la resolución impugnada viola directamente garantías individuales y otra si dicho acto se ajusta o no a la ley aplicable.**"*

Este criterio sirve para distinguir entre la aplicabilidad de una ley por considerarle constitucional o no y por otro lado los actos que se realizan al amparo de una ley pero que en sí mismo no le aplicaba ese precepto. Esto sirve de punto de partida en el presente para poder distinguir dos puntos diferentes del control difuso, pues un extremo sería considerar que la ley es de suyo inconstitucional y por ello se tendría como consecuencia su inaplicación por parte de la autoridad administrativa; en el otro extremo encontraríamos el supuesto en que, el acto se realice en apego a la ley que es perfectamente constitucional pero la realización del mismo supondría un atentado a la Constitución misma.

Octava Época.

La Octava Época principió el 15 de enero de 1988, y fue regulada por Acuerdos del Pleno de 4 de febrero y 11 de agosto de 1988. El cambio radical habría de iniciarse con el Acuerdo del Pleno de 13 de diciembre de 1988 (modificado por los de 8 de junio de 1989 y 21 de febrero de 1990).

Durante su vigencia podemos encontrar criterios tales como los denominados, "*Tribunal Fiscal. Carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes.*"³⁷ y "*Constitucionalidad de las leyes, examen de la, improcedente por la autoridad judicial común*"³⁸ encaminados a negar la posibilidad de que las autoridades administrativas lleven a cabo un control de la Constitución, incluso dejando fuera de esta posibilidad a los jueces de los estados, reservando dicha tarea sólo a los jueces de la federación.

De manera clara y sin dejar lugar a dudas, el Poder Judicial de la Federación a través de la tesis aislada de rubro "*Control difuso de la constitucionalidad de las leyes.*"³⁹, manifestó que sólo éste podría realizar el control de la constitución, mediante el texto de la citada tesis se entiende cabalmente lo expuesto y es el siguiente:

"Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del

³⁷ Tesis VI.2o. 314 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XV-1, febrero de 1995, p. 280.

³⁸ Tesis Asilada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XII, julio de 1993, p. 181.

³⁹ Tesis Asilada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. II, segunda parte-1, enero-junio de 1989, p. 228.

orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquella, según que al código político le sea o no contraria. **El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial.** Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, **en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución** aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, **aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad,** en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del

precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse."

No hay lugar a duda, durante la octava época se reforzó totalmente la tendencia a no permitir que alguna autoridad distinta a los jueces, magistrados y ministros de la federación, aplicaran el control difuso de la constitución,

adoptando una concepción aún más cerrada de quién podía tocar el texto constitucional, limitando a unos pocos el poder decidir cuestiones de constitucionalidad, obviando el hecho de que los demás órganos de los distintos poderes sólo estarían facultados en términos legales para realizar sus funciones, impidiéndoles siquiera acariciar la posibilidad de pensar en ir más allá al momento de actuar en favor de los derechos del ciudadano.

Novena Época.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 y que se reflejaron en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el citado medio de difusión oficial el 26 de mayo de 1995, que abrogó a la anterior de 5 de enero de 1988 y sus reformas, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena. Por Acuerdo 5/1995 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 13 de marzo de 1995, se estableció como fecha de inicio de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación el 4 de febrero de 1995, fecha a partir de la cual se conjuntaron en una sola publicación el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, creada con la reforma del 5 de enero de 1988 a la Ley de Amparo.

En este tiempo se suscitaron múltiples resoluciones que vacilaban entre aceptar o no la aplicación del control difuso por parte de las autoridades administrativas, tal como aconteció en las épocas previas ya estudiadas.

A diferencia de las contradicciones que se presentaron en las épocas anteriores, tuvo preminencia la siguiente tesis de jurisprudencia⁴⁰ por

⁴⁰ Tesis P./J. 74/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p.5.

reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro y texto:

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

*El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales**, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”*

Así las cosas, la novena época se vio marcada por gran presencia del aparato jurisdiccional, el cual tomaba decisiones aún más trascendentes y relevantes en para el país, en atención a la evolución de la vida política y jurídica de la nación, del contacto que se tenía con organizaciones y Cortes extranjeras, de la evolución de los derechos humanos y múltiples factores que volvieron más dinámica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los

Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados Federales, lo cual no alteró el preminente criterio de no permitir a otras autoridades, distintas a sí mismos, el realizar control constitucional, remarcando así la línea de pensamiento que imperaba durante la época previa y toda esta novena, en la cual se consolidaba un poder judicial fuerte frente a los otros dos Poderes de la Unión.

