

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 98
O R D I N A R I A

MARTES 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y dos minutos del martes veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número noventa y siete ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de septiembre del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno:

I. 351/2014

Contradicción de tesis 351/2014, suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2014, Cuarto del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo 365/2011, Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver las revisiones fiscales 505/2012, 438/2012, 441/2012 y 518/2012, Quinto en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 372/2012 y 559/2012 y los amparos en revisión 198/2012, 202/2012 y 109/2012, Primero del Centro Auxiliar de la Octava Región, al resolver el amparo en revisión 108/2012 y el amparo directo 263/2012, y Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver los amparos en revisión 498/2011 y 136/2012. En el proyecto formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se propuso: *“PRIMERO. Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente contradicción de tesis. SEGUNDO. No existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere en los términos del apartado IV de esta ejecutoria. TERCERO. Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado IV de esta ejecutoria. CUARTO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada*

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

en el último apartado de este fallo. QUINTO. Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo”. La tesis referida en el punto resolutivo cuarto tiene por rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO ACTÚAN EN AMPARO DIRECTO E INDIRECTO, DEBEN REALIZARLO EX OFFICIO TANTO RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES PROCESALES QUE REGULAN EL PROPIO JUICIO DE AMPARO, COMO SOBRE LAS NORMAS SUBSTANTIVAS Y PROCESALES QUE SE APLICARON EN EL ACTO RECLAMADO”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia y legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Piña Hernández presentó el apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción. El proyecto propone, por una parte, determinar que no existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar

de la Tercera Región, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; por otra parte, determinar que existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito; y, por último, determinar que el punto jurídico por dilucidar se concreta en la pregunta: “¿Pueden los tribunales del Poder Judicial de la Federación realizar control de convencionalidad *ex officio* sobre todas las disposiciones normativas que conocen, tanto las procesales que rigen su actuación (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, fundamentalmente), como cualesquiera otras aplicadas en los actos reclamados (sustantivas o procesales); o únicamente sobre las normas procesales que aplican en el ámbito de sus competencias y procedimientos (Ley de Amparo, etc.)?”

El señor Ministro González Alcántara Carrancá coincidió con la existencia de la contradicción, pero no con la colisión entre los criterios del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, pues trataron de temas diferentes.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor de la existencia de la contradicción, excepto respecto del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, en tanto que sostuvo que los tribunales colegiados deben realizar control de convencionalidad *ex officio* en el marco de su competencia respecto de los preceptos de la Ley de Amparo, pero también declaró inconstitucional el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que únicamente puede subsistir la contradicción entre los dos órganos restantes.

La señora Ministra Esquivel Mossa coincidió en la existencia de la contradicción, pero formulará un voto concurrente para precisar que no existe respecto del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar que no existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, Franco González Salas, Aguilar Morales salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar que existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y determinar la pregunta que concreta el punto jurídico por dilucidar. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio

que debe prevalecer y a la decisión. El proyecto propone determinar que es obligación de los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación realizar un control de regularidad constitucional *ex officio* para cumplir los deberes impuestos por el artículo 1º constitucional —promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir su violación—, contrario a lo resuelto por este Tribunal Pleno en el amparo directo en revisión 1046/2012, en el cual se consideró que el objeto del control *ex officio* de constitucionalidad de los tribunales de amparo se limitaba exclusivamente a las leyes adjetivas que se aplicaron —Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, básicamente—.

Estimó que existen buenas razones constitucionales para abandonar ese precedente. Consideró que no existen argumentos de peso para restringir el deber que la Constitución impone a los tribunales de amparo, por lo que los órganos del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de amparo, deben realizar control *ex officio* de constitucionalidad tanto de las disposiciones procesales, que se aplican durante el trámite y resolución del juicio de amparo, como de cualquiera otra norma sustantiva o adjetiva, aplicadas en el acto reclamado o en el procedimiento que, en su caso, le preceda, de las que tengan conocimiento en el juicio de amparo.

