



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**“INEFICACIA Y ESTRUCTURA PROCESAL DE LA
DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD”**

**TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
LEONARDO HERNÁNDEZ RIVERA**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. HERTINO AVILÉS ALBAVERA**

2020

CUERNAVACA, MORELOS

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermana, por brindarme el soporte sobre el que descansan y se mantienen mis sueños y metas; por estar siempre conmigo.

A mi familia, especialmente a mi madrina Isabel, y a mis tías Sara y Yolanda, por enseñarme desde siempre la bondad del corazón humano.

A mis amigo/as que siempre me apoyaron y entendieron mi ausencia, en especial Atzin, que por un tiempo me prestó su laptop y siempre preguntaba por mi avance.

A Gabriela Rodríguez, che sebbene le nostre strade si siano separate, il suo contributo al mio sviluppo accademico, professionale e personale, così come l'amore che ha avuto per me per così tanto tempo, è stato molto importante e prezioso per me.

Agradezco al Dr. Hertino Avilés Albavera, por haber dirigido este trabajo y por su tiempo y conocimiento para orientarme en el desarrollo del mismo.

Agradezco a los catedráticos Dra. Liliana Álvarez y Dr. Ricardo Reyes, y a los suplentes, quienes formaron parte del Jurado Revisor de mi tesis; así como a todos mis maestros que tuvieron una verdadera contribución en mi desarrollo académico y que ejercen con pasión la docencia para formar mejores personas y profesionistas.

Agradezco a Hamlet, Silvestre, Mikasa, T'chala, Tulipán y Anvorgueza, mascotas que su sola presencia en este mundo me dio los ánimos para seguir adelante.

Agradezco a todos los autores que con sus aportes al Derecho Procesal Constitucional me brindaron las bases de esta tesis; porque si he podido expandir mis horizontes es porque me levanté sobre los hombros de gigantes.

Agradezco a la FDyCS y a la UAEM por haberme brindado un espacio en la universalidad del conocimiento, por tantas horas, tantas experiencias y buenos momentos dentro de su campus, por haber reforzado mi amor por el conocimiento científico en general y por la ciencia jurídica en particular.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I.1. Concepto	5
I.2. Justificación de su autonomía como disciplina jurídica.....	9
I.3. Defensa Procesal de la Constitución	12
I.3.1. Acción de Inconstitucionalidad.....	15
I.3.2. Controversia Constitucional	18
I.3.3. Juicio de Amparo.....	22

CAPÍTULO II CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES

II.1. Antecedentes	32
II.1.1. Antigüedad	32
II.1.2. Medioevo.....	33
II.1.3. Modernidad	33
II.1.4. Edad Contemporánea.....	34
II.2. Noción y fundamentos del control.....	37
II.2.1. Concepto, fundamento teórico y sus funciones	37
II.2.2. Supremacía Constitucional	43
II.2.3. Sistemas de Control	46
II.2.3.1. Político	47
II.2.3.2. Judicial o Jurisdiccional.....	48
II.2.3.3. Mixto.....	50
II.2.3.4. Por órgano autónomo o neutro.....	51
II.2.4. Modelos de control	51
II.2.4.1. Control Difuso.....	53
II.2.4.2. Control Concentrado.....	55
II.2.4.3. Control Híbrido	57
II.3. Control de Legalidad	60
II.4. Control de Convencionalidad.....	63
II.4.1. Difuso.....	67
II.4.2. Concentrado.....	72
II.5. Control de Constitucionalidad.....	75
II.5.1. Difuso.....	77
II.5.2. Concentrado.....	80

CAPÍTULO III JURISPRUDENCIA Y DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

III.1. La Jurisprudencia	83
III.1.1. Concepto.....	83
III.1.2. Formación de la jurisprudencia	84
III.1.2.1. Por Reiteración de Criterios	85
III.1.2.2. Por Contradicción de Tesis	86

III.1.2.3. Por Sustitución.....	87
III.1.2.4. Sistema de Precedentes en Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.....	88
III.1.3. Interrupción de la jurisprudencia	89
III.1.4. Obligatoriedad	90
III.1.5. Amparo contra normas generales declaradas inconstitucionales por jurisprudencia obligatoria	93
III.2. La Declaratoria General de Inconstitucionalidad	93
III.2.1. La reforma constitucional del 06 de junio de 2011	103
III.2.2. Publicación de la Ley de Amparo de 2013	106
III.2.3. Procedimiento	110
III.2.4. Inmunidad de las normas tributarias	117
III.2.5. Denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.....	119
III.2.6. Críticas a la efectividad de la declaratoria general de inconstitucionalidad	120

CAPÍTULO IV
EXPERIENCIA EN MÉXICO CON LA DECLARATORIA GENERAL DE
INCONSTITUCIONALIDAD A PARTIR DE SU INCLUSIÓN EN LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL 06 DE JUNIO DE 2011

IV.1. Causas del diseño jurídico-procesal y funcionamiento de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el marco normativo mexicano	124
IV.1.1. Teorías de la preservación hegemónica y del seguro político	125
IV.1.2. Estructura procesal	127
IV.2. Experiencia con la Declaratoria General de Inconstitucionalidad	128
IV.2.1. Expediente 1/2012	128
IV.2.2. Expediente 2/2012	130
IV.2.3. Expediente 3/2012	133
IV.2.4. Expediente 4/2012	134
IV.2.5. Expediente 1/2013	136
IV.2.6. Expediente 1/2015	137
IV.2.7. Expediente 1/2016	138
IV.2.8. Expediente 2/2016	139
IV.2.9. Expediente 1/2017	143
IV.2.10. Expediente 2/2017	146
IV.2.11. Expediente 3/2017	146
IV.2.12. Expediente 4/2017	148
IV.2.13. Expediente 5/2017	150
IV.2.14. Expediente 6/2017, el primer pronunciamiento fundado.....	151
IV.2.15. Expediente 1/2018	157
IV.2.16. Expediente 1/2019	160
IV.3. Nuestra crítica.....	162
IV.4. La próxima reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación.....	171
CONCLUSIONES	172
PROPUESTAS	177
ANEXOS	181
FUENTES DE INVESTIGACIÓN	182

INTRODUCCIÓN

Durante muchos años el principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales se consideró como una definición intocable que era símbolo de la génesis del amparo y que por tradición y orgullo nacional no podía suprimirse. El pensamiento y los esfuerzos impulsados por Héctor Fix-Zamudio, que fueron respaldados por la doctrina y el foro mexicanos, cada vez cuestionaban con mayor rigor la persistencia de la “fórmula Otero”, ya que tal provisión vulnera la igualdad de las personas ante la ley, la supremacía constitucional y la economía procesal, entre otras cosas.

Con la reforma constitucional del 06 de junio de 2011 y la Ley de Amparo de 2013 se pretendió tomar en cuenta las razones citadas para atenuar los efectos nocivos de la “fórmula Otero”, a través de una reestructuración del juicio de amparo que incluyó, en lo que interesa, la creación de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Sin embargo, existe un consenso generalizado sobre la ineficacia de este procedimiento. Prácticamente no hay autor que opine que ha sido congruente con los motivos que impulsaron su creación; y en efecto, a casi una década de su inclusión en el texto constitucional parece no corresponder con dichas razones.

Ello provoca que en México se siga socavando la igualdad de las personas ante la ley, la supremacía constitucional y la economía procesal, por lo que seguimos teniendo leyes inconstitucionales que no pueden ser invalidadas con efectos generales, se siguen llenando los juzgados con juicios de amparo que podrían evitarse y los beneficios de la justicia federal siguen estando sólo al alcance de aquellas personas que tienen los recursos suficientes.

La importancia de este estudio radica en que la creciente complejidad de los cambios sociales, políticos y culturales que actualmente vivimos requiere de un constante ejercicio de autocrítica y evaluación de lo que como civilización hemos construido; se necesita un incesante replanteamiento de las instituciones jurídicas que a la luz de la realidad dejan de ser aptas para proteger la dignidad humana y

que pueden convertirse en un obstáculo si se les deja inmutables, ya sea que esto se haga por negligencia, por tradición o por el mantenimiento de intereses económicos y políticos.

Esta investigación recopila y aporta información actualizada sobre el estatus del procedimiento indagado, se realizan prospecciones deductivas sobre el futuro de algunos expedientes y se evidencian vulnerabilidades no mencionadas por trabajos previos y que es preciso reformar; por ello es que a partir del análisis e identificación de las deficiencias que se encuentren en el procedimiento, se propondrán soluciones que hagan de él un mecanismo más accesible y ágil para la justicia constitucional mexicana.

Evaluar los resultados de la declaratoria general de inconstitucionalidad y sugerir modificaciones resulta indispensable si se quiere seguir transitando hacia la construcción de un Estado constitucional de derecho en el que, conforme a la filosofía jurídica contemporánea garantista, no tengan cabida las normas generales que desconocen los principios de la Carta Magna.

Dicho lo anterior, cabe cuestionar lo siguiente: ¿cuáles son las causas de esa pretendida y aparente ineficacia?, ¿existe algo dentro o fuera de la estructura del procedimiento que sea el motivo de ello?, ¿es el esquema procesal *per se* la fuente de su insuficiencia para impedir la vigencia de normas inconstitucionales?

El trabajo presentado aborda la situación de la ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad en México desde el 06 de junio de 2011, misma que es explicable a partir de 2 elementos que en coyuntura dejan ver, por un lado, las razones ideológicas que motivaron la introducción de esta figura en el orden jurídico nacional, y por otra parte, la estructura procesal resultante de la citada reforma constitucional del 06 de junio de 2011, como factores que provocan los deficientes resultados de la misma. La hipótesis principal que sostenemos radica en que la ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad se debe principalmente a su diseño procesal; muchos de los estadios y requisitos por los

que la jurisprudencia por reiteración tiene que pasar para poder alcanzar una declaración de invalidez *erga omnes* parecen ser un obstáculo para ello.