Décima Época.

Mediante decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once; asimismo, por Decreto publicado en dicho medio oficial del diez de junio de dos mil once, que entró en vigor al día siguiente, se modificó la denominación del Capítulo I, del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Las mencionadas reformas implican una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de algunos de los órganos que lo integran.

Con motivo de todo ello, mediante el acuerdo 9/2011 de fecha 29 de agosto de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó el inicio de la décima época de la jurisprudencia.

Previo a realizar un análisis profundo de los criterios jurisprudenciales gestados en la actual décima época, es menester recalcar que el Amparo Directo en Revisión 1640/2014, objeto principal de este trabajo, fue resuelto durante la vigencia de ésta, el 13 de agosto de 2014.

Una vez que se tiene en cuenta lo anterior, es preciso realizar el mismo ejercicio efectuado con las épocas anteriores.

De entre las distintas tesis aisladas y de jurisprudencia que encontramos en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, para la elaboración de este apartado y en general de relevancia para este trabajo, debemos de resaltar dos:

En primer lugar, hay que hacer hincapié en la Tesis Aislada con el rubro y texto siguientes⁴¹:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ESTÁ OBLIGADO A EFECTUAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD.

Con motivo de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el diez de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se rediseñó la forma en que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad, por lo que ahora todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que aquél es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, cuando en el juicio contencioso administrativo se aduzca que una norma aplicada en el acto cuya nulidad se demanda transgrede algún principio

⁴¹ Tesis XXX.1o.1 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, agosto de 2012, p.2016.

*contenido en la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede válidamente omitir su estudio bajo el argumento de que las cuestiones de inconstitucionalidad están reservadas al Poder Judicial de la Federación. Esto es así, **porque en la jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.),** de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).", **la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció** que en el sistema jurídico mexicano actual, los juzgadores nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, con la limitante de que éstos (entre los que se ubican analógicamente los que integran **los tribunales administrativos**), **no pueden declarar la inconstitucionalidad de normas generales, pero sí deberán inaplicarlas cuando consideren que no son conformes con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que se concluye que el órgano jurisdiccional mencionado está obligado a efectuar el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad.**"*

Este criterio que vio la luz el 15 de marzo de 2012, teniendo una lectura simple, puesto que se concreta a mencionar que las autoridades administrativas si están facultadas para ejercer el control difuso, el cual no debe de realizarse declarando la inconstitucionalidad de las leyes secundarias, sino más bien, inaplicando aquellos preceptos que derivados de una interpretación conforme al texto Supremo, resulte contraria a este.

Sin embargo, la tesis citada, fue superada por contradicción de criterios el 22 de enero de 2014, subsistiendo la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes⁴²:

“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

*Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que **subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.** La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o*

⁴² Tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, t.I, abril de 2014, p.984.

inconveniencia no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como

concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.”

Del estudio de esta se aprecia que se continúa reconociendo la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de ejercer el control difuso de la Constitución pero acota los supuestos en que éste actúe pues habrá de limitarse para no resolver más allá de lo solicitado ya que en caso de incurrir en alguno de los supuestos previstos en la tesis, se estaría llevando a cabo un control concentrado, el cual sí correspondería exclusivamente al Poder Judicial.

Con posterioridad a las resoluciones invocadas, el 13 de agosto de 2014, como ya se ha mencionado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el Amparo Directo en Revisión 1640/2014, en el sentido contrario a los criterios tendientes a aceptar la verificación del control difuso por parte de las autoridades administrativas, volviendo a un criterio aparentemente superado y el cual se mantuvo, al menos, desde la quinta época de la jurisprudencia.

Evidentemente sobresale esta decisión de la Segunda Sala del Alto Tribunal y es por ello que el presente estudio tenga como objeto principal el llegar al punto medular de la mencionada resolución, pues no se trata de una tesis aislada que pase desapercibida, por consecuencia de las reformas constitucionales de las cuales ya se habló previamente puesto que éstas derivan precisamente de un asunto de gran relevancia e impacto nacional. Así, hasta ahora cabe mencionar el caso Radilla, del cual no se tratará a profundidad, pues para este punto podría denominársele de explorado derecho, sin embargo, cabe precisar que a partir del expediente varios 912/2011 de fecha 10 de julio de 2011,

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abrió un nuevo paradigma a partir del cual se puede dar una lectura garantista que permite formalizar el control difuso de la Constitución no sólo por los poderes judiciales tanto federal como estatales, sino también por todas las autoridades, incluyendo las administrativas, que en su actuar deban de brindar primacía a la Constitución antes que a otras leyes o actos apegados a éstas que puedan ir en contra de lo mandado expresamente por aquella.

