

Q uórum **134** Legislativo

I. Introducción

El 11 de marzo del 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.

Estas modificaciones aparecen justamente una década después de las publicadas en el año 2011 en materia de amparo y derechos humanos y, a pesar del tiempo que las separa y de los diferentes objetivos perseguidos, existen vasos comunicantes que las vinculan. Uno de ellos radica en la definición del parámetro que deben tomar en cuenta los órganos jurisdiccionales en su función de control de la constitucionalidad.

Como es ampliamente conocido, uno de los cambios más importantes de las reformas de 2011 radicó en la aceptación de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte,¹ lo que no solo tuvo implicaciones sustantivas en cuanto a la titularidad de tales derechos, sino también adjetivas o procesales, mismas que se vieron traducidas en la procedencia constitucional del juicio de amparo² o en la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de

¹ Con motivo del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el artículo 1o, primer párrafo, dispone lo siguiente: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

² Con motivo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, el artículo 103, fracción I, dispone lo siguiente: *Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;...*

inconstitucionalidad,³ permitiéndose en ambos casos hacer valer violaciones a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales.

Fue precisamente ese nuevo esquema constitucional el que permitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, por lo que en su conjunto constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁴

Como en su oportunidad será constatado, la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma constitucional de 2021 contenía algunas propuestas que al final no prosperaron, entre ellas, la que pretendía limitar la materia de las controversias constitucionales a las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Si bien podría pensarse que esa modificación iba en la misma dirección que las reformas de diez años atrás, lo cierto es que su aprobación hubiere sido problemática al reducir, y no ampliar, el parámetro de regularidad constitucional en este medio de control. Por ello, aun cuando esta propuesta

³ Con motivo del referido Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el artículo 105, fracción II, inciso g), *ab initio*, dispuso lo siguiente: *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte...* Cabe señalar que por virtud del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el referido órgano oficial el 29 de enero de 2016, el texto vigente señala: *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte...*

⁴ *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL*, [Jurisprudencia], Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, abril de 2014, Tesis: P./J. 20/2014, p. 202.

no fue materializada, nos da la pauta para reflexionar en torno al tema de las violaciones indirectas y al tratamiento doctrinal y jurisprudencial que han recibido, tanto en nuestro país, como en otros ordenamientos.

Con esa finalidad, en primer lugar se expondrán algunas ideas generales acerca de los sistemas de control de la constitucionalidad y del parámetro de control como elemento constitutivo de ellos. Después se darán a conocer los términos en que fue presentada la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma constitucional de 2021, en la cual se trató de limitar la materia de las controversias constitucionales a las violaciones directas a la Constitución, así como los argumentos que llevaron a las comisiones dictaminadoras de las cámaras del Congreso de la Unión a su rechazo expreso. Posteriormente se explicará el entendimiento jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido de las violaciones indirectas y el desarrollo de este concepto en el derecho comparado. Por último, se formularán algunas conclusiones.

II. Breve aproximación al parámetro de control como elemento de los sistemas de control de la constitucionalidad y su vinculación con las violaciones indirectas

En términos generales, el control de la constitucionalidad puede entenderse como la función que se encomienda a un órgano del Estado para que verifique, a través de diversos medios, la conformidad o correspondencia de un acto (*lato sensu*) con la constitución.⁵ Sobre la base de esta definición, es

⁵ En un trabajo previo ensayamos una definición similar a la que aquí exponemos: *El control de la constitucionalidad es la revisión que un órgano del Estado hace de un acto para constatar que se ajuste formal y materialmente a lo dispuesto por la constitución. Así, el “control” es una función constitucional que se encomienda a un órgano para comprobar o verificar que el objeto controlado se ajuste a determinados parámetros. Ese objeto es el “poder político” ejercido y materializado en forma de actos concretos, como leyes, reglamentos, decretos, actos administrativos, resoluciones, sentencias judiciales, etcétera. El parámetro de control es la constitución del Estado, esto es, el punto de referencia para determinar la conformidad formal y material del objeto fiscalizado y, por tanto, su validez o invalidez. Eventualmente otras disposiciones complementarias (bloqueo de constitucionalidad) habrán de fungir como parámetro de control.*

posible desprender un conjunto de elementos esenciales que son comunes a todos los sistemas de control, como el órgano, los medios, el objeto, y el parámetro, siendo las manifestaciones concretas de cada uno de ellos las que han recibido un amplio tratamiento doctrinal.

Por ejemplo, se ha dicho que el control puede realizarse por diferentes clases de órganos, ya sea un tribunal constitucional, una corte suprema de justicia, el juez ordinario o un órgano de naturaleza política; asimismo, se han creado distintos medios o recursos técnicos a través de los cuales se puede llevar a cabo el ejercicio de contraste, como el recurso abstracto, la cuestión de inconstitucionalidad, los conflictos entre órganos, el recurso de amparo, la acción popular, etcétera; de igual modo, se ha formulado una tipología bastante amplia de las sentencias emitidas por el llamado juez constitucional (estimatorias, desestimatorias, interpretativas, aditivas, manipulativas, directivas, entre otras), así como de sus efectos (relativos, generales, *ex tunc* o *ex nunc*); incluso los estudios se han diversificado en otra clase de aspectos, como el momento para ejercer el control (previo o posterior), los sujetos legitimados (minorías parlamentarias, órganos jurisdiccionales, entidades territoriales o sujetos particulares), o la amplitud del objeto controlado (normas generales, actos *stricto sensu*, omisiones, por señalar algunos casos).

Sin embargo, dentro de ese amplio horizonte uno de los rubros que menos ha sido objeto de análisis es el relativo al parámetro de enjuiciamiento. Siguiendo a Pedro Cruz Villalón: *A pesar de que muy rara vez se hace así,*

En resumen, la conformidad o correspondencia de un acto con la constitución, es la constitucionalidad, y la actividad a través de la cual se lleva a cabo esa verificación es el control. LUIS ORTIZ, Noé, “¿Qué es un tribunal constitucional?”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 11, núm. 21, enero-abril de 2018, p. 27. Para una aproximación al concepto véanse también KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, [trad. de Rolando Tamayo y Salmorán], México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 10-15; EISENMANN, Charles, “Le contrôle juridictionnel des lois en France”, citado en TUSSEAU, Guillaume, “El control político de constitucionalidad en Francia”, [trad. de Mario Alberto Garza Castillo], en FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *et al.*, (dirs.), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010, pp. 31-32; CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 25-28; COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, CEDIPC, 2001, p. 25 y COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, CEDIPC, 2005, p. 11.

entendemos que el tratamiento sistemático del control de constitucionalidad debe comenzar por la descripción de la norma que es el presupuesto de cualquier operación de control: la norma que sirve de parámetro al mismo.⁶ Para este autor, La razón de esta relativa falta de atención expresa al sujeto del control se encuentra en el hecho de que, en principio, el derecho de control de constitucionalidad no parece ocuparse de la delimitación del sujeto, que sería un elemento ya dado: el parámetro del control es la Constitución misma y sobre ello no habría nada que añadir.⁷

En efecto, la determinación del parámetro de control, esto es, el canon de enjuiciamiento utilizado para determinar la validez de los actos controlados, es un elemento que pocas veces es analizado a profundidad, ya que se da por sentado que éste es la constitución misma y nada más. Bajo este razonamiento, no parece suscitar dudas que cuando se habla de control de la constitucionalidad se está tomando como punto de referencia a la constitución de un Estado, lo relevante, aunque no precisamente novedoso, es reconocer que paralelamente existen otras normas que, por habilitación constitucional expresa, sirven en forma conjunta como medida de contraste.