La investigación no aborda el estudio de la exclusión de las normas tributarias, pues merecería un trabajo completo que excedería por mucho los fines del que aquí se presenta. Por ello, sólo se hace una breve mención sin formular un análisis exhaustivo sobre el mismo. Además, el enfoque de este trabajo es de carácter adjetivo, y las consideraciones y propuestas que tendrían que hacerse sobre las normas fiscales y su invalidez *erga omnes* serían de carácter sustantivo.

La comprobación de la hipótesis requiere de un análisis de carácter jurídico-procesal que a partir de la exposición en abstracto del procedimiento, se proceda a la exposición de los expedientes hasta hoy radicados para identificar sus defectos a la luz de la casuística, y así proponer alternativas de solución. Es decir, se emplea una metodología de carácter analítica-sintética, inductiva y cualitativa-cuantitativa, haciendo uso de las técnicas hermenéutica y de análisis documental respecto de los expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad.

El objetivo general y los específicos perseguidos por el trabajo que se presenta son los siguientes:

Objetivo General: Explicar las causas de la ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad en México a partir de su creación en la reforma constitucional del 06 de junio de 2011.

Objetivos Específicos: 1) Analizar en abstracto la declaratoria general de inconstitucionalidad y empíricamente la secuela procesal de cada uno de los expedientes radicados desde octubre de 2011 hasta la presente fecha; 2) Identificar las deficiencias e incongruencias en la estructura procesal de la declaratoria general de inconstitucionalidad; 3) Sugerir alternativas de solución legislativa para la optimización de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

El primer capítulo contextualizará al lector dentro de los temas basales del Derecho Procesal Constitucional mexicano –rama jurídica dentro de la que se

estudia la declaratoria general de inconstitucionalidad-, abarcando su concepto, naturaleza jurídica y contenido, su diferencia con el Derecho Constitucional Procesal, se enuncian los medios de control constitucional y se profundizará en los que se encaminan a combatir normas generales.

La segunda parte de este trabajo se enfocará en el control de constitucionalidad de las normas generales; se expondrán sus antecedentes de acuerdo con la periodización clásica de la historia de la civilización occidental, abordaré teóricamente el concepto de control y la forma en la que es aplicable a los actos de poder, las implicaciones de la supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad. Se desplegarán los sistemas de control existentes, así como los modelos de control y los parámetros en los que se ejerce la fiscalización de las normas: de legalidad, de convencionalidad (concentrado y difuso) y de constitucionalidad (concentrado y difuso); ello con un enfoque especial en México.

El capítulo tercero que se denomina “Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, busca en primer término, brindar un marco conceptual de la jurisprudencia en nuestro sistema jurídico, su integración, niveles de obligatoriedad y sus consecuencias. En segundo lugar, se estudiará la declaratoria general de inconstitucionalidad, su proceso legislativo, el análisis teórico de los requisitos y el procedimiento, la denuncia por su incumplimiento y una exposición de las posturas de diversos autores frente a esta institución jurídica.

En el cuarto y último capítulo, denominado “Experiencia en México con la Declaratoria General de Inconstitucionalidad a partir de su inclusión en la reforma constitucional del 06 de junio de 2011”, se abordará el estudio de las dos hipótesis sostenidas por este trabajo. Específicamente, se examinará la secuela procesal de cada uno de los expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad que hasta la fecha se han radicado, para verificar si es cierta o no la hipótesis principal de que la estructura procesal de la misma es la causa de su ineficacia a casi una década de su introducción en el orden jurídico nacional. Finalizando con el apartado de conclusiones y propuestas de reforma a la declaratoria general de inconstitucionalidad.

CAPITULO I

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I.1. Concepto

El Derecho Procesal Constitucional se presenta como una disciplina jurídica de reciente consolidación que ha sido considerada por algunos como objeto de estudio exclusivo del Derecho Constitucional, por otros como una rama del Derecho Procesal, y por diverso sector de la doctrina como una disciplina autónoma donde se encuadran y convergen los preceptos sustantivos constitucionales y las normas jurídicas de carácter adjetivo.

Para la delimitación del concepto pretendido es menester tener en cuenta los aspectos y las características que integran la teoría y la práctica del Derecho Procesal Constitucional. A este respecto, García Belaunde ha advertido una serie de dificultades con las que los juristas han colisionado al realizar sus estudios y aportaciones sobre el tema, haciendo hincapié en que, a pesar de su notoria existencia como disciplina jurídica y del reiterado uso del término, el concepto no ha tenido una definición unánime en la doctrina porque muchas de las definiciones son ambiguas y redundantes, además de que el estado del arte en los países en los que se puede advertir una tendencia hacia su estudio es diverso; nos enuncia el caso particular de Estados Unidos, las aportaciones europeas y los estudios latinoamericanos.¹ No obstante, a pesar de las dificultades que aún quedan por superar en el tema que nos ocupa, pueden ser de apoyo y darnos luz en el camino las proposiciones de aquellos que con su pensamiento contribuyen a la formación de nuestra área de estudio.

¹ Cfr. García Belaunde, Domingo, "Derecho procesal constitucional: un concepto problemático", Síntesis de la ponencia presentada al *Primer Congreso Boliviano de Derecho Constitucional* (Academia Boliviana de Derecho Constitucional, Universidad Privada Santa Cruz de la Sierra e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional) Santa Cruz de la Sierra, 25-27 de marzo de 2004. Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 185-192. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/10332/10781/0> Fecha de consulta: 07 de julio de 2019.

Eréndira Salgado Ledesma expresa que se trata de una “*disciplina científica (rama del derecho) que estudia los instrumentos (procesos y procedimientos) previstos para resolver controversias estrictamente constitucionales.*”²

Por su parte, Eduardo Ferrer Mac-Gregor considera que el término tiene un triple alcance en su significación: 1) como cúmulo de creación legislativa reguladora de los procesos constitucionales, o sea, como conjunto normativo diferenciado; 2) como actos o técnicas procesales ejecutadas por los órganos facultados para ejercer jurisdicción constitucional, sea concentrada, difusa o mixta; y 3) la tercera acepción es la relativa a su condición científica, puesto que tiene como objeto el estudio sistematizado de los procesos, principios, órganos, etc., que materializan la protección de la Constitución.³

El ex presidente del Tribunal Constitucional de Chile, Juan Colombo Campbell, ha indicado que estamos en presencia de “*aquella rama del Derecho Público que establece las normas procesales orgánicas y funcionales necesarias para dar eficacia real a la normativa constitucional, cuando surja un conflicto entre un acto de la autoridad o de un particular y sus disposiciones.*”⁴

Héctor Fix-Zamudio califica a esta disciplina como “*la rama más joven de la ciencia del proceso*”⁵, y para su concepto aporta la idea de que es la “*disciplina que se ocupa del estudio de los órganos y de las normas procesales que deciden controversias de carácter constitucional.*”⁶ Vale mencionar que para Eduardo Ferrer Mac-Gregor, sin dejar de lado los estudios genéticos de la disciplina debidos a Kelsen, Calamandrei, Cappelletti y Couture, se debe a Héctor Fix-

² Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2015, p. 69.

³ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho Procesal Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª ed., México, 2014, pp.462-463.

⁴ Colombo Campbell, Juan, “Funciones del Derecho Procesal Constitucional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Edición 2002, Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, Uruguay, 2002, p. 137. En https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ea87177a-d0f4-9b68-7cb1-51411fa0a406&groupId=271408 Fecha de consulta: 08 de julio de 2019.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 9ª ed., México, 2017, p. 228.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho procesal constitucional*, Ed. FUNDAp, México, 2002, p. 28.

Zamudio una importantísima labor en el afianzamiento del Derecho Procesal Constitucional en cuanto se refiere a la terminología, sus temas fundamentales y la demarcación teórica de la nueva ciencia, así como su contribución al emprendimiento de su sistematización científica desde 1956.⁷

En suma, y a la luz de los conceptos antes apuntados podemos advertir una serie de elementos teóricos y prácticos comunes en todos ellos y otros que comparten mayoritariamente los autores citados:

- Se trata de una disciplina científica. Lo que equivale a que ellos están a favor de su naturaleza autónoma como rama del Derecho Público.
- Estudia normas jurídicas que regulan tanto órganos (de jurisdicción constitucional) como procesos y procedimientos constitucionales.
- Se enfoca a la resolución de controversias derivadas de la inobservancia de preceptos constitucionales sustantivos u orgánicos.

En ese orden de ideas,⁸ podemos concluir que el Derecho Procesal Constitucional es la rama del Derecho que estudia las instituciones y las normas jurídicas de la Constitución de una sociedad que resuelven conflictos surgidos con motivo de su aplicación e interpretación.

Ahora bien, existe cierto sector doctrinal que considera que a un lado, y en un sentido de frontera, se encuentra una disciplina llamada Derecho Constitucional Procesal que tiene como compositor principal a Eduardo J. Couture. En esencia, esta pretendida rama jurídica implica la exposición de las figuras de carácter procesal contenidas en los textos constitucionales, pero no solamente aquellas que instauraban al Poder Judicial como poder público en atención a la separación de poderes y el debido proceso legal, sino que se incluyen diversas instituciones

⁷ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional", en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 85.

⁸ Es preciso mencionar que dada la vastísima bibliografía que existe en este tema y la postura teórica de diversos autores respecto de la autonomía nuestra disciplina, es que se han seleccionado para efectos del presente estudio las aportaciones citadas.

procesales que hacen posible la materialización del derecho a la justicia en sí mismo por encontrarse elevadas al rango fundamental.⁹

Ante la aparente disyunción en los estudios relativos al contenido del Derecho Constitucional y del Derecho Procesal (procesalismo científico), Couture, en su trabajo denominado "*Las garantías constitucionales del proceso civil*" publicado en 1946, expone que el contenido de esta área de estudio está focalizado en la acción; la excepción; los actos procesales y el debido proceso legal; la sentencias y la jurisdicción, y la Constitución y leyes orgánicas.¹⁰

Héctor Fix-Zamudio considera que se trata de un área jurídica distinta, limítrofe con el Derecho Procesal Constitucional, que tiene su fuente primigenia en la Ley Fundamental, que no ha tenido la atención académica que debiera y que comprende el análisis de la jurisdicción, las garantías judiciales, y las garantías de las partes.¹¹ Haciéndose evidente que en diversos trabajos ha apelado por la necesidad de darle mayor importancia a esta disciplina jurídica.