Indicó que se reseña la doctrina constitucional de esta Suprema Corte sobre el control *ex officio* de constitucionalidad concentrado y difuso, luego se examinan las peculiaridades del control en dos apartados, correspondientes al amparo directo y al indirecto, lo que resulta conveniente por sus diferencias procesales; se precisa que los tribunales constitucionales de amparo son competentes para realizar control de constitucionalidad concentrado, esto es, para controlar la constitucionalidad del acto reclamado y de las normas que se aplicaron en él, en términos de los artículos 103, fracción I, y 107 constitucionales, y 1º, fracción I, 79, 108, fracción VIII, y 175, fracción VII, de la Ley de Amparo, tanto en respuesta a los conceptos de violación como en suplencia de la deficiencia de la queja, incluso ante su ausencia.

Aclaró que no se trata de un problema competencial, pues este Tribunal Pleno ha reconocido que, a raíz de las reformas constitucionales sobre derechos humanos de dos mil once, específicamente el artículo 1º constitucional, se introdujeron normas que obligan a los tribunales de amparo a ejercer *ex officio* su competencia para realizar control constitucional cuando ello sea necesario para proteger los derechos humanos.

Puntualizó que en la propuesta se sostiene: 1) los órganos jurisdiccionales, ante un asunto de su competencia, deben abstenerse de violar directamente un derecho humano, aplicando normas inconstitucionales, dado que el

artículo 1° constitucional los obliga a prevenir violaciones a los derechos humanos, inclusive si fue cometida por otras autoridades o particulares relacionados con el proceso, distintos del propio tribunal, 2) el juicio de amparo no es una instancia más de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, sino un juicio constitucional con una litis y estructura procesal propias, por lo que no se reasume jurisdicción, lo que no constituye una razón para limitar el alcance del deber de realizar control difuso *ex officio*, 3) si los tribunales de amparo advierten, cuando conocen del juicio de amparo, que en el acto reclamado se aplicaron normas inconstitucionales por violar derechos humanos, entonces tienen el deber de evitar ordenar a la autoridad responsable aplicar esas normas o de convalidar la aplicación de esas normas, efectuada por las autoridades en los actos reclamados, incluso aun cuando no fuese alegado un concepto de violación o exista motivo de suplencia, en términos de la Ley de Amparo.

A partir de lo anterior, precisó que se realiza un estudio diferenciado del deber de realizar el control *ex officio* en el juicio de amparo directo y en el indirecto.

En cuanto a la vía directa, luego de reexaminar lo resuelto en el amparo directo en revisión 1046/2012, se propone abandonar el referido criterio y se sostiene que no aparta razones concluyentes para limitar el objeto del control constitucional *ex officio* a únicamente las normas que rigen el juicio de amparo.

Por lo que se refiere al funcionamiento del amparo en vía indirecta, se sostiene que los jueces de distrito pueden realizar el control *ex officio* de las normas sustantivas o procesales, aplicadas en los actos reclamados, pero no emitirán declaratoria de inconstitucionalidad, punto resolutivo específico ni efectos inmediatos, sino que se limitarán a ordenar no aplicar las normas en el acto reclamado y con efectos *inter partes*, limitados al acto reclamado.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá coincidió en que la reforma al artículo 1° constitucional y el análisis del “caso Radilla” implicó un nuevo entendimiento del modelo de control de regularidad constitucional mexicano y la apertura a un modelo difuso; sin embargo, estimó que, de prevalecer el proyecto, se corre el riesgo de perpetuar un modelo en el que la jurisdicción natural se vea relegada a un segundo plano y subordinada a la jurisdicción de amparo, como presentará el proyecto de contradicción de tesis 378/2019, con la finalidad de que se fortalezca una sociedad abierta de intérpretes constitucionales tanto en jurisdicción natural como en la jurisdicción de amparo, tutelando los derechos humanos dentro del marco competencial correspondiente.