La autoridad administrativa y el control difuso.

Una vez estudiado el control de la Constitución y concretamente la evolución del control difuso desde el texto de la Carta Magna y a través de las resoluciones judiciales que se han dictado desde la Quinta Época de la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, es momento de apuntar hacia la resolución objeto de estudio, pues es en este momento que se cuenta con elementos suficientes para poder abordarle y realizar observaciones al respecto.

Ahora bien, como ya ha sido expuesto, la pretensión del funcionario público sancionado, también anunciado como Director General del Centro, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Baja California, era defender su decisión consistente en haber revocado la boleta de infracción impuesta por una persona cuyo nombramiento como servidor público no se encontraba vigente, lo cual se puede simplificar como, el DG quería que se respetara su decisión de haber reparado la violación al derecho humano del gobernado.

Por otra parte, la decisión de los diversos tribunales a través de los cuales se ventiló el asunto, parece apuntar a una dirección concreta, la

autoridad administrativa no puede ejercer el control difuso de la constitución ya que esa es una tarea reservada para los órganos jurisdiccionales.

Al encontrarse en pugna estas dos pretensiones, se tornan en un caso difícil de resolver o al menos de encontrar la solución más benéfica para las partes, ello dado que no sólo se trata de una decisión aislada que pueda olvidarse de un día para otro, es precisamente un criterio trascendental que, desde mi punto de vista debió haberse resuelto de otra manera.

Si bien, no hay resoluciones perfectas, como tampoco el hombre lo es, ni las leyes que éste crea, muchas de las decisiones que son tomadas por las autoridades al momento de decidir sobre los asuntos que se ventilen ante ellas, pueden pasar no sólo por juicios de valor o éticos, también por juicios de constitucionalidad o convencionalidad, de entre varios más. Los operadores jurídicos echan mano de diversas herramientas para poder resolver las controversias, una de ellas pudiendo ser también el factor político.

El contexto socio-político en el que se encuentre inmerso el juez es un factor que puede llegar a ser determinante para la toma de su decisión, lo cual no la alejaría de ser correcta en cuanto a derecho o justa conforme a las reglas establecidas para la resolución de la misma.

¿Qué variable pudo haber influido para que la decisión en el amparo directo en revisión 1640/2014 fuera resuelto de una manera distinta? Bajo un prisma político sensacionalista propongo que la sentencia del ya mencionado y conocido caso Radilla fue un elemento a considerar por el Estado mexicano para reforzar, a través de los tribunales, el control concentrado de la constitución, dejando de lado y tratando de obstaculizar el control difuso, no porque no sea bueno sino simplemente por mantenerse el orden para el cual se había trabajado durante años previos y así, poder seguir manteniendo el monopolio del control de la Constitución mediante la aplicación de un control

concentrado, toda vez que mediante la emisión se la resolución del expediente Varios 912/2010⁴³, pudiera esbozarse un tipo de control difuso un tanto limitado, pero con nociones básicas de interpretación que dan a sensación de estar ante este, pues mencionan en la sentencia:

“... ”

3) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

...”

Con este párrafo se hace patente que, aunque se reconoce la obligación de todas las autoridades de velar por la protección de los derechos humanos, no se permite que el poder ejecutivo realice actos tendientes a realizar un control de la Constitución y de esa forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó abierta la puerta a dos posibilidades, la primera era ampliar posteriormente el espectro de su sentencia con futuros fallos que permitieren el control difuso, cuando este se tradujera en alguna resolución que se pudiera vitorear y la segunda de ellas, la de seguir con la línea de prohibición del control difuso para autoridades distintas a las jurisdiccionales, encontrando múltiples justificaciones para ello.

De las justificaciones que pudieran darse, de entre los motivos por los cuales la aplicación de un control difuso de la constitución en sede administrativa pueda resultar en perjuicio del orden jurídico, encontramos la dificultad a la que se enfrentaría todo el ordenamiento para saber en qué casos las autoridad resolvió en cierta forma, que pudiera ser contraria a la manera en

⁴³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, octubre de 2011, p. 313.

que haya resuelto diversa autoridad de la misma índole. Lo cual resulta a todas luces razonable, sin embargo al ir más profundo en el tema, de igual forma se encontraría dificultad para saber si la autoridad administrativa ha dejado de aplicar la ley por considerarle inconstitucional o si no ha observado lo mandado por ella para en su lugar, realizar lo mandado por la Constitución, lo cual el principio sonaría al mismo enunciado, sin embargo se tratan dos escenarios distintos.