Así pues, se distinguen Derecho Procesal Constitucional y Derecho Constitucional Procesal en que ésta se localiza en el rango del Derecho Constitucional y que su objeto de estudio lo son las instituciones jurídicas de carácter procesal que han sido consagradas en las Constituciones como derechos fundamentales, o dicho de otra forma, implica la "*constitucionalización de la justicia*"¹²; mientras que aquella se ubica en el campo del Derecho Procesal general, y su análisis se centra en los mecanismos procesales y procedimentales

⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 230

¹⁰ Cfr. Ovalle Favela, José, "Garantías Constitucionales y Debido Proceso", en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords), *Cien Ensayos para el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 Tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II, pp. 318-319.

¹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Derecho Constitucional Procesal", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp.421-424; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 230-242; Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción...*, *op. cit.*, pp. 42-55.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, UNAM, México, 1968, pp. 12 y ss, *apud* Márquez Piñero, Rafael, "La jurisdicción constitucional", en V.V.A.A., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, 3 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, t. III, p. 2089. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/643/27.pdf> Fecha de consulta: 11 de julio de 2019.

instaurados para lograr la defensa de la Constitución cuando sus principios y preceptos han sido vulnerados por el actuar de los agentes del Poder Público.¹³

García Belaunde expresa que resulta innecesaria la creación de un “Derecho Constitucional Procesal”, ya que sus conceptos fundamentales y principios se encuentran plasmados en la Constitución, y esto implicaría la creación indiscriminada de nuevas ramas jurídicas, restándole solidez teórica, puesto que se caería en una reproducción fútil de temas contenidos en ellas, sin pasar por alto que el gran cúmulo de nuevas ramas del Derecho las haría inmanejables, además de que parece un “*juego de palabras*”.¹⁴

Igualmente afirma que la elaboración de la pretendida nueva área de estudio se debe a que el Derecho Procesal Constitucional aún se encuentra en un estado de precariedad por la poca claridad que existe en su concepto y naturaleza jurídica, aunado a que han sido en su origen los constitucionalistas más que los procesalistas quienes le han prestado una mayor atención al tópico de la defensa de la constitución (a pesar de ser un área predominantemente adjetiva).¹⁵

I.2. Justificación de su autonomía como disciplina jurídica

Como ya se mencionó, existe cierta dicotomía en la doctrina respecto de la naturaleza jurídica del Derecho Procesal Constitucional, como no podría ser de otra manera en estudios jurídicos el tratar de determinar los alcances y la génesis que tienen las instituciones que se examinan, siendo en gran medida, una tarea de orden iusfilosófico.¹⁶

¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 228-230; Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción...*, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁴ García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional como concepto”, *Revista Ars Iuris*, SCRIPTA Repositorio Institucional de la Universidad Panamericana, México, 1990, p. 48. En <https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/1695/R0010619.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Fecha de consulta: 11 de julio de 2019.

¹⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 47-48; García Belaunde, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al Derecho procesal constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N. 3 (1999), 2016, pp. 153-154. En <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50077/30617> Fecha de consulta: 12 de julio de 2019.

¹⁶ Cfr. Lois Estévez, José, “Sobre el concepto de “Naturaleza Jurídica””, *Anuario de Filosofía del Derecho* (1956), España, pp. 159-182. En

La predilección que encauza la esencia de nuestra disciplina en los límites del Derecho Constitucional estima que al tener su origen en una fuente jurídico-política fundamental y al estar condicionada su existencia por las disposiciones de dicha norma suprema como derecho sustantivo y genético de la jurisdicción constitucional, no podría llegar tener un trato autónomo como disciplina jurídica.¹⁷

Así, desde esta perspectiva se entiende que este nuevo derecho es en realidad un “*Derecho Constitucional concretizado*” que emana del mismo y toma conceptos y principios en pignoración de las ramas procesales¹⁸, y que en opinión de Antonio Ruggeri y de Spadaro no es una rama autónoma del mismo, prefiriendo denominarla “*Justicia Constitucional*”¹⁹, siguiendo la tradición europea.

En cambio, la postura de los que afirman que la esencia del Derecho Procesal Constitucional es especialmente adjetiva, y por ello autónoma, encuadra a esta disciplina en la unidad de la ciencia jurídica procesal y se presenta con ciertas particularidades que derivan de su objeto. De esta forma, Ferrer Mac-Gregor afirma que existen medidas para calificar a nuestra área de estudio como autónoma, tanto como el derecho procesal civil se ha desprendido en su estudio del derecho civil, y en este tópico indica y desarrolla el contenido de esas medidas: legislación, magistratura especializada, doctrina y sentido común.²⁰

https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-1956-10015900182

Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

¹⁷ Cfr. Almagro Nosete, José, “Tres breves notas sobre derecho procesal constitucional”, *Constitución y proceso*, Barcelona, Bosch, 1984, p. 155, *apud* Astudillo Reyes, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, 12 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, t. I, pp. 185-186.

¹⁸ Cfr. Häberle, Peter, “El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concreto frente a la judicatura del Tribunal Constitucional”, *Pensamiento Constitucional*, Perú, año VIII N.8, 2002, pp. 36-37. En

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3274/3114> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

¹⁹ Cfr. Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *LINEAMENTI di GIUSTIZIA COSTITUZIONALE*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2001, *apud* García Belaunde, Domingo, “Derecho procesal constitucional...” *op. cit.*, p. 7. Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

²⁰ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El Derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp. 124-133.

Para Osvaldo Alfredo Gozaíni hay que tener presente la trilogía jurisdicción-acción-proceso y cómo en nuestra disciplina se transforman estos conceptos, ello sin perder de vista la teoría, la norma y la praxis para arribar a la conclusión de la autonomía. Además, ha sido de gran importancia la creación de procesos para el control constitucional, la institución de jurisdicciones especializadas, así como la consagración de la Tercera Generación de los Derechos Humanos que rompen los esquemas tradicionales del procesalismo científico y amplían la legitimación en la causa de los procesos constitucionales, entre otros aspectos.²¹

De la misma manera, Fix-Zamudio sostiene que la mejor forma de aproximación y de arranque para la sistematización y estudio de esta rama del Derecho lo es desde los conceptos y principios de la teoría general del proceso y del derecho procesal en general.²²

En suma, no puede negarse que existe una definida autonomía de nuestra disciplina jurídica, que la hace tan singular como el derecho procesal penal respecto de su área sustantiva, y el escenario de los hechos lo comprueba al regularse jurisdicciones de exclusiva constitucionalidad, cátedras en universidades, estudios independientes²³, por contar con una metodología propia y tener su particular objeto de estudio, mismo que le brinda autonomía de carácter legislativa, doctrinal, didáctica, jurisdiccional y epistemológica.²⁴

Sin embargo, son de singular importancia los comentarios que hace César Astudillo cuando nos dice en su tercera, cuarta y quinta tesis, que más allá de valerse indiscriminadamente de la terminología de las ramas jurídicas de frontera (constitucional y procesal), debe valerse de principios de teorías generales como

²¹ Cfr. Gozaíni, Osvaldo, *Introducción al Derecho procesal constitucional*, pp.14-18. En <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2015/12/Introduccio%CC%81n-al-Derecho-Procesal-Constitucional.pdf> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019; Cfr. Gozaíni, Osvaldo, *Derecho procesal constitucional*, pp.1-2. En <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2015/12/amparo.pdf> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción...*, *op. cit.*, pp. 29, 33, 83.

²³ Cfr. García Belaunde, Domingo, "Derecho procesal constitucional..." *op. cit.*, p. 8. Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

²⁴ Cfr. Gil Rendón, Raymundo, *El nuevo Derecho procesal constitucional. Análisis de casos prácticos*, Ed. UBIJUS, México, 2012, pp. 27-32.

la interpretación constitucional o la teoría general del proceso, para que así, la disciplina adquiriera una verdadera particularidad teórica y técnica.²⁵

I.3. Defensa Procesal de la Constitución

La noción de la defensa constitucional, que si bien ya existía en cierta manera desde la Antigüedad clásica para resguardar la estructura política²⁶, ha cobrado gran importancia teórica a partir del siglo XVII²⁷, y su encrucijada durante el periodo entreguerras por el debate sobre el defensor de la Constitución entre Kelsen y Schmitt, quienes hacían partir sus tesis sobre la base de su concepción de la voz “Constitución”²⁸, y con ello, se estampó en un sentido moderno el concepto de defensa de la Constitución.²⁹

Esta actividad técnico-teórica que se instituye con la finalidad de salvaguardar el orden constitucional y en particular, de hacer eficaz el reconocimiento de los derechos humanos,³⁰ integra dos categorías bien definidas metodológicamente y sistematizadas principalmente por Fix-Zamudio; uno de ellos es la “Protección de la Constitución”, y comprende a las disposiciones fundamentales de carácter político, económico, social y técnico-jurídico destinadas a fijar límites para la actuación de los agentes del poder respecto de la organización política, así como la plena observancia de las libertades humanas.³¹

²⁵ Cfr. Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *op. cit.*, pp. 180-185.

²⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, SCJN, 3ª ed., México, 2018, p. 3.

²⁷ Cfr. García Belaunde, Domingo, “De la jurisdicción...” *op. cit.*, p. 121. Fecha de consulta: 03 de septiembre de 2019.

²⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p.17.

²⁹ Cfr. Eto Cruz, Gerardo, “Defensa Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 315.

³⁰ En el tópico referente a la concepción de la voz “Derechos Humanos”, consideramos pertinente para efectos de este trabajo adecuarnos al siguiente concepto: “*Prerrogativas mínimas que todo miembro de la especie humana, por su propia naturaleza, debe gozar, y cuyo respecto y observancia deben ser garantizados por el Estado en todo tiempo y lugar, pues a través de ellas se concretan las exigencias de la dignidad humana.*” *vid.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos: Parte General*, SCJN, México, 2013, p. 5.

³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª ed., México, 1998, pp. 25, 27-54.