Valoró que se debe tender a un modelo colaborativo de corresponsabilidad, susceptible de alcanzarse si se privilegia la interpretación convencional por parte de los juzgadores ordinarios, por lo que, en su caso, cuando la jurisdicción de amparo advierta la inconstitucionalidad de una norma

aplicada en el juicio natural, deberá concederse el amparo únicamente para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva, en la que se pronuncie con plenitud de jurisdicción sobre la regularidad constitucional de la disposición en cuestión. Por tanto, anunció su voto en contra con un voto particular para desarrollar sus razones de disenso.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que el control difuso no es obligatorio, según la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, mientras que el control concentrado sí lo es, debiendo entenderse como la herramienta del juzgador natural u ordinario para cumplir sus funciones.

Aclaró que el control *ex officio* se distingue claramente de la actuación a instancia de parte, que se vuelve concentrado si el órgano tiene competencia para hacerlo; será difuso porque se extiende a todo juzgador con competencia y jurisdicción para resolver un asunto.

Abundó que el juzgador, como aplicador del derecho, tiene la posibilidad de ignorar el contenido de una norma que advierta inconstitucional, pero no está obligado a realizar una declaratoria general si no fue hecho valer por las partes; no obstante, si el argumento de inconstitucionalidad se hace valer por las partes ante un órgano de control concentrado, debe pronunciarse y contestarlo por el principio de exhaustividad.

Coincidió con las consideraciones del proyecto que afirman que el artículo 1° constitucional es el máximo alcance de la justicia, pero estimó que la conclusión debe ser la contraria, en términos de lo resuelto en el amparo directo en revisión 1046/2012, la cual amplió la tutela y maximizó las obligaciones de dicho artículo constitucional, en cuanto a que la protección jurisdiccional a los derechos humanos deriva del ejercicio de un control concentrado, no de uno difuso de excepción, cuyo alcance, naturaleza y finalidad es muchísimo más limitado para esos fines.

Puntualizó que la suplencia de la queja se prevé en el artículo 107 constitucional, supeditada al desarrollo de la ley, siendo que el artículo 79 de la Ley de Amparo desarrolla los casos de suplencia de la queja, incluso ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

Concordó con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que el sistema de competencias que se prevé en el sistema jurídico ha entregado a cada operador jurídico funciones diferentes, debiendo atenderse a las finalidades del juicio de amparo. Agregó que, con la propuesta, que obliga a realizar un control difuso, provocaría que el principio de estricto derecho careciera de sentido.

Leyó algunas partes del proyecto que estimó contradictorias en cuanto al principio de estricto derecho: “este principio sigue imperando en vastos campos del juicio de amparo en que se analizan cuestiones relacionadas con la legalidad de la aplicación de normas secundarias que en

muchos casos no tienen incidencia significativa en derecho fundamental alguno, para verificar el respeto a la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales” y “no exime a las partes, en principio, de cumplir con la carga de expresar conceptos de violación en contra del acto reclamado, pues la ausencia de estos, en los asuntos en que impera el principio de estricto derecho, podría actualizar una causa de improcedencia que impidiera válidamente al juzgador examinar el fondo del asunto”; de lo cual advirtió que, de ser necesario que el quejoso exprese conceptos de violación contra el acto reclamado, entonces ya no se trataría de un control oficioso, sino de uno concentrado, incluso suplido con la causa del pedir.

Concluyó en que no existen razones suficientes para abandonar el criterio del referido precedente, por lo que estará en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales no compartió el proyecto porque la obligación de los jueces de distrito y tribunales colegiados de circuito de realizar controles *ex officio* opera exclusivamente respecto de las disposiciones aplicables en el ámbito específico de sus competencias y procedimientos, en términos de lo resuelto por este Tribunal Pleno en el amparo directo en revisión 1046/2012: “los Tribunales Colegiados sí pueden ejercer de oficio un control de constitucionalidad *ex officio*, siempre que se trate de normas que a ellos les corresponda aplicar”.