Dejar de aplicar una ley o un fragmento normativo que al contrastarse con la Carta Magna va en contra de esta, es una solución razonable que cumple con el principio de supremacía constitucional y a su vez contempla lo establecido por la tesis del control difuso de la constitución. Si la autoridad que lleva a cabo esta acción es un órgano jurisdiccional, de acuerdo a lo ya expuesto, es claro que no habrá oposición alguna a la decisión que tome al respecto, pero imaginemos qué sucedería si la autoridad que se encargara de tomar esta decisión fuera dependiente del poder ejecutivo. A partir del contenido del artículo 128 constitucional al ser un funcionario público que protestó guardar la misma, sería exigible que lo realizara, dejar de aplicar la ley contraria a la Constitución que aquel juró guardar y aún más, sumando el texto del artículo 1o. –incluso el anterior a la reforma de 2011- por el cual todo individuo goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, sería dable que el gobernado, objeto de la acción de la autoridad, goce del respeto a estos por parte de todas las autoridades, aún más, si se concibe el ya reformado artículo 1o., les sería exigible a las autoridades el respetarlos.

Sin embargo, no se debe de dejar fuera otro principio constitucional de gran importancia dentro de nuestro orden jurídico, el principio de legalidad, por el cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté expresamente permitido por las leyes que faculten su actuar.

De los dos mencionados principios hasta el momento, el de supremacía constitucional y el de legalidad, no cabe excluir a uno por preferir al otro ante los supuestos en los que se tengan que verificar ambos, o sea, en todo aquello que deba de llevar a cabo alguna autoridad.

Como presupuesto básico, todo funcionario público regirá su actuar bajo el postulado del principio de legalidad, pues sin una ley que le permita desempeñar sus funciones, todo aquello que realice será a todas luces ilegal y, aún más, inconstitucional, puesto que no tendrá forma alguna para poder fundar ni motivar la causa legal de su procedimiento, como lo exige el enunciado normativo del artículo 16 constitucional.

Por otro lado, todos los funcionarios públicos deben de velar por la protección de los derechos humanos que reconoce⁴⁴ la Constitución, esto a partir de la lectura literal del primer párrafo del artículo 1o. y de entre estos derechos humanos se encuentra el de seguridad jurídica, el cual se verifica con el principio de legalidad.

Entonces es necesario que las autoridades garanticen el derecho de seguridad jurídica de todos los gobernados, lo cual se verifica con el enunciado

⁴⁴ Es necesario mencionar que el 30 de mayo de 2011, fecha en que el Director General revocó la sanción impuesta, aún no era vigente la reforma por la cual se modificó el verbo rector del primer párrafo del artículo 1o. constitucional, por lo que en ese momento el texto preveía el verbo “otorgar”, distinción que para efectos del análisis de la sentencia no resulta relevante, toda vez que la forma en que se exprese la existencia de los derechos humanos y el reconocimiento, otorgamiento, validación o cualquier otra fórmula, resulta innecesaria, pues el espíritu del artículo es aceptar que existen derechos humanos, que existen antes que el texto constitucional, que son inherentes a la persona y por ello han de ser protegidos por el Estado.

normativo que prevé la debida fundamentación y motivación de los actos de las autoridades, lo que también significa que se buscará alcanzar el mandato de optimización del principio de seguridad, el cual atiende en instancia última a un valor, el cual significa una abstracción, un ideal a alcanzar, por lo tanto, cabe preguntarse a qué valor atiende el principio de legalidad.

Pero al no ser el único principio que entra en colisión en este estudio, no se puede responder la pregunta anterior sin formular la misma para su correlativo.

El principio de supremacía constitucional es expresado, como bien ha sido manifestado, por el artículo 133, al concretar el mandato de optimización que ordena la realización del establecimiento primordial de la Constitución por sobre las demás disposiciones normativas en el ordenamiento, por ser esta la fuente de todo el sistema jurídico; por ello se debe de realizar la misma interrogante para saber qué valor busca el principio de supremacía constitucional.