Para Lucio Pegoraro son tres los principales factores que han puesto de relieve este fenómeno expansivo del canon de enjuiciamiento. En primer lugar, la incorporación del *bloc de constitutionnalité* del preámbulo de la Constitución francesa; en segundo, la misma expansión gradual de los artículos de la constitución para los fines de control y, finalmente, la *parametrización de los tratados internacionales* en materia de derechos.⁸

Esto no debe de sorprender. De hecho, así como hoy en día comienza a reconocerse que el parámetro de regularidad no se agota en el texto constitucional, antes llegó a considerarse que aquel solo estaba integrado por una parte de la ley fundamental, de tal suerte que los medios de control

⁶ CRUZ VILLALÓN, Pedro, *op. cit.*, p. 39.

⁷ *Ídem.*

⁸ Cfr. PEGORARO, Lucio, “Clasificación de los sistemas de justicia constitucional: una dicotomía agotada”, *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sobre buenas prácticas para la impartición de justicia*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2018, p. 74.

existentes únicamente servían para constatar que determinados actos de autoridad se ajustaran a porciones constitucionales específicas.

Para ilustrar lo anterior, Tusseau informa que durante la vigencia de la Constitución de la IV República francesa el Comité Constitucional solo podía hacer el contraste entre la norma revisada con los títulos I al X de la Constitución, lo que traía consigo una exclusión de la mayoría de las disposiciones de derecho constitucional substancial y específicamente del preámbulo de la Constitución.⁹

También en algún momento la jurisprudencia mexicana negó la posibilidad de que el juicio de amparo (único medio de control de la constitucionalidad con eficacia práctica en cierta etapa de nuestra historia) procediera frente a la violación de derechos que no estuviesen expresamente contemplados en los primeros 29 artículos de la ley fundamental (dejando fuera a los *derechos políticos* por no ser *garantías individuales*),¹⁰ con lo cual solo una parte de aquella se encontraba protegida jurisdiccionalmente, ya que las acciones de inconstitucionalidad aún no se regulaban y las controversias constitucionales tenían supuestos de procedencia muy limitados y no adquirirían todavía el rol que hoy tienen.

Las anteriores reflexiones nos permiten sostener que existe una correlación entre el parámetro de control y el tipo de violaciones que habrán de presentarse. Así, cuando se parte de una concepción tradicional, rígida y limitada de aquel, las violaciones resultantes solo pueden ser directas, pues la norma de referencia es, como se ha dicho, la constitución y solo ella (total o parcialmente considerada); sin embargo, cuando se acepta que es un conjunto normativo más amplio el que puede ser utilizado como medida de contraste

⁹ TUSSEAU, Guillaume, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰ Son ilustrativos los siguientes criterios: *DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A*, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 71, Primera Parte, p. 21; *DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A.*, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 71, Primera Parte, p. 23; *DERECHOS POLITICOS*, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. VII, p. 1468; *DERECHOS POLITICOS*, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. VII, p. 389 y *DERECHOS POLITICOS*, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XI, p. 944.

en la función de control, es claro que las violaciones no necesariamente derivarán de una oposición directa entre el acto y la constitución, sino entre aquel y otras normas a las que esta remite, consecuentemente las violaciones serán indirectas por infracción de tales normas.

III. Las violaciones directas a la constitución en la reforma judicial de 2020-2021 y su rechazo en sede legislativa

El 20 de febrero de 2020 se publicó en la Gaceta del Senado la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ la cual fue presentada por el Ejecutivo federal sobre la base de la propuesta formulada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se denominó *Reforma judicial con y para el poder judicial*.¹²

En cuanto al tema que nos ocupa, la iniciativa planteaba adicionar un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 105 constitucional para limitar la materia de las controversias constitucionales. En la respectiva exposición de motivos se argumentó que, en consistencia con la interpretación que había realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de ese medio de control, la propuesta tenía como fin que el alto tribunal no analizara cuestiones de legalidad, sino que se concentrara en analizar

¹¹ Gaceta del Senado, LXIV Legislatura, núm. 12, t. I, jueves 20 de febrero de 2020, [14 de octubre de 2020], disponible en: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-20-1/assets/documentos/gaceta1.pdf>

¹² El 12 de febrero de 2020 se hizo público el proyecto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal de Defensoría Pública; se expiden una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, [14 de octubre de 2020], disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_transparencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJF.pdf

las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México fuese parte.

No obstante esa motivación jurídica, algún sector consideró que en el fondo la propuesta tenía móviles distintos. Según estas opiniones, lo que en realidad se pretendía era reducir las cargas de trabajo de la Suprema Corte frente al alto número de asuntos de legalidad que llegan a su jurisdicción por esta vía. Dicho argumento es acreditable, pues incluso en uno de los últimos casos fallados antes de la reforma constitucional en comento, la Corte reconoció que en muchas ocasiones había *destinado una gran cantidad de tiempo y recursos (entre ellos humanos y financieros) a resolver cuestiones de mera legalidad*, sin relación con aspectos de carácter competencial.¹³ Sobre este punto se regresará más tarde.

Ahora bien, con base en las referidas consideraciones se proponía que en el artículo 105, fracción I, de la Constitución, se incorporara la siguiente porción normativa: *En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones directas a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte.*

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores –como cámara de origen–, no obstante que en términos generales se estimó conveniente adoptar el diseño planteado en la iniciativa, pues esto permitiría el *fortalecimiento de la Suprema Corte como un verdadero Tribunal Constitucional al conocer cuestiones meramente constitucionales*, también se determinó modificarla *para precisar que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte*. Esto es, se dejó de lado la incorporación de las *violaciones directas, para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y para dejar*

¹³ Véase la sentencia dictada en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019 promovida por el municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

*claro que por esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional.*¹⁴

Derivado de ello, la propuesta que fue enviada por la Cámara de Senadores a su colegisladora dispuso lo siguiente: *En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*¹⁵

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados¹⁶ –como cámara revisora–, no se hizo mayor consideración al respecto,¹⁷ quedando el texto de la reforma, en la parte que nos ocupa, en los mismos términos en que le fueron remitidos.

Así las cosas, luego de que fue agotado el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el 11 de marzo del 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, a raíz del cual el artículo 105, fracción I, último párrafo, dispone lo siguiente: *En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos*

¹⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, pp. 206-207. Es importante mencionar que si bien en otra parte del dictamen se afirma que las comisiones dictaminadoras consideran procedente la propuesta, consistente en que en las controversias constitucionales únicamente se puedan hacer valer violaciones directas a la Constitución (pp. 299 300), lo cierto es que el producto legislativo aprobado difiere del originalmente planteado, lo cual significa que la propuesta normativa inicial no fue compartida.

¹⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XXIV, martes 1 de diciembre de 2020, núm. 5663-XIX.

¹⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XXIV, lunes 14 de diciembre de 2020, núm. 5672-II.

¹⁷ Aun cuando en alguna parte del dictamen (p. 135) se sostuviera que entre las medidas de la reforma estaba la siguiente: *...Se depura la materia de las Controversias Constitucionales, eliminando las cuestiones de legalidad...*; ya que esto no se vio reflejado en el texto finalmente aprobado.