Valoró que no existen razones sólidas para modificar ese criterio porque, de establecer la facultad de los tribunales federales de realizar el estudio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas que se consideren contravienen derechos humanos en los asuntos de su competencia sobre cualquier disposición que pudiera resultar aplicable en el caso que se analice, pudiera generar un estado de incertidumbre entre las partes involucradas, ante la posibilidad de que se incluyan como materia de la litis en la sentencia de amparo aspectos que, incluso, podrían no guardar relación con las pretensiones y modificar la estructura esencial o naturaleza del juicio de que se trata, además de que contravendría diversas instituciones pilares, como el principio de seguridad jurídica, el de preclusión procesal o el de cosa juzgada.

Señaló que el cumplimiento al imperativo del artículo 1 constitucional no implica que dejen de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad, que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos.

Agregó que el ejercicio irrestricto de control de convencionalidad y constitucionalidad *ex officio* propiciaría una carga desmedida en la labor jurisdiccional federal, como se reconoció en la tesis jurisprudencial 2a./J. 69/2014 (10a.).

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el proyecto y sus consideraciones, pero adicionalmente estimó que no existe razón constitucional o convencional alguna

para excluir a los órganos jurisdiccionales, que tienen encomendado constitucionalmente el control concentrado de la regularidad constitucional, de la posibilidad de realizar un control difuso, como se resolvió el “caso Radilla”.

Acotó que este caso implica únicamente el ejercicio de un control difuso *ex officio* dentro del ámbito de la competencia de los órganos jurisdiccionales federales, no de un control o declaratoria de inconstitucionalidad de actos o normas que no sean materia de la litis que se está revisando, lo que, además, es imposible en amparo directo.

Apuntó que no se trata de que el tribunal de amparo realice una revisión de todas las disposiciones generales, sino únicamente de las que tienen relación con el asunto y, cuando se advierta que existe una norma general no cuestionada, no abstenerse de pronunciarse si considera que es inconstitucional.

Estimó que la razón principal es que, si todos los jueces del país deben realizar control difuso, no existe justificación para excluir a los que corresponde el control concentrado.

Coincidió con quienes han afirmado que no se trata de una obligación, ya que es una herramienta para complementar el control concentrado de constitucionalidad en el país.

Recordó que esta Suprema Corte, en los asuntos del fuero militar, atrajo diversos casos para analizar un precepto

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

del Código de Justicia Militar, siendo algunos amparos directos en los que no se había reclamado ese artículo, y se ejerció un control *ex officio* difuso de constitucionalidad y lo inaplicó a los casos, con las consecuencias precisadas en la concesión de los amparos respectivos.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó que no integraba este Tribunal Pleno al resolverse el amparo directo en revisión 1046/2012.

Precisó que, terminológicamente, el control concentrado se actualiza cuando un solo tribunal o conjunto de órganos tiene la exclusividad del control de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos; el control difuso prevé que los tribunales y jueces pueden realizar un control de constitucionalidad; y el control mixto, como en México, implica un control concentrado a algunos de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y un control difuso por las autoridades jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial de la Federación. Los efectos del control concentrado son la declaración de inconstitucionalidad o de invalidez de la norma, mientras que los del control difuso son su inaplicación al caso concreto. Esos controles pueden ser a petición de parte o de oficio — *ex officio*—.

Aclaró que los órganos de control concentrado del Poder Judicial de la Federación realizan control difuso diariamente, especialmente cuando se analiza la

constitucionalidad de las normas generales en amparo directo.

Señaló que el artículo 1º constitucional establece un mandato genérico, pero no atribuye competencia alguna. Precisó que no deriva de algún precepto constitucional el que pueda realizarse un control de regularidad constitucional en todos los procedimientos y en cualquiera de sus etapas, máxime si, con ello, pueden lesionarse otros derechos también constitucionales, como el de seguridad jurídica.

Discordó de la conclusión del amparo directo en revisión 1046/2012, en cuanto afirma que el Poder Judicial de la Federación únicamente puede realizar un control difuso de las normas procesales, pues, en todo caso, es necesario determinar en qué etapa puede realizarse el análisis oficioso de normas generales, lo que probablemente no requiere de una respuesta binaria.