Por otra parte, en la distinción a que hemos hecho alusión en párrafos precedentes entre Derecho Procesal Constitucional y Derecho Constitucional Procesal, advertimos, en la parte que aquí interesa, que aquél está dedicado al estudio y reglamentación de diversos procesos jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tienen por finalidad la restauración y evolución del orden constitucional, definidos como “Garantías constitucionales”³² y que se trata del segundo sector de la defensa de la Constitución a que hemos hecho referencia.

Las garantías constitucionales se colocan en un plano distinto al de los instrumentos de protección, puesto que ante su desconocimiento, aquéllas sirven como saneamiento del acto o norma irregular que pasó por alto los planteamientos constitucionales de protección³³, y que además de derechos sustantivos, son también garantías propiamente dichas las que se incluyen en las cartas fundamentales, haciendo real y dando vida material a la aplicación de aquéllos.³⁴

Así, al hablar de defensa procesal de la Constitución estaremos haciendo referencia a la jurisdicción constitucional, que implica su necesario planteamiento en el ámbito de la judicatura, o bien, fuera de ella, pero siempre realizando una actividad jurisdiccional con la función esencial que ésta posee, y, tomando en cuenta la fundamental trilogía del Derecho Procesal³⁵, considerar que todo derecho reconocido, debe tener por fuerza de necesidad una acción que lo proteja y lo corresponda proporcionándole efectividad.³⁶

Diversas son las garantías y variados sus objetivos particulares -aunque en general posean uno común-, así como la forma de su tramitación y el órgano

³² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, pp. 57-58; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 187, 189-200.

³³ Cfr. *Ídem*; Cfr. *Ídem*.

³⁴ Cfr. Márquez Piñero, Rafael, “La jurisdicción constitucional”, en V.V.A.A., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, 3 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, t. III, p. 2086. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/643/27.pdf> Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2019.

³⁵ Cfr. Gozáini, Osvaldo, *Derecho...* *op. cit.*, pp.17, 21-22. Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2019.

³⁶ Cfr. Vizcarra Dávalos, José, *Teoría general del proceso*, Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 2014, p. 110.

encargado de su conocimiento. La Constitución mexicana de 1917 consagra los siguientes mecanismos de protección constitucional:

- 1) Acción de Inconstitucionalidad, artículo 105 fracción II constitucional;
- 2) Controversia Constitucional, artículo 105 fracción I constitucional;
- 3) Juicio de Amparo, artículos 103 y 107 constitucionales;
- 4) Resolución de la Suprema Corte acerca de la constitucionalidad o no de la materia sobre una consulta popular, artículo 35 fracción VIII;
- 5) Revisión de decretos sobre suspensión o restricción de derechos fundamentales, artículo 29 constitucional;
- 6) Juicio de revisión constitucional electoral, artículo 99 fracción IV;
- 7) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, artículo 99 fracción V;
- 8) Juicio Político, Título Cuarto de la Carta Magna;
- 9) Facultad de investigación y Recomendaciones de las comisiones protectoras de los derechos humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 102 apartado B constitucional;
- 10) Facultades exclusivas del Senado para resolver cuestiones políticas y desaparición de poderes de las entidades federativas, fracciones V y VI del artículo 76 constitucional;³⁷
- 11) Responsabilidad patrimonial del Estado, último párrafo del artículo 109 constitucional;³⁸
- 12) Jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en lo sucesivo, Corte Interamericana o Corte IDH-, reconocida por México, artículos 1º y 133 constitucionales y artículo 62 del Pacto de San José;³⁹ y,
- 13) Procedimiento de Declaratoria general de inconstitucionalidad, artículo 107 fracción II de la Constitución.⁴⁰

³⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p.223.

³⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 142.

³⁹ Cfr. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, pp. 70-71.

Siguiendo el criterio restringido o rígido respecto del objeto de estudio del Derecho Procesal Constitucional que Mac-Gregor⁴¹ expone –abstracción hecha de los procesos estrictamente electorales-, para efectos del presente trabajo y por la naturaleza del mismo desplegaremos brevemente sólo los tres primeros procesos citados, y al último de ellos le dedicaremos un capítulo especial.

Esto obedece a que aquellos tienen la vía para impugnar jurisdiccionalmente normas jurídicas de carácter general en sentido material sin que se restrinjan a la materia electoral, además de que su resolución está encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴², que con la facultad de resolver estos procedimientos de estricto análisis constitucional afianza su función como tribunal constitucional mexicano por virtud de la reforma de 1994.⁴³

I.3.1. Acción de Inconstitucionalidad

Es un procedimiento constitucional que en nuestro país tuvo su aparición con la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, contemplándola en la adicionada fracción II del citado artículo. Una exégesis del mismo nos permite precisar que se trata de una garantía constitucional que faculta a determinados entes públicos para solicitar a la Suprema Corte que realice un estudio abstracto de una ley o tratado internacional del que México sea parte para discernir si su contenido es acorde con las disposiciones de la Constitución Federal.⁴⁴ La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título III, la regula.

Una de las características que más particulariza a este medio de control es su abstracción, es decir, su procedencia se encuentra desvinculada de cualquier

⁴⁰ Cfr. Senado de la República, *Medios de Control Constitucional*, pp. 16-18. En http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2019.

⁴¹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 142-143.

⁴² En lo sucesivo, “Suprema Corte”, “Alto Tribunal” o “Máximo Tribunal”

⁴³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 977.

⁴⁴ Cfr. Soto Flores, Armando, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho procesal constitucional*, INEHRM, Secretaría de Cultura, SEGOB, UNAM-IIJ, México, 2016, p. 164.

acto material llevado a cabo en aplicación de la norma impugnada y por tanto, no existe *litis*; prescinde de cualquier agravio de que pueda dolerse el promovente respecto de la norma general combatida y sólo permite que se identifique si existe convergencia o no entre las disposiciones de una ley o tratado y la Carta Magna.⁴⁵

Se realiza en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es la única vía para reclamar la inconstitucionalidad de leyes de carácter electoral.⁴⁶ No está supeditado al principio de definitividad, y exige como requisito que su promoción sea *a posteriori* o represiva⁴⁷, 30 días después de haberse dado a conocer por el medio oficial correspondiente.

Tienen legitimación para ejercer la acción abstracta de inconstitucionalidad:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o tratados internacionales celebrados por México;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El 33% de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;
- f) Los Partidos Políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

⁴⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 253.

⁴⁶ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de febrero de 1917, Artículo 105 fracción II párrafo tercero. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf Fecha de consulta: 08 de septiembre de 2019.

⁴⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, SCJN, México, 2005, pp. 48-49.

- g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto de leyes federales o de las entidades federativas o de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales celebrados por México;
- h) Los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes [a la Comisión Nacional de Derechos Humanos] de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- i) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución (el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- j) Los organismos garantes equivalentes [al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales] en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; y,
- k) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.⁴⁸

Como se observa, la promoción de este medio de control está reservada para determinados entes de carácter político, siguiendo el pensamiento de Kelsen en cuanto se refirió a los sujetos legitimados para acudir ante el tribunal constitucional en el modelo de control austriaco o europeo continental, puesto que para él, permitir a todas las personas el ejercicio de este tipo de instrumento de control de constitucionalidad de las leyes podría generar un uso indiscriminado y

⁴⁸ México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 105 fracción II párrafo tercero. Fecha de consulta: 08 de septiembre de 2019.

excesivo del mismo, por lo que se deja la facultad de instar la acción a determinados entes estatales.⁴⁹

De una manera general, Brage Camazano expone los efectos que tiene este tipo de procedimientos una vez que son resueltos declarando la inconstitucionalidad de la norma sometida a revisión, ya sea que se contemplen en su ley reglamentaria o que se originen por jurisprudencia. Publicada la resolución, se invalida la norma cuestionada con efectos generales y con proyección hacia el futuro, lo que llama *nulidad ex nunc*; particularmente en materia penal, puede expandir sus efectos retroactivamente con limitaciones, lo que es *eficacia ex tunc*; los efectos de la declaración de invalidez de la norma pueden concretizarse sólo para una fecha expresa o un hecho futuro, conociéndose como *eficacia diferida*.⁵⁰

En nuestro país, el Pleno de la Suprema Corte puede resolver la acción declarándola procedente y con efectos *erga omnes* cuando el proyecto de resolución alcance una mayoría de cuando menos 8 votos, pudiendo también invalidar la norma por un tiempo determinado; en contraste, si no se alcanza dicha votación, la acción es desestimada y manda a archivar la misma.⁵¹

I.3.2. Controversia Constitucional

Como parte del principio general de legalidad que determina la doctrina⁵², y en particular, de la manera en la que se contempla en la Constitución mexicana,

⁴⁹ Cfr. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo Salmorán, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, pp. 87-88. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/31/tc.pdf> Fecha de consulta: 08 de septiembre de 2019.

⁵⁰ Cfr. Brage Camazano, Joaquín, "Acción de Inconstitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 13.

⁵¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas...*, *op. cit.*, pp.113-114.

⁵² Ignacio Burgoa desarrolla de manera notable este aspecto haciendo hincapié en las limitantes que en todo Estado de Derecho debe haber en la actividad de las personas encargadas de ejercer el poder público. A esto se alude con la denominación de *juricidad in genere*, o también conocido como principio de legalidad general que rige el actuar de todas las autoridades para evitar que estas lleven a cabo actos que no le son designados por la Constitución o por la ley, y que con esto agraven los derechos de los individuos del Estado; divide este principio en dos ramas: el de *constitucionalidad* y el de *legalidad stricto sensu*. El primero hace referencia a las facultades de la autoridad otorgadas por la Constitución; y el segundo, a las facultades descritas en las leyes secundarias y accesorias de la Carta Magna. Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 41ª ed., México, 2011, pp. 204-205.