Antes de responder a las cuestiones planteadas, se tiene que aclarar el escenario por el cual fueron formuladas, mismo que se desarrolla en el seno del problema jurídico que se presenta en el control difuso, esto es, el aparente conflicto entre los principios de legalidad al que deben de apegarse las autoridades en su actuación y el de supremacía constitucional, al cual se verán enfrentadas éstas en el momento en que se topen ante una ley que aparentemente vaya en contra de la Constitución y que sin embargo, deben de aplicar porque es precisamente la ley, la cual, como norma secundaria, regla el comportamiento de las autoridades frente a los particulares, no obstante, si dejan de aplicar la ley, estarían actuando en contra del referido principio de legalidad y en consecuencia atentando al derecho humano de seguridad jurídica porque los ciudadanos no tendrían certeza de los actos que se estarían ejecutando en su contra; incluso, si las autoridades dejan de observar las leyes

que rigen su actuar en contra de la Constitución misma, puesto que al ser la fuente de las leyes, entraría en contradicción desentender la norma.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que las leyes gozan de presunción de legalidad y por ello no se tendría por qué dudar de su aplicabilidad y es justo por ello que puede ser desvirtuada dicha presunción, esto a través de los mecanismos previstos para ello.

Ahora bien, las autoridades también están obligadas a guardar la Carta Magna y su supremacía por sobre las disposiciones que vayan en contra de esta debido a que en caso de no hacerlo, se estaría atentando de forma directa en contra de la Ley Suprema de toda la Unión.

Es ante este panorama que se aprecia el aparente conflicto entre los principios de legalidad y de supremacía constitucional en el momento en que se tenga que aplicar un control difuso de la Constitución. Ahora bien, es distinto el tratamiento que tienen las autoridades jurisdiccionales ante estos casos puesto que dentro de sus facultades está la de velar por que las leyes, producto del trabajo del poder legislativo, sean concordes con el texto constitucional, por lo que aquella autoridad es en efecto la principal legitimada y obligada a realizar el control de la Carta Fundamental.

En contraposición, la realización por parte de las autoridades administrativas aparenta crear el conflicto ya mencionado porque dentro de sus facultades no está prevista expresamente la de examinar el texto legal a la luz del constitucional para determinar si este se ajusta o no y en su caso declarar la inconstitucionalidad de las primeras, porque es evidente que esa tarea fue encomendada a un poder distinto, que no vela por la ejecución de la ley, sino que la juzga, que la examina y determina su validez y así hacer eficiente la división de poderes.

Sin embargo es necesario que los funcionarios de la administración pública evalúen sus acciones frente los ciudadanos, no sólo desde un ángulo legal que los habilita para desempeñar sus funciones, sino en cumplimiento a la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Como consecuencia de todo lo anterior se cuenta con los suficientes argumentos para responder a las preguntas planteadas en párrafos previos, y por ello la respuesta a qué valor que persiguen ambos principios, es la justicia, pues incluso bajo la concepción que para esta tenía Ulpiano al ligarla con los principios del derecho, vivir honestamente, no hacer daño al otro y dar a cada uno lo suyo⁴⁵, se vuelve patente la idea que la justicia puede englobar diversos principios, pues al ser esta un fin último de los seres humanos, será a su vez tesis y antítesis de los enunciados normativos y deónticos que llegue a formular. Asimismo encontramos dentro de los principios que ya enunciaba Ulpiano, se encuentra inmerso el bien común, pues es el punto de convergencia de los tres enunciados del jurista romano.

Para comprender esta última idea se debe entender que el vivir honestamente, más que reflejar en la realización del individuo, afecta a los otros con quien este conviva, pues sus acciones repercutirán directamente en los demás, con lo cual se liga al segundo principio enunciado, el no hacer daño al otro, lo cual incide directamente en una relación sinalagmática entre los miembros de la sociedad, derivando en el tercer principio, pues dar a cada quien lo suyo significa también certeza, seguridad de que cada elemento de la

⁴⁵ Digesto, Libro Primero, Título 1, 10, 1: *luris precepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*, consultado en Kriegel, Hermann y Osenbrüggen, *Cuerpo del Derecho Civil Romano*, 1a. ed., trad. de D. Ildelfonso L. García del Corral, Valladolid, Lex Nova, 1889, p. 199.

sociedad tendrá lo que en derecho le es propio. De esta forma se hacen presentes ambos principios en el ápice de la justicia ya definida desde Ulpiano.