Q₁₃₄

reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Como se ve, a pesar de que hubo un rechazo expreso del órgano reformador de la Constitución a la propuesta que pretendía limitar la materia de las controversias constitucionales a las violaciones directas, esto *para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y dejar claro que en esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional*, lo cierto es que la reforma hizo una precisión que no existía previamente en cuanto a la extensión del canon de enjuiciamiento.

IV. Las violaciones indirectas a la constitución en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como punto de partida, téngase presente que en la exposición de motivos de la referida iniciativa presidencial se argumentó que la propuesta de adición al artículo 105, fracción I, de la Constitución, era consistente *con la interpretación que había realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de las controversias constitucionales*. En este orden, conviene hacer un breve recorrido por la jurisprudencia del máximo tribunal con la finalidad de obtener elementos que nos permitan constatar o refutar la motivación de la referida propuesta.

Según Gudiño Pelayo,¹⁸ uno de los primeros casos en los que la Suprema Corte se cuestionó respecto a la procedencia del estudio de violaciones

¹⁸ Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 2004, pp. XXXV-XXXVI.

indirectas a la Constitución fue en la controversia constitucional 6/96 (*caso Oaxaca*), de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 23/97.¹⁹

En esa ocasión el tribunal pleno dijo que resultaba procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional si en él se alegaba una contravención al artículo 16 de la Constitución, en relación con otras disposiciones, ya fueran de la constitución local o de leyes secundarias, siempre que estuviesen vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados. Para la Corte, este criterio aplicaría en aquellos casos en los que, por ejemplo, se invocaran transgresiones a disposiciones ordinarias y de la constitución local dentro de un procedimiento legislativo, las cuales, de ser fundadas, pudieran derivar en la invalidez del ordenamiento impugnado. Lo anterior –sostuvo la Corte–, era acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

Tiempo después, concretamente al resolver la controversia constitucional 31/97 (*caso Temixco*), la Suprema Corte superó el anterior criterio, pero no para reducir sus alcances sino para ampliarlos, permitiendo ahora que a través del medio de control en estudio pudieran hacerse valer *todo tipo de violaciones a la Constitución*.

En la ejecutoria respectiva la Suprema Corte señaló que, según el criterio sostenido en el *caso Oaxaca*, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se tratara de disposiciones de la parte orgánica que regularan expresamente las relaciones entre poderes o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades establecidas en la Constitución para la validez de todo acto de autoridad, verbigracia, *si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales*

¹⁹ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, abril de 1997, Tesis: P./J. 23/97, p. 134. La cual fue superada con motivo del *caso Temixco*, como se verá posteriormente.

*requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.*²⁰

Sin embargo, una nueva reflexión llevó a la Corte a apartarse de las tesis en las que se soslayaba el análisis de conceptos de invalidez que no guardarán una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución. Esto, ya que dejar de analizar ciertas argumentaciones solo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la ley fundamental, impediría salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones cuya defensa debía ser integral, independientemente de que pudiera tratarse de la parte orgánica o la dogmática.²¹

Adicionalmente, la Corte argumentó que si bien las controversias constitucionales se habían instituido como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines se incluía también de manera relevante el bienestar de la persona humana. La Corte señaló que el título primero de la Constitución –que consagraba las entonces denominadas garantías individuales–, daba una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizaban el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes, lo cual justificaba que los medios de control contemplados en la propia Constitución sirvieran para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, excluyendo cualquier limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades, las cuales irían en contra de lo que llamó *el pueblo soberano*.²²

²⁰ Controversia constitucional 31/97, [Sentencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, enero de 2000, p. 665. Una síntesis del caso puede consultarse en GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 175-279.

²¹ *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 98/99, p. 703.

²² *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER*, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 101/99, p. 708. Este criterio también ha

Con el paso del tiempo la Corte ha ido matizando lo resuelto en el *caso Temixco*, sin que los criterios de él resultantes hayan sido formalmente superados. Dentro del vasto material jurisprudencial existente destaca lo decidido en la controversia constitucional 117/2014,²³ en la cual se precisó que las violaciones susceptibles de analizarse en este medio de control solo son las relacionadas con el *principio de división de poderes* y la *cláusula federal*, sobre la base de un principio de afectación amplio, delimitando con ello los potenciales conflictos a los que pudieran versar sobre la invasión, vulneración o simple afectación a las esferas competenciales trazadas en el texto constitucional. A partir de este caso, la Corte identificó como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional a dos clases de violaciones: a) cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales y b) de estricta legalidad.²⁴

Empero, en el mismo criterio la Corte hizo una importante precisión pues, para que se actualicen los mencionados supuestos de improcedencia, es necesario que se aleguen exclusivamente violaciones de esa clase. En consecuencia, si estas convergen (se encuentran *entremezcladas*) con alegatos asociados a las órbitas competenciales, por mínimo que sea el principio de afectación, la controversia será procedente y la Corte tendrá que estudiar en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

sido matizado en casos posteriores. En las controversias constitucionales 21/2006, [Sentencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, mayo de 2008, p. 676 y 54/2009, [Sentencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 2717, se sostuvo, en esencia, que si bien el indicado precedente posibilitó el análisis de cualquier violación a la Constitución, ello no permitía el estudio de la parte dogmática desvinculado de los argumentos sobre el problema de invasión o afectación competencial.

²³ Controversia constitucional 117/2014, [Sentencia], Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, p. 382.

²⁴ *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO*, [Jurisprudencia], Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, diciembre de 2015, Tesis: P./J. 42/2015 (10a.), p. 33.

Ahora bien, lo sostenido en este último caso es relevante, pues fue precisamente en el que se apoyó la Suprema Corte para sostener una nueva reflexión en torno a las violaciones indirectas a la Constitución. En efecto, en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019,²⁵ el máximo tribunal señaló, entre otras cosas, que las *cuestiones de legalidad* no representaban una violación directa a la Constitución susceptibles de analizarse en ese medio de control.

La nueva reflexión de la Corte partió de considerar que *la controversia constitucional es un medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional, en forma directa, en materia de invasión de esferas competenciales y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, como el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundaría en el pago de recursos, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.*²⁶

La Corte también argumentó que muchas veces *en lugar de analizar cuestiones efectivamente relacionadas con la esfera competencial de los sujetos públicos (violaciones directas a la Constitución Federal), ha destinado una gran cantidad de tiempo y recursos (entre ellos humanos y financieros) a resolver cuestiones de mera legalidad relacionadas sólo con la oportunidad en la entrega de recursos federales a los municipios (violaciones indirectas).*²⁷

No obstante que lo resuelto en ese precedente parece claro en cuanto a que no está permitida la posibilidad de hacer valer violaciones indirectas a la Constitución en las controversias constitucionales, esa conclusión inicial merece ser acotada. Esto es así, ya que dicha imposibilidad estaría condicionada, en primer lugar, a que las violaciones indirectas sean entendidas como cuestio-

25 Promovido por el municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

26 Sentencia emitida el 3 de diciembre de 2019, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019.

27 *Ídem*.

nes de mera legalidad y, en segundo, que estas no tengan relación con aspectos de carácter competencial.