ésta indica cuáles son los ámbitos de operación y las acciones que deben llevar a cabo los órganos que conforman el Estado para lograr sus fines, esa indicación implica una norma imperativa que no puede ser rebasada por la voluntad de los entes públicos, so pena de invadir una facultad y de realizar actos que no le son propios, y en consecuencia, provocar un conflicto competencial⁵³ que transgreda el sistema federal y el principio de división de poderes.⁵⁴

No obstante, suelen presentarse escenarios en los que los actos o disposiciones de carácter general emitidos por un ente público –de carácter político o administrativo- irrumpen el ámbito competencial de otro, dando lugar a la materia que integra la controversia constitucional; así, se nos presenta una inmensidad de conflictos competenciales. Por lo que se refiere a los actos no parece existir mayor inconveniente si se toma como referencia su sentido gramatical. Ciertos detalles se vislumbran cuando se trata de razonar qué debemos entender -en este proceso- por disposiciones de carácter general: leyes en sentido formal, reglamentos, decretos, etc.; existiendo la imposibilidad de impugnar reformas a la Constitución federal y a las leyes en materia electoral.⁵⁵

El componente sustancial, la *litis* que originan los aludidos actos o normas de carácter general descansan en una actividad que una autoridad pretende ejecutar o reglamentar haciendo uso de facultades que legal o constitucionalmente no le son propias, sino de diverso sujeto de derecho público, causándole un agravio que es resentido en su esfera competencial y que por ello atenta contra el principio de división de poderes y la cláusula federal, importando una irrupción al orden constitucional.⁵⁶ Así ha sido definido en diversas ocasiones con motivo de

⁵³ Cfr. Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, p. 99.

⁵⁴ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “Comentario al artículo 105.”, en V.V.A.A., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 2 tomos., 9ª ed., t. II, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 1049.

⁵⁵ Cfr. *Ibidem.* pp. 1059-1060.

⁵⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 33, Tesis P./J. 42/2015(10a.), Registro 2010668: “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.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2010668&Semanario=0> Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2019.

precedentes resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando que “*no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.*”⁵⁷

En general, puede decirse que la integridad de los actos estatales pueden ser impugnados por esta vía cuando algún orden de gobierno o sus órganos estimen que sus facultades han sido usurpadas por otro ente público.⁵⁸ De forma evidente, el espectro de actuación en este proceso es vastísimo, más aún dado amplitud de atribuciones con que cuentan las autoridades administrativas y la gran extensión de actuación que tiene esa materia, además, la relevancia jurídica que tiene el hecho de poder impugnar una ley en su sentido material.

A pesar de que en términos técnicos, la denominación de “controversia constitucional” puede englobar a todo aquél proceso en el cual la *litis* esté centrada en la aplicación o interpretación de disposiciones fundamentales independientemente de los sujetos que intervengan en él, la Constitución mexicana designa con esa denominación a los conflictos de carácter competencial o de atribuciones que surjan entre los sujetos que contempla la fracción I de su artículo 105, con la finalidad de que jurisdiccionalmente se resguarde la formación política y jurídica de los órdenes de gobierno y sus órganos.⁵⁹ Su regulación legal se encuentra en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título II.

Según la Ley Reglamentaria, existen 4 sujetos con el carácter de parte dentro de este proceso: actor, demandado, tercero interesado y el Procurador

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2008, p. 151 *apud* Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, p. 102.

⁵⁹ Cfr. Herrera García, Alfonso, “La controversia constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coords.), *Curso de Derecho procesal constitucional*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2015, pp. 381-382.

(Fiscal) General de la República.⁶⁰ En este sentido, el artículo 105, fracción I de la Ley Fundamental indica que la controversia constitucional surge entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Dos Municipios de diversos Estados;
- f) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- g) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- h) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Dos Órganos constitucionales autónomos, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y,
- k) Un Órgano constitucional autónomo y el Poder Legislativo Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.⁶¹

Los efectos de la sentencia, sobre normas generales, serán *erga omnes* cuando se haya promovido por un superior jerárquico contra un nivel de gobierno inferior, e incisos c) y f) citados, siempre que hubiere mayoría de 8 votos y se declare inválida la norma impugnada; caso contrario, tendrá efectos *inter partes*.⁶²

⁶⁰ México, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995, Artículo 10. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_270115.pdf Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁶¹ México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 105 fracción I. Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁶² *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas...*, *op. cit.*, pp.108-110.

I.3.3. Juicio de Amparo

La tradición jurídica mexicana ha ubicado al juicio de amparo en una posición paradigmática como el instrumento de control constitucional más significativo de nuestro país.⁶³ A pesar de que con las reformas legales y constitucionales de 1994 se introdujeron nuevas garantías constitucionales⁶⁴, el amparo no ha dejado de representar un papel sumamente valioso para la protección de los derechos fundamentales y para el fortalecimiento democrático, teniendo que adaptarse a los cambios que la sociedad contemporánea exige, identificando obstáculos y problemas del mismo, ampliando su ámbito de protección, modificando sus conceptos basilares, eliminando y adicionando instituciones de su estructura procesal, entre otros cambios que le permitan tener una mayor eficacia como juicio constitucional capaz de responder oportunamente a los retos que la sociedad del siglo XXI presenta.⁶⁵

Se trata de un proceso jurisdiccional en donde un sujeto –sea persona natural o colectiva- denominado quejoso acude ante los tribunales federales para reclamar que un acto concreto de autoridad o una norma general, sea cual fuere, atenta contra sus libertades y derechos fundamentales, en los supuestos que indica la Constitución, con la pretensión de que dicho acto o ley sea declarado inconstitucional, procediendo a invalidarlo y con ello, se le restituya en el pleno goce de sus libertades y derechos fundamentales efectivamente violentados.⁶⁶

Su naturaleza jurídica es la de un verdadero juicio autónomo o *sui generis*, independiente de cualquier otro proceso o procedimiento; aunque pueda derivar de éstos para revisar su constitucionalidad, existen ciertos matices entre el amparo y los recursos en sentido estricto: su finalidad, la tramitación, su contenido, así como los vínculos jurídico-procesales a que da lugar.⁶⁷

⁶³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 1008-1009.

⁶⁴ Cfr. *Ídem*.

⁶⁵ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 2013, pp. 1-13.

⁶⁶ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *Breve diccionario de amparo*, Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 72-73.

⁶⁷ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, 43ª ed., México, 2009, pp. 177-180.

El núcleo esencial de nuestro amparo se encuentra en una doble vertiente indivisible: por una parte se focaliza en el afianzamiento del efectivo goce y ejercicio de las prerrogativas humanas, como una obligación positiva a la que se encuentra constreñido el Estado por virtud de su relación con los individuos que forman parte del mismo, no sólo por los actos cometidos por los agentes estatales, sino también por ciertas acciones desplegadas por otros particulares que pudieran vulnerar dichas libertades y derechos, buscando no sólo promoverlos, respetarlos y protegerlos, sino garantizarlos materialmente⁶⁸; y por otra parte, de manera simultánea, intenta resguardar el orden instaurado por el texto constitucional, defiende los principios y declaraciones recogidos por la Constitución.⁶⁹

De una manera general, puede decirse con cierto grado de acierto, que este medio de protección sirve para defender todos los derechos reconocidos por el texto fundamental frente a todo acto de autoridad en sentido amplio, o sea, que opera en unidad respecto de su procedencia objetiva y su finalidad, sin clasificación alguna puesto que su función tutelar alcanza a la gran multitud de derechos contemplados por la Constitución.⁷⁰

A pesar de la aparente unidad a que nos hemos referido, Héctor Fix-Zamudio formula una clasificación que expone como los cinco sectores que componen al juicio de amparo, poniendo de manifiesto la complejidad de que está revestida esta institución, consistiendo dichas funciones tutelares en las siguientes: para proteger la libertad personal, para combatir leyes consideradas por el quejoso como inconstitucionales, para impugnar las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio; para reclamar actos administrativos; y para salvaguardar los derechos agrarios de comuneros y ejidatarios.⁷¹

⁶⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos: Parte General*, SCJN, México, 2013, pp. 86-89.

⁶⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 139-140.

⁷⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 171.

⁷¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 1011-1033; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 6, octubre-diciembre 1964, pp. 959-1011. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26127/23509> Fecha

Dicha clasificación nos parece acertada en la medida en que no todos los derechos fundamentales son alcanzados por el ámbito protector del juicio de amparo, así como tampoco, todos los actos de autoridad ni quién los emite se ubican dentro de este rango tutelar.

Los derechos políticos no son materia de agravio para efectos del amparo, derivado de la expresa improcedencia que se advierte del artículo 61 fracciones IV y XV de la Ley de Amparo de 2013.⁷²

Conjuntamente, los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación permiten concluir que la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, además de emanar de los artículos 41, 99 y 105 de la Constitución, parten de un criterio material en el que sin importar si la denominación de una ley tiene en su título el adjetivo “electoral” o si los actos impugnados son emitidos por una autoridad electoral, habrá que vislumbrar si la afectación alegada versa sobre algún derecho de carácter político susceptible de ser protegido por el sistema de medios de impugnación en materia electoral mexicano.⁷³ De ahí que podamos concluir que los derechos político-electorales son la excepción de la unidad del juicio de amparo a que hemos aludido.

Por otra parte, del fundamento constitucional del juicio de amparo –artículos 103 y 107 de la Carta Magna de 1917- la doctrina ha advertido ciertos conceptos primordiales emanados del mismo y que le dan sus características peculiares, es decir, sus principios básicos; aquellos que deben ser observados tanto en el inicio como durante el desarrollo del proceso, su resolución y ejecución. Al mismo

de consulta: 10 de noviembre de 2019; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio...*, op. cit., pp. 100-101.