Con esta idea se pretende demostrar que toda vez que ambos principios tienden a la realización de un mismo valor, deberá de resolverse el conflicto aparente que presenta el control difuso, a partir de la ponderación de los mencionados principios frente a la protección más amplia que otorgue uno u otro a los gobernados.

No dejar pasar desapercibido el hecho de que el derecho humano al que ambos principios atienden es el de seguridad jurídica, es una cuestión de suma importancia, puesto que tomando como piedra angular este derecho de gran impacto es que se apunta hacia la justicia como el valor al que ambos principios atenderán.

De este modo, ante el conflicto de qué principio prevalecerá sobre el otro, por ende que enunciado normativo y por consecuencia lógica deducir si es válido el control difuso por autoridades administrativas, sería válido realizar un análisis en donde se determine qué valor buscan los principios en pugna, pues si son valores distintos, no se encontrarán en conflicto y no será necesario realizar el estudio, pero si ambos principios atienden al mismo valor se deberá de interrogar si entre ellos se excluyen o se complementan, ya que en caso de ser exclusivos, se presentaría una antinomia y en realidad los principios no atenderían al mismo valor, sin embargo, en caso de que los principios se complementen, se tendrá que cuestionar en qué grado lo hace uno respecto del otro, si se encuentra alguno subordinado y de esa forma decidir cuál de ellos regirá a la relación concreta.

Si se realiza la fórmula propuesta con los hechos del caso de análisis, es claro que los principios de legalidad y supremacía constitucional atienden al valor último de la justicia, por lo que en el actuar diario de la autoridad se

verifica la complementación entre ambos, a su vez, circunscribiéndolos a los hechos, se verifica que el DG tuvo en claro que ser infraccionado por una persona que no era funcionario público representaba una grave violación a los derechos del gobernado, la cual aún era susceptible de ser reparada al no haber sido modificada de forma irreparable la situación de este, por lo que el DG apuntó al texto constitucional como el que protegía en mayor medida al afectado, quedando encima del principio de legalidad al brindar un espectro de seguridad jurídica y justicia más amplio, por lo que procedió a dar primacía a la Constitución, reparando la violación.

Lo anterior no significa que el DG hubiere considerado inconstitucional el artículo 85 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por ello haya dejado de considerar el tiempo para interponer el recurso, más bien, el servidor tuvo en claro que la Constitución exige estar facultado al momento de emitir una resolución como autoridad y ya que la empresa de transporte fue objeto de una de estas sin las formalidades constitucionales exigidas, la violación se elevaba a ese rango, por lo que remediarle en principio, con los supuestos legales previstos para el caso hubiere sido lo preferible, pero tomar las figuras de fondo teniendo en cuenta el espíritu de la norma para remediar la afectación, optando por un camino adjetivo distinto al previsto, garantizaba y reparaba de forma más eficiente y efectiva la violación.

Este planteamiento es también considerado por la doctrina como principio de proporcionalidad o justicia del caso concreto,⁴⁶ pues no parece que pueda haber más límites que los meramente cognoscitivos, compatibles con la unidad de solución justa y que sólo serán de aplicación, en su caso, en la

⁴⁶ Bejar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, 1a. ed., México, Liber Iuris Novum, 2012, p.72.

medida en que no corresponda a la Administración la carga de la prueba, esto es, en la determinación de la consecuencia jurídica.⁴⁷

Si bien, en un ejercicio de ponderación entre estos principios, el de supremacía constitucional tendría que prevalecer sobre el de legalidad al dar sustento el primero al segundo, no deja de ser verdad que los principios son mandatos de optimización, es decir, pueden cumplirse en mayor o menor medida dependiendo del caso concreto y en consecuencia, habrá casos en que lo más conveniente, sin dejar de observar el principio de supremacía constitucional, sea constreñirse al de legalidad para proteger al ciudadano de las actuaciones del Estado.

⁴⁷ Alonso Mas, M.^a José, *La solución justa en las resoluciones administrativas*, 1a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1998, p.539.

Conclusiones.

Optar por una vía dualista en la decisión sobre la factibilidad del control difuso dentro del sistema jurídico mexicano, sería caer en el eterno debate que se ha presentado durante largo tiempo, dentro del cual, ninguna de las posturas parece prevalecer sobre la otra.

Lo dicho es así porque el aparente conflicto, del que ya se ha hablado en capítulos anteriores, crea una paradoja entre los puntos de vista recogidos sólo desde un ángulo positivista.