Recordó que el control difuso realizado por los tribunales ordinarios es revisable mediante el juicio de amparo, lo que no sucede cuando ejerce esa atribución un tribunal colegiado de circuito en amparo directo.

Ejemplificó que podría darse un juicio que se lleve a cabo en primera y segunda instancias, pero que en el juicio de amparo se revisen esas decisiones y que el tercero interesado, luego de tener una sentencia a favor, se entere de una modificación por un análisis oficioso de regularidad constitucional en el momento de leer la sentencia del órgano

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

terminal, en detrimento de los derechos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica, cuestión que, al parecer, no admite una respuesta binaria.

Observó que el proyecto, a partir de su párrafo doscientos veinte, no descarta esta problemática y propone, con base en una tesis de la Primera Sala, abrir el recurso de revisión en amparo directo ante esta Suprema Corte, pero eso conllevaría el problema de que no se pueda revisar en amparo directo el ejercicio de un control constitucional oficioso, dados los requisitos de procedencia del recurso de revisión, pues, si se estimada que no se llegaría a fijar un criterio de interés excepcional, se tendría que desechar el recurso, determinación que ya no es impugnabile mediante el recurso de reclamación.

A su vez, si en un amparo indirecto en revisión un tribunal colegiado de circuito realiza el control constitucional oficioso, ya no se tendrá la posibilidad de revisar esa determinación, pues, en todo caso, para que en esa vía dicho control fuera revisable por esta Suprema Corte, sería necesario que se hubiera llevado a cabo en la primera instancia de amparo indirecto por el juez de distrito.

Agregó que estas situaciones pudieran solucionarse a través de acuerdos generales; sin embargo, pudiera estimarse contrario al espíritu de la última reforma constitucional, que buscó que esta Suprema Corte de Justicia se concentre en el análisis de constitucionalidad realizado en acciones de inconstitucionalidad y en

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

controversias constitucionales y, en amparo, en asuntos de interés excepcional.

Recapituló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado Mexicano realizar un control *ex officio*, pero conforme a los procedimientos y las competencias de los órganos correspondientes, mas no indicó que fuera en todos los procedimientos y en cualquier instancia. No obstante, consideró que los órganos que ejercen el control concentrado sí pueden realizar el análisis de constitucionalidad de las normas sustantivas, que sustentan el acto reclamado, dado que, necesariamente, las están aplicando, ante lo cual concluyó en la existencia de interrogantes sobre los beneficios de modificar el criterio actual, dada su posible afectación a otros derechos constitucionales, sin menoscabo de reconocer que el criterio vigente cumple con lo dispuesto en el artículo 1º constitucional e, incluso, con la sentencia correspondiente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció en favor del proyecto y compartió la exposición del señor Ministro Pardo Rebolledo.

Valoró que se han expresado falsos dilemas: el control difuso no representa un abandono de la legalidad ni implica que se deje en libertad a los jueces totalmente, sino que realmente se debe analizar cuál norma se deberá aplicar en cada caso.

Advirtió que el control difuso, si bien no se ha entendido completamente en este país, ha existido desde la primera redacción de la Constitución, como en su artículo 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 la 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”, de cuyo segundo enunciado se desprende un control difuso dirigido a las entidades federativas y, por tanto, a todos los jueces.

Recapituló que, en la interpretación de esta Suprema Corte de los artículos 14 y 16, alusivos a la garantía de exacta aplicación de la ley, un juez realmente no plantea si va a hacer justicia o no, sino cuál norma debe aplicar al caso.

Aclaró que el control difuso no guarda relación con la petición de las partes, sino con la determinación del juez de cuál norma aplicará, siendo que el proyecto apunta que debe ser la de mayor jerarquía.

Subrayó que el criterio anterior estableció que, ante un conflicto entre una norma secundaria y una norma constitucional, el juez debe de aplicar la norma secundaria, lo cual contraría el espíritu de los artículos 14, 16 y 133 constitucionales, por lo que debería modificarse.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó en favor del proyecto y recordó que votó en contra en el amparo directo en revisión 1046/2012 con un voto particular.