Si entendemos el criterio de la Corte en este último sentido, entonces sería válido suponer la existencia de violaciones indirectas que no deriven de cuestiones de legalidad, o bien, cuestiones de legalidad que si tengan relación con aspectos competenciales, en cuyo caso, su análisis en controversia constitucional no podría ser excluido, al menos a la luz del citado criterio.²⁸

Por lo que hace a la primera hipótesis, veremos en el siguiente apartado que las violaciones indirectas no son un concepto jurídico homogéneo, antes bien, encuentra diversos entendimientos en el ámbito de la doctrina constitucional comparada, por tanto, no podría asociársele exclusivamente –bajo una visión nacional– con un fenómeno específico. Puesto en otros términos, las violaciones indirectas a la constitución no son una consecuencia jurídica que se actualice únicamente mediante el planteamiento de cuestiones de legalidad.

Por lo que respecta a la segunda, su confirmación viene dada por los mismos alcances del precedente en estudio. En efecto, en él parece hacerse una doble distinción entre las cuestiones de legalidad para efectos de la procedencia de las controversias constitucionales, según se trate de aquellas que tengan o no relación con aspectos competenciales, siendo que solo en el segundo caso se estará en presencia de una violación indirecta a la Constitución que no podrá ser analizada en el medio de control en estudio.²⁹

²⁸ Siendo la controversia constitucional una garantía constitucional, el parámetro de control en una controversia constitucional siempre debe de ser la Constitución. Sin embargo, por ser un medio para defender atribuciones, únicamente puede servir como parámetro las normas relacionadas con el principio de división de poderes o con la cláusula federal [...] De acuerdo a lo anterior, el parámetro de control siempre será la Constitución pero se pueden alegar violaciones a éstas de tipo directo o indirecto. Si en una controversia constitucional pueden analizarse violaciones indirectas a la Constitución, otro tipo de normas pueden servir de parámetro directo de control. Un primer ejemplo de norma que puede servir como parámetro de control serían las constituciones locales [...] Las leyes generales también pueden servir de parámetro directo de control. SOBERANES DIEZ, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2018, pp. 20-21.

²⁹ Téngase presente que en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), la Corte señaló que para que una violación a las cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales o de estricta legalidad, pudieran redundar en la improcedencia

En consecuencia, la expresión normativa que se proponía en la iniciativa de reforma constitucional que decía: *En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones directas a esta Constitución...*, además de que reflejaba solo parcial e imperfectamente los precedentes de la Corte, generaba un escenario que iba más allá, pues su aprobación hubiera significado excluir en forma absoluta el análisis de cualquier cuestión de legalidad, sin importar que se tratara de aquellas que sí pudieran estar relacionadas con la invasión, vulneración o afectación de esferas de competencia.³⁰

Antes de finalizar este apartado conviene hacer una breve referencia al tratamiento jurisprudencial que han recibido las violaciones indirectas en las acciones de inconstitucionalidad y en el juicio de amparo, para constatar que la mencionada propuesta también iba en una dirección contraria a la que se ha seguido en estos medios de control.

El artículo 105, fracción II, de la Constitución, señala en su primer párrafo que la Suprema Corte conocerá *De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*. Aun cuando la redacción de este precepto es más enfática en cuanto a que el ejercicio de contraste tiene que

de la controversia constitucional, era necesario que las partes alegaran en exclusiva esa clase de violaciones, por lo que de encontrarse *entremezclados* con alegatos competenciales, *por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad*.

30 En forma similar José Ramón Cossío formula algunas reflexiones en torno al parámetro de control en las controversias constitucionales y a los tipos de violaciones que se pueden hacer valer, identificando las directas o trascendentales y las indirectas o intrascendentales. Así, partiendo de lo resuelto en el caso *Temixco*, en el que se reconoció la competencia de la Corte para analizar todo tipo de violaciones, afirma que *no es posible estimar que todas las violaciones a la Constitución se encuentran en el mismo plano, pues ello sería tanto como diluir toda diferenciación entre los controles de constitucionalidad y de legalidad*, por lo que, en su opinión, *lo correcto es diferenciar entre las violaciones a la legalidad que producen, por vía de consecuencia, violaciones a preceptos constitucionales, de aquellas otras que no las generan*. Agrega que *La manera concreta de identificar tal violación es mediante el análisis caso por caso de las formas en que se han aplicado las normas infraconstitucionales, a efecto de determinar si la misma redundante en una violación a los artículos 14 o 16*. Comentario de José Ramón Cossío Díaz al artículo 105 constitucional, en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, t. IV, p. 215.

llevarse a cabo entre el acto controlado y lo dispuesto en la Constitución, la jurisprudencia de la Corte ha permitido el planteamiento de violaciones indirectas bajo razonamientos equivalentes a los sostenidos en un primer momento en las controversias constitucionales (concretamente en el *caso Oaxaca*).

En efecto, la Corte ha señalado que en este medio de control resulta procedente el estudio del concepto de invalidez en el que se alega la contravención al artículo 16 de la Constitución, en relación con otras disposiciones, ya sean de la constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con la ley reclamada, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la constitución local dentro del procedimiento legislativo, las cuales, de ser fundadas, invalidarían el ordenamiento combatido.³¹

El máximo tribunal también aceptó la posibilidad de que por medio de esta vía pudiera plantearse la incompatibilidad de una ley con un tratado internacional sobre derechos humanos, como una violación al principio de legalidad reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución.³² Claro está que el criterio que nos ocupa se emitió con antelación a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

Después de ella, dicho supuesto se incorporó expresamente al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, en el cual se autoriza que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda interponer una

31 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, febrero de 1999, Tesis: P./J. 4/99, p. 288.

32 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011), [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, Tesis: P./J. 31/2011, p. 870.

acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Esto es, la no conformidad entre una norma y un tratado internacional (que garantice un derecho fundamental) ahora puede plantearse como una violación directa al parámetro de regularidad, y ya no solo como una violación indirecta anclada al principio de legalidad.

En materia de amparo el criterio ha sido más contundente. La Corte ha considerado que la confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano es, en principio, una cuestión de legalidad que solo implica una violación indirecta a la Constitución, debido a que en el fondo lo que se alega es una *debida aplicación de la ley* a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes.³³ Esto le ha servido de base para negar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, al no entrañar una *cuestión propiamente constitucional*.

Para finalizar este apartado permítasenos una breve digresión sobre los orígenes y la evolución normativa del llamado *amparo legalidad*. Hoy en día esta clase de violaciones son entendidas como parte de la genética del juicio constitucional que ya no se cuestiona,³⁴ pero no siempre fue así.

33 CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO, [Jurisprudencia], Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, abril de 2014, Tesis: P./J. 22/2014 (10a.), p. 94.

34 Mauro Cappelletti expresa que *los desenvolvimientos históricos de la máxima institución mexicana de garantía constitucional, el juicio de amparo, han sido propiamente, por ejemplo, en el sentido de fundir en él las funciones de la justicia constitucional con la función que en Francia, en Italia y en otros países, es propia por el contrario de la institución diversa y autónoma de la Casación, o sea con la función del control de legalidad, también ella extremadamente importante en un estado de derecho.* CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 37-38. Afirmación que se encuentra plenamente corroborada por la doctrina nacional. Por ejemplo, Fix-Zamudio señala que, además de factores históricos, en nuestro país *la garantía de legalidad se consolidó en virtud de la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas, y un Tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 123; agregando que, en virtud de la estrecha semejanza de la casación con el amparo legalidad, éste podría calificarse como ‘casación

La procedencia del amparo directo como vía para impugnar la indebida aplicación de la ley nos remite a la Constitución de 1857, en cuyo artículo 101 se señalaba que: *Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales...*³⁵ La amplitud de este precepto, que hacía alusión a los actos de cualquier autoridad, generó que en la práctica comenzaran a impugnarse los de carácter jurisdiccional.