Como también fue expuesto, bajo una postura neoconstitucionalista, el posicionamiento de los derechos humanos sobre la postura legalista del poder, amplía la concepción de estos para poder verlos como aquella cualidad propia e inherente a los seres humanos, la cual deberá protegerse y respetarse para la consecución de los valores cuya función será la del perfeccionamiento del propio individuo.

Por otro lado, negar las debilidades del control difuso para exaltar sus bondades y ofrecerlo como la mejor opción de entre los otros tipos de control constitucional, se trataría no sólo un acto irresponsable desde el punto de vista doctrinal, sino también un acto de soberbia de sus defensores, pues sería tanto como tratar de embonar una pieza errónea en el rompecabezas equivocado.

Sin embargo, si se toma el punto de vista contrario, negar rotundamente algún beneficio que se pudiera encontrar en el control difuso también sería un acto de egoísmo, al no reconocer que en algunos casos es aceptable y bueno el contemplarlo como una vía de solución y que, si se realiza con la seriedad necesaria y con la técnica suficiente para ello, contemplando el ordenamiento en conjunto, su ejecución sería justificable y comprensible, siempre en aras de la protección más amplia para los ciudadanos.

Desde su concepción dentro del sistema jurídico mexicano, ha generado conflicto por todos los puntos ya expuestos y muchos más que puedan desarrollar los teóricos del derecho, sin embargo, la evolución del mismo nos indica que no existe una única fórmula para poder determinar su validez.

Como toda ciencia no exacta, no existe una solución única a los problemas, como tampoco existen problemas idénticos, por lo cual, la ciencia del derecho habrá de encontrar la respuesta a los casos difíciles, a los conflictos que se puedan presentar entre las normas y entre los principios así como a las antinomias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes.

No puedo concebir un sistema jurídico que no sea perfectible, dado que la misma evolución de las relaciones sociales de los individuos obligarán al sistema a mutar, adaptarse y progresar en favor de los miembros de la colectividad para atender al bien común, que sólo se logrará en la medida de lo justo. Y lo justo en los casos difíciles será asequible siempre que se haga uso de todos los medios disponibles para alcanzarlo.

Si un medio posible para garantizar lo justo es el control difuso, deberá de matizarse su aplicación en caso de que este no embone al cien por ciento dentro de la tradición jurídica que pretenda ayudarse de él. La razonabilidad como principio que ayuda en la consecución de la resolución de los casos, será útil siempre que, en principio, todo aquello que parezca dado de cierto fundamento se presuma o se pueda entender razonable, pero esa apariencia quedaría destruida desde el momento en que se presente otra solución legalmente posible y que resulte más plausible por las razones que sean.⁴⁸

Comparando las ideas plasmadas con la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1640/2014, de la cual derivó la tesis aislada en torno a la cual se desarrolló el

⁴⁸ Alonso Mas, M.^a José, *op. cit.*, p. 416.

presente, es claro que la misma pudo haber sido distinta si los Ministros hubieran tenido en consideración otros criterios al momento de resolver.

Tal como se observa en resultando séptimo de la sentencia, se consideró infundado el agravio formulado por el Director General ya que el texto del artículo 1o. constitucional sobre el cual el recurrente basaba su argumentación, no era el vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, sin embargo el Alto Tribunal no consideró más que el enunciado normativo, haciendo a un lado el enunciado deóntico implícito en el texto constitucional, postura con la que se aprecia de manera latente la justificación estrictamente positivista que adoptó esa Segunda Sala para llegar a ese fallo.

Como referencia, cabe mencionar que a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008, por el cual se dio a conocer el nuevo sistema de justicia penal, la tendencia de los juzgadores penales se inclinó a dejar de aplicar las disposiciones previstas dentro del sistema denominado “mixto”, para aplicar en su lugar aquellas previstas dentro del nuevo sistema llamado “acusatorio”, ello en razón de que el segundo de estos es más protector de los derechos tanto de las víctimas como de los indiciados, procesados y sentenciados. Y precisamente por ese planteamiento se comenzó a dar una serie de argumentos en contra de dicha medida, los cuales alcanzaron las últimas instancias procesales que fueron decididas por los Tribunales del país, en donde muchos de esos asuntos fueron resueltos en el sentido de dejar que el texto reformado, posterior a la aplicación de la ley para los gobernados, fuera el que desde ese momento rigiera, dado que garantizaba en mayor medida el desarrollo de los derechos humanos.⁴⁹

⁴⁹ Tesis PC.I.P. J/43 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, libro 53, abril de 2018, p. 1317.