Suscribió las razones del proyecto y las intervenciones de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

Recordó que, de conformidad con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que México fue parte, todas las autoridades jurisdiccionales y toda autoridad administrativa que realice funciones jurisdiccionales tiene la obligación de llevar a cabo un control *ex officio* de convencionalidad y constitucionalidad, por lo que deberán inaplicar una norma inconstitucional o inconvencional, por lo que no podrían excluirse a los tribunales colegiados, cuyo objetivo prioritario es el control de la constitucionalidad.

Opinó que el problema radica en un mal entendimiento del control constitucional difuso y concentrado, pues uno no excluye al otro. Indicó que, según la doctrina de Héctor Fix-Zamudio, se trata de un control incidental en control concentrado, como ejemplificó el señor Ministro Pardo Rebolledo en los asuntos del fuero militar, resueltos por este Tribunal Pleno, así como los casos en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplica normas mediante un control concentrado, adicionando un control

incidental, que se parece al control difuso, pero no es lo mismo.

En cuanto al argumento de que el artículo 1° constitucional no es una norma de competencia, precisó que obliga a todas las autoridades a anteponer la Constitución y los tratados de derechos humanos a cualquier otra norma.

Estimó que un tribunal colegiado, ante una contradicción evidente de una norma y la Constitución, debe inaplicarla, pues no supondría ninguna violación a la seguridad jurídica a partir de la aplicación errónea de una norma inconstitucional.

Por lo que ve a que un asunto no llegue a la Suprema Corte para revisarlo, recordó que la mayoría de ellos terminan en los tribunales colegiados, por lo que no se generaría ningún problema técnico, además de que no únicamente aplican la Ley de Amparo, sino que también interpretan el Código de Comercio y diversos códigos civiles y penales, por ser su obligación, además de que resulta en un beneficio a la seguridad jurídica del orden jurídico nacional.

Abundó que los tribunales colegiados de circuito, al igual que inaplican normas que se interpretan en la sentencia y sobre las cuales hay agravio, podrían hacerlo sobre aquellas no impugnadas y de oficio, dado que es una herramienta con la que cuentan, no únicamente los jueces de grado inferior.

Valoró que el artículo 133 constitucional ha establecido desde su primera redacción el control difuso por todos los jueces del país, pero la Corte Mexicana tardó mucho tiempo en reconocerlo por una razón de política: no perder el control y el monopolio de la constitucionalidad, lo cual se ha superado por mucho, como ocurre en otros países, máxime que existen resoluciones en contrario, como la del “caso Radilla”, la contradicción de tesis 293/2011 y diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estimó que llegó el momento de que todos los tribunales colegiados puedan inaplicar una norma de grado inferior, que contradice una de grado superior, máxime si se relaciona con los derechos humanos expresamente previstos en la Constitución o incorporados por mandato de su artículo 1°.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el sentido y la mayoría de las consideraciones del proyecto, alusivas a que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación no están obligados, pero pueden utilizar la herramienta del control de constitucionalidad *ex officio* sobre normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

Se apartó solamente de los párrafos del doscientos veinticinco al doscientos veintisiete de la propuesta y reservó un voto concurrente.

Sugirió que, con el objeto de que las partes no queden indefensas ante el ejercicio del control *ex officio* en última instancia, el proyecto de resolución correspondiente se publique con la misma anticipación a la referida en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, y se les dé vista a las partes para que hagan valer lo que a su derecho convenga, en términos de su diverso numeral 64, párrafo segundo, de ese ordenamiento, dado que en esa legislación se pugna por que exista un derecho de defensa de las partes, por lo que, donde existe una misma razón, debe prevalecer una misma disposición.

La señora Ministra Ríos Farjat compartió el proyecto y las intervenciones de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek, especialmente en cuanto a la confusión terminológica y conceptual, así como los alcances para no lesionar otros derechos.