Dicha posibilidad fue confirmada con lo dispuesto en el artículo 3o de la Ley reglamentaria del juicio de amparo de 1861, en el que con mayor claridad se estableció: *El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; y si el que la motivare fuere dicho juez, ante su respectivo suplente...*³⁶ Esta expresión normativa no dejaba dudas en cuanto a que los actos reclamados en amparo podían ser, incluso, los de un juez.

Pero un importante cambio tuvo lugar en 1869 con la expedición de la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución,³⁷ ya que en su artículo 8o se dispuso: *No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.*³⁸ Esta limitación legal, sin embargo, no impidió que en la práctica siguieran presentándose esta clase de amparos, de hecho, pocos meses después de la entrada en vigor de la mencionada Ley, la Suprema Corte de Justicia de la

constitucional', ya que por virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental, el control de legalidad tiene carácter constitucional. Ibidem, p. 131. En igual sentido, Burgoa reconoce una doble función del juicio de amparo, como medio de control de constitucionalidad y de legalidad. En sus palabras, El juicio de amparo protege, pues, tanto la Constitución como la legislación ordinaria en general. Es, por ende, no sólo un recurso (lato sensu) constitucional, sino un recurso extraordinario de legalidad. BURGOA, IGNACIO, El juicio de amparo, 41a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 146.

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 623-624. Véase también SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "Surgimiento del amparo judicial" en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, t. II, pp. 465-466.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. III, p. 32. Para conocer algunas de las críticas formuladas al amparo judicial, véase VALLARTA, Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre estos recursos constitucionales*, Obras, 3a. ed., México, Porrúa, 1980, t. V, pp. 131-132.

³⁷ Una crónica puntual de la génesis legislativa y de los debates parlamentarios puede verse en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, pp. 466-475.

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 310.

Nación resolvió el *amparo Vega*,³⁹ con motivo del cual se declaró, en forma implícita, la inconstitucionalidad del citado artículo 8o.

Aparte de las implicaciones políticas del caso,⁴⁰ tal resolución significó definir los alcances del artículo 14 de la Constitución entonces vigente. A la luz de ese precepto (cuyo texto decía: *Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley*),⁴¹ se consideró que la indebida aplicación de una ley por parte de los tribunales, además de ilegal, representaba una infracción directa a la Constitución que hacía procedente su impugnación a través del amparo.⁴² Este criterio prevaleció hasta 1879, año en el cual la Suprema Corte resolvió el *amparo Larrache*, donde negó la procedencia de esta vía, salvo en materia criminal.⁴³

Con la aprobación en 1897 del Código de Procedimientos Federales, reglamentario del juicio de amparo, vino un nuevo giro, en virtud de que en su artículo 809 se dispuso: *La interpretación que los tribunales comunes hagan de un hecho dudoso ó de un punto opinable de derecho civil ó de legislación local de los Estados, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo*

³⁹ Cabe señalar que este asunto tuvo su origen en la suspensión que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa impuso al quejoso Miguel Vega, quien se desempeñaba como juez en esa entidad federativa, y que lo inhabilitaba para ejercer su función jurisdiccional y su profesión de abogado durante un año. La resolución impugnada vía amparo fue desechada en primera instancia por el juez de distrito competente, fundamentando su decisión en el precitado artículo 8o. Posteriormente la Suprema Corte, apoyándose en lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución, revocó el fallo y ordenó que el juez de distrito diera trámite a la respectiva demanda. Agotado el procedimiento, el amparo fue negado y llegó nuevamente a la Suprema Corte, quien en última instancia concedió la protección federal. Cfr. ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *El “amparo Vega”. El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016 y BUSTILLOS, Julio, “El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, pp. 110 y ss.

⁴⁰ A siete de los magistrados que votaron favorablemente la sentencia se les instauró juicio político. Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 476.

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 608.

⁴² SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 476.

⁴³ *Dicha ejecutoria fue proyectada por el propio presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, por lo que ha sido denominada con toda propiedad la ‘tesis Vallarta’.* SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 478. Una crítica a tal posición puede verse en RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969, pp. 58-66.

*por inexacta aplicación de la ley, sino cuando aparezca haberse cometido una inexactitud manifiesta é indudable, ya sea en la fijación del hecho ya en aplicación de la ley.*⁴⁴ Con esto se admitía, si bien con limitaciones, la procedencia del amparo por indebida aplicación de la ley local o en negocios del orden civil.

En 1908 se siguió avanzando en esa misma dirección, pero esta vez al reformarse el artículo 102 de la Constitución, cuyo texto quedó en los siguientes términos: *Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.*⁴⁵

Finalmente, *el sistema de impugnación de resoluciones judiciales por la vía del amparo va a avanzar enormemente en el Congreso Constituyente de 1916-1917.*⁴⁶ Esto es así, ya que en el documento constitucional vigente la procedencia del amparo directo encontró su fundamento expreso en el artículo 107,⁴⁷ mismo que ha dado lugar al amplio desarrollo legal y jurisprudencial que hoy conocemos.

Regresando al tema principal, todo lo hasta aquí expuesto revela que para la Suprema Corte las *cuestiones de legalidad* son un concepto equivalente al de

⁴⁴ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, pp. 479-480.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 717.

⁴⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 484.

⁴⁷ En el discurso que dio Venustiano Carranza al Congreso Constituyente al presentar el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, la justificación de la procedencia del amparo contra las resoluciones de los tribunales locales se apoyó en los excesos cometidos por estos durante la época pre-revolucionaria: *El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las disposiciones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles [...] hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía precisa (sic) tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos. [...] El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso [...].*

las *violaciones indirectas* a la Constitución. En efecto, en nuestro país se ha considerado que el principio de legalidad⁴⁸ implica que todas las autoridades deben fundar y motivar sus actos, lo que equivale a la obligación que tienen de apegar su actuación a lo dispuesto por la ley. Por tanto, la violación de las leyes secundarias o su indebida aplicación se traducen en *cuestiones de legalidad* que se distinguen claramente de las *cuestiones constitucionales*, en la medida que lo que se viola en forma directa son tales leyes, y solo en forma indirecta la Constitución, por cuanto a que la legalidad se encuentra garantizada constitucionalmente.⁴⁹

La Corte ha llegado a decir que la cuestión constitucional se puede definir sobre la base de dos criterios (positivo y negativo). Según el primero, *puede entenderse como el ejercicio interpretativo cuyo fin es determinar el significado o sentido de una norma constitucional para la resolución de un caso*, el cual comprende no solo los preceptos de la Constitución, sino de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los cuales México es parte. Conforme al segundo, *puede entenderse como el concepto opuesto a la cuestión de legalidad, a la que a su vez ha entendido como aquellos problemas o conflictos jurídicos cuya resolución descansa únicamente en la determinación de la debida aplicación de la ley o en el establecimiento del sentido de una norma secundaria*.⁵⁰

⁴⁸ En general, “legalidad” significa conformidad a la ley. Se llama “principio de legalidad” aquel en virtud del cual “los poderes públicos están sujetos a la ley”, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a la ley, bajo la pena de invalidez. Dicho de otra forma: es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley. GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 111.