⁷² Cfr. México, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de abril de 2013, Artículo 61 fracciones IV y XV. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

⁷³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Abril de 2011, Tomo XXXIII, página 323, Tesis 2a./J. 61/2011, Registro 162431: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.” En <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=162431&Semana=0> Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

tiempo, estas premisas no tienen un carácter irrestricto, puesto dan cabida a excepciones.⁷⁴

Existe una gran variedad de clasificaciones sobre estos principios; nos referiremos a aquéllos que más atención han recibido tradicionalmente:

1. Instancia de parte: implica que el tribunal de control constitucional jamás actuará de manera oficiosa en la promoción del amparo, sino que, para su trámite y resolución, es necesaria la existencia de una persona que considere que un acto de autoridad es inconstitucional por violentar sus derechos fundamentales, y que por ello solicite la protección federal a través de una demanda.⁷⁵
2. Agravio personal y directo: puede entenderse como sinónimo de perjuicio en materia de amparo; da cabida al interés jurídico, y significa que la afectación reclamada debe, por fuerza de necesidad, incidir en los derechos subjetivos de una persona determinada.⁷⁶
3. Estricto derecho: establece que, para la resolución del juicio constitucional, el órgano que conoce del mismo únicamente atenderá y analizará el fondo del asunto en atención a los argumentos expresados en los conceptos de violación, o sea, la valoración del juzgador no es libre.⁷⁷ Este principio admite dos excepciones: suplencia de la queja deficiente y suplencia del error.⁷⁸
4. Definitividad: el carácter definitivo de los actos reclamados es una de las razones que dan al amparo su naturaleza de juicio autónomo. Previo a la promoción del juicio de derechos fundamentales, es necesario que el acto reclamado sea definitivo, o sea, que ya no

⁷⁴ Cfr. Martínez Andreu, Ernesto, "Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, 2 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, t. I, pp. 683-684.

⁷⁵ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 9; Cfr. Martínez Andreu, Ernesto, *op. cit.*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, p. 688.

⁷⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁸ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op. cit.*, Artículos 76 y 79. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.

quepa la posibilidad jurídica de revocarlo o modificarlo por haberse agotado los recursos legales o medios ordinarios de defensa que la ley prevé contra el mismo. Este principio tiene diversas excepciones contempladas constitucional, legal y jurisprudencialmente.⁷⁹

5. Relatividad de las sentencias de amparo: es un principio genético del juicio de amparo que limita el alcance de la protección constitucional a la esfera jurídica de la persona que la solicitó, sin realizar una declaración de carácter general acerca de la ley o del acto materia de la ejecutoria respectiva.⁸⁰
6. Prosecución Judicial: la autoridad competente para conocer del amparo se encuentra obligada a tramitar y resolver los que sean de su conocimiento con base en las formalidades que para el efecto indica la Ley de Amparo y la Constitución.⁸¹
7. Supremacía Constitucional: concepto basilar de nuestro juicio de amparo, orientador de su teleología. Como parte de la jerarquía normativa existente en un Estado constitucional, la manera más eficaz de defender el orden instaurado por la Ley Fundamental es la instrumentación de mecanismos de corte jurisdiccional que se orienten a resarcir la perturbación provocada por los actos de autoridad o las leyes que sean contrarios a aquélla.⁸²

Resulta claro que la evolución del Derecho ha evidenciado la necesidad de transformar parcial o totalmente el contenido de estas máximas, siendo posible incluso añadir a este bagaje nuevos principios derivados de las exigencias que, como disciplina joven, se hace necesario implementar para lograr su optimización.

Así pues, derivado de las reformas constitucionales y legales de la última década, se ha innovado el contenido de algunos principios del amparo, entre los que se encuentran los siguientes:

⁷⁹ Cfr. Martínez Andreu, Ernesto, *op. cit.*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, p. 690.

⁸⁰ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 107.

⁸¹ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, p.105

⁸² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 67-69.

1. El juicio de amparo es procedente por violaciones a derechos humanos contenidos en tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano, y no únicamente por aquellos contenidos estrictamente en la Constitución.⁸³
2. El principio de agravio personal y directo se ve adicionado por la posibilidad de tutear derechos e intereses difusos y colectivos, sin necesidad de exigir la existencia de un perjuicio directo a derechos subjetivos.⁸⁴
3. Actualmente no es posible que la relatividad de las sentencias –en tratándose de normas generales- se sostenga en una sociedad democrática como la que nuestro país aspira a formar plenamente, puesto que motiva la desigualdad entre las personas que tienen la posibilidad real de acudir al amparo, infringe la supremacía y transgrede el orden constitucional; motivos por los cuales se ha implementado un procedimiento atenuante de dicho principio: la declaratoria general de inconstitucionalidad.⁸⁵

Por lo que se refiere a los sujetos que intervienen como parte en este juicio, la Ley de Amparo indica que son: quejoso, autoridad responsable, tercero interesado, y Ministerio Público Federal.⁸⁶

Existen dos vías para tramitar el juicio de amparo: Directo, que se promueve en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, del cual son competentes para conocer y resolver los Tribunales Colegiados de Circuito; e Indirecto, el cual es procedente, por exclusión del

⁸³ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 229.

⁸⁴ Cfr. *Ídem*.

⁸⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 225, 229-230; Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, op. cit., pp. 111-117; Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, en Ferrer MacGregor, Eduardo et al. (coords.), op. cit., pp. 313-314; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit., pp. 951-954.

⁸⁶ Cfr. México, Ley de Amparo..., op. cit., Artículo 5. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

anterior, respecto de casi la totalidad de los actos de autoridad, y del que es de la competencia de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito.⁸⁷

De manera general, ambas vías de amparo deben promoverse dentro del plazo de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame; a aquél en que haya tenido conocimiento del mismo; o aquél en que se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución.⁸⁸ Las excepciones previstas para este plazo se contemplan en las fracciones del artículo 17 de la Ley de Amparo y en diversas tesis sostenidas por los tribunales de la federación.⁸⁹

Por otra parte, es de gran relevancia la posibilidad de que en este medio de control la ejecución del acto o ley que se impugna es susceptible de ser suspendido. Esta parálisis del acto reclamado tiene la naturaleza de una medida cautelar, y su finalidad es evitar que se causen al quejoso, con la ejecución del acto reclamado, daños y perjuicios de difícil o de imposible reparación.⁹⁰

Para decidir sobre la concesión de la medida cautelar, el juzgador debe tener en cuenta ciertos requisitos como lo son la afectación que pueda resentir el interés social con la suspensión solicitada; la contravención a disposiciones de orden público; la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.⁹¹

Los efectos de la suspensión pueden ser para que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran al momento de la presentación de la demanda o bien, que se puedan adelantar en el tiempo los efectos protectores de la sentencia, es decir, otorgar efectos restitutorios a la medida contrario a la

⁸⁷ *Ibidem*, Artículos 34, 107 y 170; Cfr. Senado de la República, *op cit.*, p. 14. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

⁸⁸ Cfr. *Ibidem*, Artículos 17 y 18.

⁸⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, pp. 237-238.

⁹⁰ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, p. 132.

⁹¹ México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos 138 y 139. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

tradicional tendencia a negarla con el argumento de que dichos efectos eran propios de la sentencia de fondo.⁹²

Es necesario atender a la esencia del acto reclamado para el otorgamiento de la suspensión, y en este sentido, conforme lo ha establecido recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la naturaleza omisiva del acto que se impugna ya no es obstáculo para que el juez de amparo pueda otorgar dicha medida, sino que con base en la *fomus bonis iuris* debe tenerse en cuenta la repercusión que en la esfera jurídica del quejoso podría ocasionar el acto reclamado, y así, determinar si es posible jurídica y materialmente otorgar la suspensión, aun, como ya se dijo, tratándose de una omisión de autoridad.⁹³ Así, la finalidad perseguida es “*imponer la tutela judicial efectiva.*”⁹⁴

En otro orden de ideas, el proceso de amparo contempla en su estructura las figuras de la improcedencia y del sobreseimiento. La primera de ellas implica que el tribunal federal se encuentra imposibilitado para emitir una resolución de fondo a causa de que se han presentado motivos que se relacionan con la materia del juicio e impiden que se efectúe el análisis de la *litis* constitucional⁹⁵; en tanto que el sobreseimiento es la terminación de la instancia judicial en razón de la aparición de causas que reprimen su continuación.⁹⁶

Ambas instituciones jurídicas se encuentran reguladas por los artículos 61 y 63 de la Ley de Amparo, y su aplicación tan liberal, y en ocasiones arbitraria, ha sido criticada por cierto sector de la doctrina, puesto que la procedencia de la acción de amparo no debe verse limitada por formalismos rigoristas que impidan que se le dé trámite o se continúe con el mismo, ante la presencia de una duda

⁹² Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 99.

⁹³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Diciembre 2019, Tesis: 1a./J. 70/2019 (10a.), Registro: 2021263: “SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2021263&Clase=EspecialesDetalleBL&Semana=0> Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

⁹⁴ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p.95.

⁹⁵ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 123-124.

racional sobre su admisibilidad. Esto se conoce como principio *pro actione*, que privilegia la posibilidad de realizar un estudio sustancial de los actos reclamados.⁹⁷

La sentencia que se llegue a dictar en el amparo puede tener tres sentidos: sobreseer, negar o conceder la protección federal.⁹⁸

Los efectos del otorgamiento del amparo pueden ser los siguientes: tratándose de un acto de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija; y, cuando se trate de una norma de carácter general y ésta se declare inconstitucional, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.⁹⁹

De acuerdo con la teoría de la impugnación, los errores humanos pueden ser trascendentes en la emisión de las resoluciones judiciales, por lo que las legislaciones implementan diversos medios destinados a revisar la legalidad de las decisiones, para así lograr que éstas sean revocadas, modificadas o confirmadas.¹⁰⁰ En la materia de este apartado, la Ley de Amparo estatuye la revisión, queja, reclamación y la inconformidad, como medios de impugnación de las resoluciones que se dicten en el juicio de amparo.¹⁰¹

⁹⁷ Cfr. Figueroa Gutarra, Edwin, "El título preliminar del código procesal constitucional: bases conceptuales y análisis jurisprudencial" en Velandia Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, VC Editores Ltda, Asociación Colombina de Derecho Procesal Constitucional, Colombia, 2011, p.102. En http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/Libro_DERECHO_PR_OCESAL_CONSTITUCIONAL_Tomo_II_Volumen_I.pdf Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019; Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 136.

⁹⁸ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, p. 121.

⁹⁹ México, Ley de Amparo..., *op. cit.*, Artículos 77 y 78. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

¹⁰⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable. Elementos de teoría general del proceso*, SCJN, México, 2003, pp. 99-100.

¹⁰¹ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op. cit.*, Artículo 80. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

Finalmente, vale la pena hacer una breve mención sobre el llamado “amparo contra leyes”. Se erige como la vía de que disponen los particulares para combatir de manera directa o indirecta las normas jurídicas de carácter general que consideren que vulneran los derechos fundamentales contenidos en la Constitución o los tratados internacionales de los que es parte nuestro país.¹⁰² Es importante puntualizar las diferentes maneras de atacar la presuntiva constitucionalidad de una ley (en sentido material), así como los efectos que la sentencia estimativa pueda tener.