Estimó que este tema implica la necesidad de salvaguardar los derechos humanos, el federalismo judicial —en relación con el régimen de competencias entre tribunales locales y federales— y el respeto a la seguridad jurídica y debida defensa de todas las partes involucradas en un juicio.

Concordó con la posibilidad de que las personas juzgadoras de amparo pueden realizar un control de constitucionalidad *ex officio* sobre normas sustantivas y procesales, aplicadas en el acto reclamado para hacer real la justicia constitucional, no únicamente de sus propias

normas procedimentales, especialmente ante la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja con fundamento en los artículos 17 constitucional y 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, en el ámbito de sus competencias.

Reflexionó que la amplitud del criterio propuesto, si bien salvaguarda los derechos humanos, deberá ser de manera eficiente y ordenada en los juzgados y tribunales de amparo, con base en cuatro preocupaciones: 1) que se trate de una medida potestativa, por lo que debe cumplir criterios de excepcionalidad y motivación reforzada, es decir, la advertencia de una patente o manifiesta violación a algún derecho humano de la parte involucrada, 2) que los efectos del despliegue de un control *ex officio* en un procedimiento de amparo se limite a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación, sin generar efectos futuros, 3) que se respete el principio de igualdad entre las partes, en el marco del artículo 17 constitucional, por lo que deben tomarse las medidas pertinentes o adecuadas para que el tercero interesado en el juicio de amparo conozca con oportunidad la publicidad y debida pretensión del juzgador de amparo de realizar un control de constitucionalidad *ex officio*, que pudiera resultar contrario a sus intereses y, así, esté en aptitud de manifestar lo que a su derecho convenga y 4) que se respeten el debido proceso, la defensa adecuada y el principio de seguridad jurídica, esto es, que las condiciones sean conocidas por todas las partes y tengan, eventualmente, la posibilidad de recurrir ese análisis *ex officio*.

Concluyó que, en lo esencial, las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación están en aptitud de emprender un control de constitucionalidad *ex officio*, pero de forma razonable y con la mayor delimitación posible.

La señora Ministra ponente Piña Hernández modificó el proyecto para agregar lo previsto en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo: “El Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, cuando menos con tres días de anticipación a la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó a la señora Ministra ponente Piña Hernández si estaría de acuerdo en agregar en el engrose la propuesta realizada; ante lo cual esta última se manifestó afirmativamente.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que votó en favor del precedente, convencido de que, en ese momento, era la solución idónea para los derechos humanos; pero reconsideró que, en el caso, el proyecto es correcto porque encuentra un mecanismo para no afectar a ninguna de las partes involucradas, interpretando el artículo 17 constitucional.

Sugirió incorporar los argumentos expresados en esta sesión para lograr un equilibrio entre la protección de los derechos humanos y la posibilidad de revisar la constitucionalidad de todos estos casos para no dejar en estado de indefensión a una de las partes del juicio natural, luego de la determinación de inaplicar una norma por considerarse inconstitucional.

Recordó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus inicios, inaplicó diversas normas, y en este Tribunal Pleno se resolvió una contradicción de tesis especial para quitarle posibilidad, siendo que, posteriormente, se reformó la Constitución para otorgarle expresamente esa facultad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apuntó que, con la modificación propuesta por la señora Ministra Esquivel Mossa, aceptada por la señora Ministra ponente Piña Hernández, en el sentido de que, cuando un tribunal colegiado vaya a realizar el control constitucional *ex officio*, se publique el proyecto y se dé vista a las partes para que tengan oportunidad de esgrimir algún alegato, como sucede cuando se advierte una causa de improcedencia de oficio, con lo cual se podrían satisfacer las preocupaciones externadas, referentes a alguna indefensión.

El señor Ministro Laynez Potisek reconoció que esa modificación definirá su voto en favor del proyecto, dado que se publicará el proyecto y se dará vista a las partes, con lo que se aclara lo necesario para el control difuso de los

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

tribunales colegiados de circuito, máxime que la interpretación de las normas generales, que lleva a cabo el juzgador de amparo, lleva implícita su aplicación.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que la línea entre el control concentrado con suplencia máxima de la queja y el control difuso es mínima, posiblemente hasta inexistente, y si el control difuso alcanza los extremos del proyecto, podría no requerirse la suplencia de la queja.