⁴⁹ En el artículo 14 se ha encontrado el reconocimiento del principio de legalidad en materias penal y civil, y en el artículo 16 el principio de legalidad *lato sensu*. Sin ir más lejos, Burgoa señala que: *La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*.

Ahora bien, ¿qué se entiende por “causa legal del procedimiento”? Desde luego éste, o sea, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas. BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 601-602.

⁵⁰ Recurso de reclamación 1361/2020. Esta resolución también se apoya en el siguiente criterio CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO

Esta definición, ha dicho la Corte, *no implica que toda cuestión de legalidad esté desvinculada de la fuerza protectora de la Constitución Federal, pues ésta, en sus artículos 14 y 16, establece el derecho humano a la legalidad que conlleva, a su vez, la determinación respecto a la debida aplicación de la ley, a la cual considera, una vez más, una violación indirecta a la Constitución que no exige el ejercicio interpretativo de un elemento genuinamente constitucional.*⁵¹

V. Las violaciones indirectas a la constitución en otros ordenamientos

En el apartado anterior se expuso el entendimiento jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido de las violaciones indirectas a la Constitución, el cual se asocia, invariablemente, con las cuestiones de legalidad. En el presente se expondrá el tratamiento de que han sido objeto en otros ordenamientos. Particularmente nos detendremos en la noción de normas interpuestas, aunque también se hará un breve comentario sobre las violaciones que pueden cometerse a las normas que integran un bloque de constitucionalidad.

Como introducción general al primer concepto, Giorgia Pavani apunta que: *el parámetro puede incluir otras fuentes —no constitucionales— internas al ordenamiento nacional. Es el caso de las llamadas normas interpuestas, es decir disposiciones sin rango constitucional, previstas en las Constituciones,*

DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO, [Jurisprudencia], Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, abril de 2014, Tesis: P./J. 22/2014 (10a.), p. 94, en el cual se sostuvo, entre otras cosas, que: ...una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo.

⁵¹ Recurso de reclamación 1361/2020.

*cuya violación configura una violación indirecta de la carta.*⁵² Cita como ejemplo las *ordonnances organiques* francesas que implementaron la Constitución de 1958, los estatutos de las comunidades autónomas españolas, las leyes de delegación italianas y españolas u otras fuentes según las particularidades de cada ordenamiento constitucional, que pueden ir desde leyes generales o marco usadas como parámetro respecto a las leyes de los entes territoriales, algunos principios derivados de la jurisprudencia constitucional y, a veces, las convenciones.⁵³

Siguiendo esta línea, Edgar Carpio expresa que: *...no siempre de la Constitución se derivan todos los límites de las leyes o normas con rango de ley. En ocasiones, ella misma establece que fuentes subordinadas establezcan límites formales y materiales a cierto tipo de legislación.*⁵⁴ Este autor pone como ejemplo lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución de Perú, cuyo primer párrafo establece que el Congreso puede delegar en el poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante la expedición de decretos, *sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley. De esta forma, puede decirse que la validez de los decretos legislativos no sólo depende de su conformidad con la Constitución, sino también de su adecuación a los límites, materiales y temporales, fijados por la ley autoritativa.*⁵⁵

Por tanto, las normas interpuestas ocasionan que *la declaración de inconstitucionalidad deja de ser consecuencia de que la ley afecte “directamente” a la Constitución, para ser resultado de su falta de respeto a los límites (materiales o formales) impuestos a través de la norma interpuesta, tratándose por tanto de una violación “indirecta” de la Constitución.*⁵⁶

⁵² PAVANI, Giorgia, “Parámetro de constitucionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 999.

⁵³ Cfr. *Ídem.*

⁵⁴ CARPIO MARCOS, Edgar, “Normas interpuestas en la acción de inconstitucionalidad (el caso peruano)”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y otras, 2002, p. 103.

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 106.

Guastini también identifica en las normas interpuestas límites a la producción legislativa. Explica que: *Se suele decir, en la doctrina italiana, que las normas a las que la Constitución remite juegan, en el juicio de legitimidad constitucional, el papel de ‘normas interpuestas’, o sea puestas entre la ley y la Constitución, y por tanto superiores a la ley (aun siendo normas no constitucionales).*⁵⁷ En virtud de ello, continúa el citado autor: *Al hacer remisiones a normas no constitucionales, relativas al procedimiento o al contenido de las leyes futuras, la Constitución exige expresa o implícitamente que el legislador se adecue a tales normas. En consecuencia, la violación de las normas a las que la Constitución remite es una violación indirecta a la Constitución misma.*⁵⁸

En igual sentido Cruz Villalón distingue entre la inconstitucionalidad directa e indirecta (o inmediata y mediata), *en cuyo último caso el sujeto del control no viene en puridad constituido por la Constitución, sino por una norma que es también ‘presupuesto de la validez’ de la norma sometida a control.*⁵⁹ Apunta que *el caso paradigmático de estas “normas interpuestas” es el de las Constituciones de los estados miembros del Estado federal (cantones, länder), o estatutos de autonomía en los Estados políticamente descentralizados.*⁶⁰

En el sistema español el rol que juegan los estatutos de autonomía como parámetro de control se encuentra reconocido en el artículo 28, apartado uno, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional,⁶¹ en el cual se autoriza a este órgano jurisdiccional, al momento de apreciar la conformidad o disconformidad de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del

⁵⁷ GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, p. 44.

⁵⁸ *Ídem*. Para el caso italiano, Guastini destaca que la Constitución *obliga al Parlamento a obedecer –en el procedimiento de formación de las leyes– no sólo a la Constitución misma, sino a los reglamentos parlamentarios (aunque la opinión de la Corte Constitucional es diferente en este punto); obliga a la ley a ser conforme no sólo a la Constitución misma, sino también a la costumbre internacional; obliga al legislador regional a obedecer no sólo a la Constitución misma, sino a los principios fundamentales (de las diversas materias de competencia regional) establecidos por las leyes del Estado, etcétera. Ibidem*, pp. 43-44.

⁵⁹ CRUZ VILLALÓN, Pedro, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 42.

⁶¹ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Estado o de las Comunidades Autónomas con la Constitución, a considerar, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.⁶²

Asimismo, concretamente tratándose de los conflictos constitucionales, el artículo cincuenta y nueve, numeral 1, del citado ordenamiento, señala: *El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas...*; ⁶³ parámetro normativo que también puede encontrarse en otras latitudes, como en Perú,⁶⁴ donde la confrontación se extiende a las leyes orgánicas

62 Llorente afirma que: *...las normas aludidas en el apartado 1.º del artículo 28 LOTC tiene como contenido propio la definición competencial, cuyo desconocimiento sólo de manera mediata o indirecta infringe la Constitución.* RUBIO LLORENTE, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, núm. 27, septiembre-diciembre de 1989, p. 22. Por su parte, Díez-Picazo apunta que: *...el art. 28.1 LOTC tiene un carácter declarativo, más que constitutivo; es decir, las leyes a que se refiere –las que delimitan competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas– no deben ser tomadas en consideración en el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad porque así lo disponga el referido art. 28.1 LOTC, sino porque así se desprende de la función que a esas leyes atribuye la Constitución misma. La existencia de leyes que delimitan competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es consecuencia de la opción del constituyente de no crear por sí mismo las Comunidades Autónomas, ni establecer directamente la distribución de competencias entre ellas y el Estado. Es sabido que, dada la falta de consenso suficiente sobre esta materia, la Constitución se limitó a fijar un marco dentro del cual podrían crearse las Comunidades Autónomas y atribuir competencias a estas. De aquí que la distribución de competencias no se encuentre en la Constitución, sino en cada uno de los Estatutos de Autonomía y, en su caso, en otras leyes constitucionalmente habilitadas para delimitar, regular y armonizar competencias autonómicas. Los Estatutos de Autonomía y esas otras leyes complementan, así, la Constitución y deben ser tomados en consideración como criterio de la constitucionalidad a la hora de determinar si una ley estatal o autonómica respeta el orden competencial.* DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María, “El control de constitucionalidad de las leyes en España”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año V, núm. 9, julio-diciembre de 2019, p. 166.