Lo anterior podría parecer irrelevante de primera instancia para el estudio del control difuso en el caso que nos ocupa, sin embargo si se contrasta la decisión de los tribunales podemos ver una incoherencia en la lógica por la cual declararon infundado el agravio del Director General, puesto que se argumentó el momento de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos para descartar el argumento del servidor público, aun cuando este priorizó la reparación de los derechos humanos del gobernado, como lo marca el texto reformado, el cual a partir de una interpretación amplia pudo haber aplicado también para el funcionario público sancionado por el OIC, ya que no se limitó a ser un simple aplicador a ciegas de la ley, sino que fue más allá de la interpretación literal del texto, el servidor público entendió el espíritu de la norma, atendió al enunciado deóntico que expresa el deber de las autoridades de velar por los derechos humanos.

Con esto se hace patente el hecho de que la Suprema Corte utilizó este asunto para dar vida al argumento que buscaba reforzar, es decir, negar la posibilidad de que las autoridades administrativas estuvieran facultadas para ejercer el control difuso de la Constitución.

Ahora, es evidente que existen otras opciones que pudo haber tomado el Ato Tribunal para decidir sobre el caso concreto, dar su anuencia en la cancelación de la boleta de infracción para atender al mandato constitucional por encima de las reglas especiales del procedimiento administrativo o quizá retomar el argumento *pro homine* para permitir que se inaplicara la ley sin declarar su inconstitucionalidad, o muchas otras que se adhirieran a los múltiples criterios aquí estudiados, sin embargo, desde mi parecer el tema no se centra en lo jurídico sino en el deseo de volver a concentrar el control de la Constitución en los tribunales federales para así, dar un revés a la reforma constitucional de 2011.

Encontrar la forma de revertir el alcance de las reformas, sólo en una parte que le conviene seguir manteniendo al Poder Judicial, es fácil para este, pues al ser este Juez de la nación, podrá adoptar decisiones basadas en la ley y tal vez en la justicia, que puedan amoldar a sus pretensiones el texto constitucional.

Ya que el control difuso ha estado presente en la vida jurídica del país durante mucho tiempo, ya desde Ignacio L. Vallarta y Gabino Fraga⁵⁰ se discutía el tema, y a través del tiempo y de las doctrinas y hasta la vida diaria de los tribunales así como en el día a día de los servidores públicos de la administración, federal o local, nos cuestionamos sobre la aplicabilidad de las leyes así como de su constitucionalidad, siempre atendiendo a un correcto desempeño de las funciones de la administración con el sólo objetivo del bien común, considero que la discusión seguirá abierta, a favor o en contra del control difuso de la Constitución por las autoridades administrativas, pero me parece aún más relevante el que se pueda realizar un análisis como el aquí expuesto en dónde no se limite a una operación binaria estricta, sino que se pueda llegar a esa conclusión a partir del estudio profundo de la figura en comento para dilucidar si su aplicación al caso concreto efectivamente observa al bien común, a la justicia como valor y a la seguridad jurídica como el derecho humano a proteger.

⁵⁰ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, p.2.

Bibliografía.

ALONSO MAS, M.^a José, *La solución justa en las resoluciones administrativas*, 1a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1998.

BEJAR RIVERA, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, 1a. ed., México, Liber Iuris Novum, 2012.

CASTILLA JUÁREZ, Karlos, “El llamado control de convencionalidad en la jurisprudencia del poder judicial”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2017.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Artículo 133”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1999.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, “Lo confuso del control difuso de la constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional”, *Ars Iuris*, México, No. 32, 2004.

HIGHTON, Elena I, “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Bogdandy, Armin von y Morales Antoniazzi Mariela (comp.) *“La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius cosntitucionale commune en América Latina?”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

KRIEGEL, Hermann y Osenbrüggen, *Cuerpo del Derecho Civil Romano*, 1a. ed., trad. de D. Ildelfonso L. García del Corral, Valladolid, Lex Nova, 1889.

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa, 2005.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 2000.

SÁNCHEZ GIL, Rubén. "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002" *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Volumen 1 Número 11, Julio-Diciembre de 2004.

UGARTE SALAZAR, Pedro, "Sobre el Concepto de Constitución", en Fabra Zamora, Jorge Luis (comp.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Legislación.

Constitución de 1824.

Constitución de 1857. Con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicaciones en internet.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Diario Oficial de la Federación.

<http://www.dof.gob.mx/>

Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm

Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/>