En cuanto a dar vista del proyecto de resolución, recordó que, en cuanto a las Salas de esta Suprema Corte, únicamente están obligadas a publicar los proyectos de inconstitucionalidad de una norma y, en amparo directo, exclusivamente a petición del propio ponente o a decisión de la Sala, por lo que debería precisarse en el proyecto que el 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo debe entenderse que deberán publicarse todos los proyectos de resolución sobre la constitucionalidad o la convencionalidad de una norma en los supuestos estudiados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que no deberían discutirse ahora los alcances de ese precepto en amparo directo, sino, en todo caso, determinar que se publiquen todos los proyectos de resolución cuando se realice el tipo de control al que se refiere esta contradicción de tesis.

La señora Ministra ponente Piña Hernández respondió los argumentos expresados por los miembros de este Tribunal Pleno.

En relación con las opiniones del señor Ministro González Alcántara Carrancá, no las compartió porque parte de que el tribunal de amparo lo puede hacer, pero se lo debe dejar a los jueces ordinarios, lo que implicaría un retraso en la administración de justicia.

Respecto del pronunciamiento del señor Ministro Pérez Dayán, estimó que la propuesta pretende, precisamente, la mayor protección al justiciable, independientemente de lo que en amparo directo se señale como concepto de violación o, en amparo indirecto, como acto reclamado. En cuanto al principio de estricto derecho, adelantó que no se abandonaría, sólo se modula. El control concentrado *ex officio* presupone que el juicio es procedente. En el proyecto, en las páginas de la sesenta y uno a la sesenta y cinco, se sostiene que no es lo mismo el control concentrado o difuso, pues depende del órgano que lo realiza, y que el concentrado lo realiza el Poder Judicial Federal, a través de jueces de distrito o por los órganos de amparo directo, y el control difuso lo realizan las autoridades ordinarias, en términos del 133 por vía incidental.

Estimó que esa terminología empleada podría coincidir con lo señalado con los señores Ministros Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena; sin embargo, no coincide con lo señalado por el señor Ministro Laynez

Potisek, ya que no compartió la diferencia, en cuanto a los efectos, que expresó entre el control concentrado y el difuso.

Por cuanto hace a lo argumentado por el señor Ministro Aguilar Morales, consideró que el exceso de trabajo de los jueces no puede ser una excusa para incumplir su deber de proteger los derechos humanos.

En cuanto a lo referido por el señor Ministro Pardo Rebolledo, ofreció retomar su exposición para precisar que no existe una razón de peso suficiente para quitarles a los tribunales colegiados la atribución en cuestión.

Concordó con el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en que el artículo 1° constitucional no establece competencias, sino un deber a las autoridades jurisdiccionales de ejercer este tipo de control.

Aclaró que, en amparo directo, será revisable ese ejercicio cuando se trate de inconstitucionalidad de leyes, como actualmente se revisa en la Sala por virtud de una tesis.

Coincidió totalmente con las razones adicionales de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, las cuales no tendría problema en agregar al proyecto.

Aceptó la sugerencia de la señora Ministra Esquivel Mossa —la publicación del proyecto respectivo para dar vista a las partes con el objeto de que manifiesten lo que a su

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

derecho convenga—, también propuesta por la señora Ministra Ríos Farjat.

En relación con lo manifestado por el señor Ministro Franco González Salas, señaló que se precisaría la obligación de publicar el proyecto en los términos del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aun cuando no exista un planteamiento de inconstitucionalidad de normas generales.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la decisión, incluyendo la publicación del proyecto respectivo para dar vista a las partes con el objeto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados,

Sesión Pública Núm. 98 Martes 28 de septiembre de 2021

en la inteligencia de que la redacción definitiva de la tesis derivada de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 24 del Acuerdo General 17/2019.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y tres minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves treinta de septiembre del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[illegible][illegible]