63 Este fenómeno en España no es nuevo. Un claro ejemplo lo encontramos en el artículo Veintinueve, numeral 2, de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1933, concerniente al recurso de inconstitucionalidad de las leyes, en el que se disponía: *Las leyes regionales serán inconstitucionales no sólo cuando infrinjan un precepto de la Constitución, sino también cuando incidan en infracción de los preceptos de su respectivo Estatuto.*

64 El artículo 109 del Código Procesal Constitucional de Perú (Ley No. 28237) señala: *El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan: 1) Al Poder Ejecutivo con uno o más*

*que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales o municipales, o en Alemania, donde las respectivas controversias pueden darse sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios, tanto por la Constitución, como por el reglamento interno de un órgano federal supremo.*⁶⁵

Como se observa, los conflictos de los que pueden conocer los respectivos tribunales constitucionales son susceptibles de tener su origen en las competencias o atribuciones conferidas o asignadas *directamente* por la constitución o por *otros ordenamientos* (ya sean estatutos de autonomía, leyes orgánicas u ordinarias o reglamentos internos), en la medida que sirvan para delimitar los ámbitos propios de los poderes u órganos constituidos.

Este panorama comparado contrasta con el propósito que se perseguía en la iniciativa presidencial analizada en el apartado anterior, en la cual, paradójicamente, se argumentaba que la limitación del ámbito competencial de la Suprema Corte –para conocer únicamente de violaciones directas a la Constitución– tenía como finalidad *fortalecer su rol como tribunal constitucional*, algo francamente inexplicable.

Volviendo al tema que nos ocupa, se puede decir que las normas interpuestas son llamadas así porque están puestas entre la constitución y otras normas y,

gobiernos regionales o municipales; 2) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o 3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

⁶⁵ El artículo 93.1 de la Constitución alemana establece que el Tribunal Constitucional Federal decide, entre otros casos: *...sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente Ley Fundamental, o por el reglamento interno de un órgano federal supremo.* El numeral 3 del mismo precepto lo faculta para decidir: *...en caso de controversias sobre los derechos y deberes de la Federación y de los Länder, especialmente en lo que concierne a la ejecución del Derecho federal por los Länder y al ejercicio del control federal.* Para conocer los alcances de esas atribuciones véase HESSE, Konrad y HÄBERLE, Peter, *Estudios sobre la jurisdicción constitucional (con especial referencia al tribunal constitucional alemán)*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp.10-12 y 80-83 y SCHLAICH, Klaus, “Tribunal Constitucional Federal Alemán”, en FAVOREU, Louis, *et al., Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, [trad. de Luis Aguilar De Luque y María Gracia Rubio de Casas], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 154-155. Para los casos Alemán y Español véase GARCÍA ROCA, F. Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987.

por tanto, pueden imponer límites formales (de procedimiento) y materiales (de contenido) en su confección, siendo que su infracción deriva en una inconstitucionalidad indirecta, precisamente por la remisión que de aquellas hace la constitución. Esto pone en evidencia que, en perspectiva comparada, las violaciones indirectas no son un concepto que pueda hacerse depender exclusivamente de un fenómeno determinado.

Ahora bien, la existencia de un bloque de constitucionalidad como parámetro normativo de control, ha dado pauta para que en su violación se lleguen a identificar violaciones indirectas. En efecto, siguiendo a Edgar Carpio, además de las leyes de delegación de competencias se pueden identificar normas con capacidad de establecer límites a otras del mismo rango. *Precisamente su existencia y el papel que en el juicio constitucional sobre la ley están llamados a cumplir, ha generado que en la doctrina se hable de la presencia de un “bloque de constitucionalidad”, esto es, un conjunto de normas que, sometidas a la Constitución, se integran al parámetro de control constitucional.*⁶⁶

En este orden, el citado autor expresa que los tratados internacionales sobre derechos humanos *se presentan como fuentes capaces de establecer límites materiales sobre aquellas normas legales cuyo propósito sea regular cualquiera de los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución.*⁶⁷ Por tanto, *si cualquiera de los órganos competentes para expedir fuentes primarias creara legislación que se encuentre en oposición al tratado sobre derechos humanos, al ser directamente incompatibles con ellas, también lo son, indirectamente, con la Constitución.*⁶⁸

Esta conclusión, sin embargo, tendría que ser matizada. En primer lugar debe señalarse que la diferencia entre esos conceptos, esto es, el bloque de constitucionalidad y las normas interpuestas, radica en que, mientras en el primer caso las normas respectivas tienen la misma jerarquía que la constitución

⁶⁶ CARPIO MARCOS, Edgar, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 111-112.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 112.

(conjunto de normas situadas en el nivel constitucional, cuyo respeto se impone a la ley, diría Favoreu⁶⁹ o su naturaleza materialmente constitucional, como les reconoce Llorente),⁷⁰ en el segundo poseen una clara jerarquía infra-constitucional (normas no constitucionales, en palabras de Guastini⁷¹ o disposiciones sin rango constitucional, bajo la expresión de Pavani).⁷²

Por eso, la doctrina ha considerado que las violaciones del segundo tipo se hacen directamente a la ley –no constitucional–, y solo indirectamente a la Constitución, por la remisión que hace de aquellas para guiar, la forma o el contenido, de las normas inferiores. Sin embargo, en la medida que se reconozca la existencia de un bloque de constitucionalidad (donde la unidad jerárquica de sus componentes parece determinante), la violación a cualquiera de las normas que lo integran, precisamente por tener la misma jerarquía que la constitución, tendría que ser considerada como directa, al no ser sino una extensión de esta última.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el concepto de bloque de constitucionalidad no posee un significado que sea generalmente aceptado,⁷³ que su integración es muy distinta en cada país⁷⁴ y que muchas veces éste ni

⁶⁹ Cfr. FAVOREU, Louis, “El bloque de la constitucionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, enero-marzo de 1990, p. 46. Véase también RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, pp. 17-18.

⁷⁰ Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, *op. cit.*, p. 25.

⁷¹ Cfr. GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*, p. 44.

⁷² Cfr. PAVANI, Giorgia, *op. cit.*, p. 999.