De esta manera, en amparo indirecto, la *litis* implica el cotejo de la ley cuestionada con los preceptos supremos, siendo dicha norma general el acto reclamado, formulándose una declaración expresa en los puntos resolutive de la sentencia. En tanto que, en la vía directa, se cuestiona la norma general en función de su aplicación a un caso concreto dentro de un proceso jurisdiccional sin que sea el acto reclamado propiamente, por lo que la declaración de inconformidad con el texto constitucional sólo se realiza en la parte considerativa sin plasmarse así en los puntos resolutive, además de que no se llama a juicio a los órganos del Estado que intervinieron en su promulgación y expedición.¹⁰³

Deben distinguirse los calificativos de las normas generales, que pueden ser: autoaplicativas, con efectos inmediatos; y, heteroaplicativas, dependientes de un acto concreto de aplicación.¹⁰⁴ Los efectos de estas sentencias son relativos, siendo posible extenderlos a la totalidad de la población por medio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, con miras a superar la llamada “fórmula Otero” en el amparo contra normas generales.¹⁰⁵

¹⁰² Cfr. Pardo Rebolledo, Jorge Mario, “Amparo contra leyes”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 71.

¹⁰³ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 112-115; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp.1014-1018.

¹⁰⁴ Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹⁰⁵ Cfr. Pardo Rebolledo, Jorge Mario, *op. cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 72-73.

CAPITULO II

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES

II.1. Antecedentes

La concepción que actualmente tenemos del vocablo “Constitución” es totalmente ajena a la que imperaba en tiempos remotos y en el curso histórico de la civilización occidental. De hecho, todas las palabras y las ideas tienen una historia que no es posible comprender a partir de nuestros prejuicios y del pensamiento de nuestra época, ni siquiera, por más que intentemos despojarnos de los mismos, sino sólo lograr aproximaciones.¹⁰⁶

Dicho lo anterior, nos referiremos exclusivamente a instituciones, mecanismos y situaciones que hayan hecho posible revisar si una ley, decreto o decisión política de alcance general es acorde con la estructura política imperante o con otras normas jurídicas –escritas o consuetudinarias- existentes en una etapa determinada de la periodización clásica de la historia de la civilización occidental.

II.1.1. Antigüedad

En la Grecia Antigua se tuvo una manera de tener bajo control las propuestas de ley o decretos que pudieran emanar de la Asamblea y que se consideraran *paranomon*, es decir, que se consideraran un peligro para democracia ateniense –o inconstitucionales, en términos actuales-, por medio de un procedimiento llamado *graphéparanomon* que cualquier ciudadano podía instaurar ante un tribunal denominado *Dikasteria* realizando un juramento sobre la afectación a la vida política ateniense que causara la norma en cuestión.¹⁰⁷ De

¹⁰⁶ Cfr. Lacarrière, Jacques, *De paseo con Heródoto. Viajes a los extremos de la Tierra*, trad. Carlota Vallee, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 17-18.

¹⁰⁷ Cfr. Machado Martins, Priscila, “El control constitucional de las leyes en Atenas”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Chile, Núm. 39, 2017, pp. 38-43. En <http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/845/760> Fecha de consulta: 07 de abril de 2020.

igual forma, existía un conjunto de ciudadanos atenienses llamado *nomotethai*, que tenía a su cargo velar por la coherencia del sistema legal ático.¹⁰⁸

Durante la etapa de la República en la antigua Roma, la *intercessio* se constituyó como un medio por el cual, a manera de veto, los tribunos de la plebe podían obstaculizar la ejecución o el desarrollo de leyes que consideraban que atentaban contra los intereses de la clase de los plebeyos, era el *ius intercessionis*.¹⁰⁹ Además de esta institución, el tribuno plebeyo podía convocar *plebiscitos*, que eran emplazamientos para las asambleas de la clase a efecto de someter a su consideración las iniciativas legislativas del Senado y determinar si debían continuar o no.¹¹⁰

II.1.2. Medioevo

Una institución medieval que se instauró alrededor del siglo XII en los reinos de Aragón y de Castilla, por medio del Pacto de Sobrarbe, fue la del “Justicia Mayor”, que era un funcionario intermedio entre la autoridad del Rey y los súbditos, para que éstos pudieran acudir ante el citado oficial a solicitarle una especie de protección en contra de determinados actos de los subalternos reales o de disposiciones de los mismos –incluso del mismo Rey- que fueran en contra de los fueros ya instituidos o de las leyes vigentes en el momento de la queja. Se considera como un verdadero antecedente hispánico del juicio de amparo.¹¹¹

II.1.3. Modernidad

Las ideas imperantes en esta etapa de la historia sobre un derecho innato y superior al poder temporal, específicamente en el *common law* sirvieron como orientación para que Edward Coke, resolviera en 1610 el caso de Thomas Bonham en el sentido de que toda disposición normativa que ataque los principios del sistema jurídico debe declararse nula y vedarse sus efectos, incluso si

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 50.

¹⁰⁹ Cfr. Argüello, Luis Rodolfo, *Manual de Derecho Romano. Historia e instituciones*, Editorial Astrea, 3ª ed., Buenos Aires, 1998, p. 55.

¹¹⁰ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 42.

¹¹¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 52-53.

proviene del mismo Parlamento, puesto que al manifestar que la ley por la que se permitía sancionar a Thomas Bonham por el ejercicio no autorizado de la profesión de médico, era en sí misma contradictoria y desafiaba la esencia del *common law*; esta decisión tuvo una gran influencia filosófica y jurídica en el desarrollo de la revisión judicial en las colonias inglesas de Norteamérica, cuyos juristas se veían menos atraídos por la idea de la superioridad parlamentaria, contrario a lo que sucedió en Inglaterra con la “Revolución Gloriosa” de 1688.¹¹²

II.1.4. Edad Contemporánea

La Revolución Francesa de 1789 tuvo como una de sus consecuencias, en el ámbito jurídico, la proclamación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que consagraba un cúmulo de libertades inalienables en favor de los ciudadanos franceses; sin embargo, el mero reconocimiento de ciertas prerrogativas humanas oponibles al poder público y sus agentes pronto dejó ver su ineficacia e insuficiencia. Emmanuel Sieyès promovió la inclusión de un organismo que se erigiera como verdadera garantía de las libertades contenidas en la declaración de 1789; de esta forma, con el apoyo de Napoleón I, dicho órgano, denominado *Sénat Conservateur* fue contemplado en la Constitución francesa de 1799, y significaba el ejercicio de un verdadero control de constitucionalidad por órgano político de cualquier acto de la autoridad pública. Tuvo diversas transformaciones conforme la situación política de Francia iba cambiando. Así, en la Constitución de 1852 se investía al Senado Conservador de la facultad de realizar un control constitucional preventivo de las leyes, es decir, antes de que fueran publicadas; esta atribución perdura hasta la actualidad en el Consejo Constitucional instaurado por la Constitución de la V República de 1958, que también ejecuta un control previo sobre las leyes para verificar su conformidad con el texto fundamental.¹¹³

¹¹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 48-49; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹¹³ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 70-73.

En 1803 en Estados Unidos, la resolución de la conocida controversia judicial suscitada entre William Marbury y otros en contra de James Madison implicó un precedente que suma importancia para la justicia constitucional en todo el mundo, aunque no se tratara de la primera ocasión en que se declaraba la inconstitucionalidad de una ley, puesto que existen los precedentes en Nueva Jersey de 1780 en *Holmes vs. Walton*, y en Virginia en *Commonwealth vs. Caton* de 1782. Con el fallo dictado por John Marshall se confirmaba la supremacía del texto constitucional sobre cualquier mandato normativo que contraviniera lo dispuesto por aquél, expandiendo la práctica del *judicial review* por casi toda América Latina.¹¹⁴

En nuestro país, las Leyes Constitucionales de 1836 significaron el inicio del periodo centralista e instituyeron un sistema de control constitucional por órgano político a través del Supremo Poder Conservador. Se trataba de un organismo que contaba con facultades para invalidar cualquier ley o decreto que fuera contrario al texto constitucional, con efectos generales. Aunque se trató de la primera entidad estatal que tuviera a su cargo funciones de control constitucional, su ejercicio desorbitado confirmó en la filosofía jurídica mexicana la imperiosa necesidad de que dicho control fuera ejercido por organismos de carácter jurisdiccional.¹¹⁵

El Acta de Reformas de 1847, instauró un sistema de control de carácter mixto, por medio del cual se daba a los Tribunales de la Federación la facultad de *amparar* en el goce de sus derechos a cualquier persona que resintiera un ataque ilegítimo a los mismos por parte de los poderes públicos –desde luego, excluyendo de esta posibilidad los actos del Poder Judicial de la Federación–; asimismo, el Congreso Nacional tenía en su campo de acción la posibilidad de declarar la nulidad de leyes de las entidades federativas que considerara contrarias al texto constitucional.¹¹⁶

¹¹⁴ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, op. cit., pp. 12, 50-53.

¹¹⁵ Cfr. Arizpe Narro, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, SCJN, México, 2006, pp. 22-23.

¹¹⁶ Cfr. Hernández Lincona, Juan Manuel, "Acciones de inconstitucionalidad, un estudio de derecho comparado", *Revista Quórum Legislativo*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, número 100, Enero-Marzo 2010, p. 20.