⁷³ Cfr. RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, et al., *op. cit.*, p. 17. En España, Llorente apunta que la noción de bloque de constitucionalidad en la doctrina del Tribunal Constitucional, *ni el uso es constante ni la expresión remite siempre a la misma realidad*. Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, *op. cit.*, p. 10. Por su parte, De Cabo de la Vega identifica cuatro significados de la expresión de bloque de constitucionalidad, uno de los cuales converge con el de normas interpuestas. Cfr. DE CABO DE LA VEGA, Antonio, “Nota sobre el bloque de constitucionalidad”, en *Jueces para la democracia*, núm. 24, Madrid, 1995, pp. 58 y ss., citado en RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, et al., *op. cit.*, p. 17, nota 8.

⁷⁴ No es lo mismo el bloque de constitucionalidad francés (que emerge del preámbulo de la Constitución de 1958 en la parte que dice: *El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946*). Cfr. FAVOREU, Louis, “El bloque de la constitucionalidad”, *op. cit.*,

siquiera es reconocido en todos los ordenamientos, a pesar de que tengan un parámetro de control compuesto.⁷⁵ Por eso, pueden existir casos que pongan en duda la conclusión anterior.

Un caso significativo se presenta en Colombia. La Corte Constitucional ha distinguido entre bloque “*en sentido estricto*”, que corresponde únicamente a las normas de jerarquía constitucional, y bloque “*en sentido lato*”, que incorpora además las otras disposiciones, que sin tener rango constitucional, representan sin embargo un parámetro de constitucionalidad de las leyes, ya que pueden acarrear la invalidación de una norma legal sometida a control.⁷⁶ Tomando como base este criterio, las violaciones directas o indirectas se presentarían como un efecto pendular, según el entendimiento *lato* o *stricto* que se adopte del bloque de constitucionalidad como parámetro de control.⁷⁷

p. 46. Con posterioridad fueron adicionados los derechos definidos en la Carta del Medio Ambiente adoptada en 2005. Cfr. OSPINA MEJÍA, Laura, “Breve aproximación al bloque de constitucionalidad en Francia”, en *Revista de temas constitucionales*, núm. 2, julio-septiembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 192); el español (donde, en lo fundamental, parece asociado a la existencia de normas de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, *op. cit.*, pp. 10-11 y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2007, p. 65), o el que ha tenido lugar en la región latinoamericana (integrado por normas constitucionales y por tratados internacionales, específicamente aquellos que reconocen derechos fundamentales).

⁷⁵ Por ejemplo, en México ha habido una tendencia histórica para evitar su uso, y en su lugar se ha preferido hablar de *parámetro de regularidad*, como ha quedado expuesto. No obstante lo anterior, en la Novena Época la Corte sostuvo que los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), ambos de la Constitución (anteriores a la reforma política que transformó al Distrito Federal en la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016), y las normas que en particular estableciera el legislador federal en el entonces Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (también sustituido por la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el referido medio el 5 de febrero de 2017), integraban un *bloque de constitucionalidad en materia electoral* para esa entidad federativa. Véase *ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL*, [Jurisprudencia], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Tesis: P./J. 18/2007, p. 1641.

⁷⁶ UPRIMNY YEPES, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, 2008, pp. 51-52.

⁷⁷ Dejemos hasta aquí estas reflexiones como hipótesis de trabajo, las cuales tendrían que ser exploradas con mayor profundidad.

VI. Conclusiones

El parámetro de control, esto es, la norma o normas de referencia que sirven para determinar la validez del objeto controlado, es un elemento esencial de todo sistema de control de la constitucionalidad, cuya extensión no se agota en el texto constitucional. Por tanto, según la amplitud que se le dé, es posible desprender distintos tipos de violaciones, ya sea que estas deriven de la oposición directa entre el acto y la constitución, o indirecta por la infracción de otras normas a las que aquella remite.

En este contexto, las violaciones indirectas a la constitución no son un concepto jurídico homogéneo que pueda hacerse depender de un fenómeno determinado. Esto es, contrariamente a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizados previamente, esa clase de violaciones no son una consecuencia jurídica que se actualice únicamente mediante el planteamiento de cuestiones de legalidad, de ahí que no pueda dárseles un tratamiento normativo de términos equivalentes.

La iniciativa presidencial que dio origen a la reforma constitucional de 2021 y que pretendía limitar la materia de las controversias constitucionales a las violaciones directas a la Constitución, solo reflejaba parcial e imperfectamente los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, su aprobación hubiera generado, por un lado, una limitación del parámetro de control al vedar la posibilidad de que por medio de esta vía pudieran plantearse cuestiones de legalidad, aun cuando ellas estuvieran relacionadas con conflictos competenciales y, por el otro, una incongruencia más en nuestro sistema de control, pues la posibilidad de hacer valer violaciones indirectas estaría expresamente prohibida en las controversias constitucionales, mientras que continuaría permitida en los otros medios de control.

Así las cosas, no obstante que hubo un rechazo expreso del órgano reformador de la Constitución a la propuesta que pretendía limitar la materia de las controversias constitucionales a las violaciones directas, esto *para evitar*

disertaciones en torno al alcance de dicho término y dejar claro que en esta vía *procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional*, lo cierto es que la reforma hizo una precisión que no existía previamente en cuanto a la extensión del canon de enjuiciamiento.

Por tanto, lo que la jurisprudencia tendrá que determinar es si esa precisión en el parámetro de validez efectivamente se traducirá en una limitación del mismo o, si por el contrario, seguirá permitiendo el análisis de violaciones indirectas relacionadas con el principio de legalidad. Como se expuso previamente, el hecho de que una redacción similar ya exista en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, donde expresamente se dice que este medio de control tiene por *objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*, no ha impedido que la Corte le haya dado alcances similares a los que se pretendieron limitar en las controversias constitucionales.

VII. Bibliografía

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *El “amparo Vega”*. *El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41a. ed., México, Porrúa, 2006.

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

COVIÁN Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, CEDIPC, 2001.

COVIÁN Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, CEDIPC, 2005.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María, “El control de constitucionalidad de las leyes en España”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año V, núm. 9, julio-diciembre de 2019.

FAVOREU, Louis, “El bloque de la constitucionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, enero-marzo de 1990.

FAVOREU, Louis, *et al.*, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, [trad. de Luis Aguilar De Luque y María Gracia Rubio de Casas], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2007.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *et al.*, (dirs.), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.

GARCÍA ROCA, F. Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 2004.

HESSE, Konrad y HÄBERLE, Peter, *Estudios sobre la jurisdicción constitucional (con especial referencia al tribunal constitucional alemán)*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20a. ed., México, Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, t. IV.

LUIS ORTIZ, Noé, “¿Qué es un tribunal constitucional?”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 11, núm. 21, enero-abril de 2018.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, [trad. de Rolando Tamayo y Salmorán], México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

OSPINAMEJÍA, Laura, “Breve aproximación al bloque de constitucionalidad en Francia”, en *Revista de temas constitucionales*, núm. 2, julio-septiembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

PEGORARO, Lucio, “Clasificación de los sistemas de justicia constitucional: una dicotomía agotada”, *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sobre buenas prácticas para la impartición de justicia*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2018.

RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969.

RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, *et al.*, *Bloque de constitucionalidad en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

RUBIO LLORENTE, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, núm. 27, septiembre-diciembre de 1989.

SOBERANESDÍEZ, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2018.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. III.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, 2008.

VALLARTA, Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre estos recursos constitucionales*, Obras, 3a. ed., México, Porrúa, 1980, t. V.

VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y otras, 2002.