En Europa, algunos países tuvieron prácticas e instituciones para el control de constitucionalidad de las leyes, tales son los casos de Suiza en su Constitución de 1848 que contemplaba el recurso de derecho público; la Alemania weimariana instauraba un Tribunal Constitucional que por virtud de la jurisprudencia y de una ley expedida en 1920 tuvo la facultad de contrastar las leyes de los Länder con el derecho del Reich; Checoslovaquia, adelantándosele a Austria, constituyó en febrero de 1920 un Tribunal Constitucional en los términos teóricos puros sobre el mismo, que conocía sobre la posible inconstitucionalidad de las leyes de la República; Austria, que plasmaba en su Constitución de octubre de 1920 el tribunal kelseniano; y, España, que en 1931 creó el Tribunal de Garantías Constitucionales que conocía del recurso de inconstitucionalidad de leyes.¹¹⁷

En Latinoamérica la preocupación por la existencia de leyes que fueran contrarias a los textos fundamentales no fue ajena a los países de la región. Colombia contempló en su Constitución de 1811 una acción pública de inconstitucionalidad de leyes, que hasta la Carta de 1991 perdura.¹¹⁸ Una situación similar ocurre con Venezuela, Nicaragua, El Salvador y Panamá. Las Constituciones mexicanas de 1857 y de 1917, así como la Ley de Amparo de 1936 contemplaban provisiones, por medio del juicio de amparo, para combatir las leyes que el agraviado considerara que vulneraban su esfera jurídica,¹¹⁹ así como una innovación de los instrumentos ya existentes y la introducción de uno nuevo, acción de inconstitucionalidad, a partir de 1994.

En la actualidad, la jurisdicción constitucional, por lo que atañe a nuestro país, ha tenido una evolución importante en la última década al revolucionar la concepción nacional de la protección de la supremacía constitucional con las reformas de junio de 2011, repensando conceptos como derechos humanos o garantías, ampliando el parámetro de los derechos fundamentales, innovando

¹¹⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, *op. cit.*, pp. 57-64.

¹¹⁸ Cfr. Flórez Muñoz, Daniel Eduardo, "La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia", *Opinión Jurídica*, Colombia, Vol. 9, No. 18, Julio-Diciembre 2010, pp. 98-99. En <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v9n18/v9n18a06.pdf> Fecha de consulta: 08 de abril de 2020.

¹¹⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 1013 y 1020.

principios jurídico-filosóficos, incluyendo nuevas instituciones de control de las normas generales como la declaratoria general de inconstitucionalidad, entre otras mejoras. En este punto, la introducción en México del control de convencionalidad *ex officio* constituye uno de los avances más relevantes para el sistema jurídico nacional, puesto que significa la quiebra de una teoría constitucional que desde hace algunos años ya mostraba su ineficacia en la protección de los derechos humanos por vía jurisdiccional.¹²⁰

Todo lo anterior en consonancia con una filosofía jurídica y política que implica una renovación del Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho, es decir, un Estado garantista que legitime con nuevos bríos la actividad jurisdiccional como defensa de los derechos inalienables de la persona para llevar a estadio práctico el pensamiento iusfilosófico kantiano humanista.¹²¹

II.2. Noción y fundamentos del control

II.2.1. Concepto, fundamento teórico y sus funciones

Derivado del vocablo francés *contrôle*, control significa comprobación, inspección, fiscalización, intervención o examen que se realiza sobre el funcionamiento de una cosa determinada.¹²²

La idea del control, en el ámbito de este trabajo, exige tener presente la cuestión del poder en el plano político y jurídico. Su definición representa el punto de partida de los estudios de la teoría política, y luego, de la teoría del Estado; sus alcances varían en función de las inclinaciones teóricas de diversos autores, así, se distinguen las ideas de Hobbes, Locke, Dahl, entre otros.¹²³

El concepto aludido implica la posibilidad que un sujeto u organización posee para materializar su voluntad, incluso frente a la eventual oposición de otros

¹²⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 510-545.

¹²¹ Cfr. González Ibarra, Juan de Dios y Díaz Salazar, José Luis, *Filosofía jurídica. Filosofar en la globalización y el garantismo*, Ed. Porrúa, México, 2013, pp. 1-6.

¹²² "Control", en <https://dle.rae.es/control> Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020; "Control", en <https://es.thefreedictionary.com/control> Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020.

¹²³ Cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 102-104.

sujetos o grupos.¹²⁴ Alberto Montbrun expone el pensamiento de múltiples autores sobre este concepto y concluye que en todas sus propuestas existen como constantes: un hecho relacional entre sujetos y que ese nexo se ejerza a desnivel, es decir, que uno de los sujetos se encuentre sometido a la voluntad del otro.¹²⁵

La exteriorización e imposición de la voluntad en el ejercicio del poder implica el establecimiento de un orden, entendido, siguiendo a García Máynez, como “*el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante.*”¹²⁶

La citada noción parte de la lógica general, y brinda luz sobre qué cosas son materia de ordenamiento, el criterio que ha de aplicarse verificando la naturaleza del objeto ordenado en conjunto con la teleología perseguida por el ordinante, la eficacia que se contrasta con lo ideal y lo materialmente posible al ejecutar las disposiciones del poder, y las relaciones que surgen entre los objetos sometidos a una pauta ordenadora.¹²⁷

Como todas las cosas y acciones se proyectan hacia la consecución de un fin considerado valioso para quien lo ejecuta¹²⁸, debe entenderse que el fin de un orden es la sumisión de aquello que es ordenado a las reglas establecidas por el ordinante, de tal forma que éste último pueda conseguir un objetivo determinado;¹²⁹ finalidad que puede vislumbrarse -desde la era moderna- en la creación del Estado como un hecho político que tiende al bien común.¹³⁰

Así, en el ámbito jurídico-político, el ejercicio del poder, forjado en la concepción del Estado, da lugar a la existencia de un orden de carácter jurídico,

¹²⁴ Cfr. Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, trad. Vicente Herrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 15.

¹²⁵ Cfr. Montbrun, Alberto, “Notas para una revisión crítica del concepto de “poder””, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Chile, Volumen 9, N°25, 2010, pp. 368-370. En <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n25/art22.pdf> Fecha de consulta 20 de febrero de 2020.

¹²⁶ García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1983, p. 23.

¹²⁷ Cfr. *Ibidem*, pp.23-28.

¹²⁸ Cfr. Aristóteles, *Ética nicomáquea*, trad. Julio Pallí Bonet, Ed. Gredos, Madrid, 2011, p. 13.

¹²⁹ Cfr. García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 27-30.

¹³⁰ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría política*, Ed. Porrúa, 40ª ed., México, 2014, pp. 26-27, 29.

que genéticamente se denomina fundamental o constitucional, es decir, un poder constituyente, del cual emana una norma suprema¹³¹ que define la manera particular en que una nación existe y se proyecta hacia el futuro, y que es entendida como el pilar que sostiene el orden jurídico –y en parte, también, el político- de una sociedad determinada.¹³²

Lassalle expone que la Constitución tiene la peculiaridad de no ser una ley cualquiera, sino que es la fundamental de una sociedad; explica que esa característica se basa en 3 puntos: que dicha norma vaya más allá en su contenido respecto de otras leyes; que de ésta emanen aquéllas; y lo que llama el *imperio de necesidad*, el fundamento de todas las demás instituciones y normas que pretendan actuar en la sociedad en la que se crean y que por fuerza de necesidad no pueden contradecir los principios que les dan origen y vigencia. En este punto desarrolla el concepto de los *factores reales del poder*.¹³³

El orden jurídico se manifiesta, no sólo a través de los postulados que consagra la Constitución, sino también, entre otros instrumentos, por medio de normas de carácter general o leyes. Por normas generales se entienden aquellas reglas de conducta que de una manera universal, impersonal y abstracta pretenden imponerse sobre los sujetos o situaciones que su hipótesis contemple. En esta concepción se incluyen las leyes en el sentido tradicional, tratados o convenciones internacionales, decretos, reglamentos, y, cualquier acto de autoridad que tienda a regular supuestos jurídicos de manera abstracta, general e impersonal.¹³⁴ Por ello, habremos de referirnos al término “normas generales”, puesto que desde el punto de vista material su amplitud es mayor al de “leyes”.

Ese orden jurídico-constitucional al que aludimos no debe entenderse en un sentido orgánico, puramente de dominio político del Estado sobre los grupos e individuos que lo integran, o como una simple relación de poder donde los

¹³¹ Cfr. García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 189.

¹³² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 51-52.

¹³³ Cfr. Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Ed. Colofón, México, 2006, pp. 9-11.

¹³⁴ Cfr. Sánchez Gil, Rubén, “La aplicabilidad de normas generales y su impugnación en amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. II, p. 372.

designios del ordinante no encuentren impedimentos, sino que, por el contrario, responde a las exigencias ontológicas de la dignidad humana al implantar dentro de sí el reconocimiento de ciertas prerrogativas innatas a la persona, que también constituyen barreras infranqueables para el ejercicio del poder público.¹³⁵

Ahora bien, por su forma o por el fondo de su contenido, existen normas de carácter general que implican una incompatibilidad con los principios del orden constitucional, anteponiéndose a la jerarquía normativa y desconociendo el principio de unidad a que deben responder.¹³⁶

Aunque en principio el establecimiento de normas jurídicas se considera como parte de la acción del Derecho y es fuente de limitación del poder, el ejercicio del mismo tiende naturalmente a parir leyes que presentan antinomias con la Ley Fundamental,¹³⁷ por lo que resulta insuficiente y no es garantía de su observancia la mera consagración de un mínimo de libertades humanas y el establecimiento de reglas que pretendan determinar un control respecto de los actos del poder si no pueden tener una materialización efectiva en la realidad a través del diseño y operación eficaz de verdaderas garantías constitucionales –en el sentido contemporáneo del término–, que se traduzcan en procedimientos jurisdiccionales tendientes a hacer tangibles las declaraciones de derechos, para que éstos no queden en la idealidad abstracta de los textos legislativos.¹³⁸

Al respecto, Bodenheimer afirma que *“la capacidad de un sistema jurídico establecido para defenderse contra los asaltos de sus enemigos depende del grado en que logre mitigar o combatir la tendencia a la rigidez y estancamiento que es inherente a la naturaleza misma del Derecho.”*¹³⁹

¹³⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 6 y 52.

¹³⁶ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, Ed. Colofón, México, 2006, p. 46.

¹³⁷ Cfr. Bodenheimer, Edgar, *op. cit.*, pp. 23-24. Para él el poder tiene dos formas extremas: anarquía y despotismo. Para las normas inconstitucionales, expone el caso de la Ley del 03 de julio de 1934 promulgada por el Tercer Reich para justificar una serie de ejecuciones políticas que tuvieron lugar antes del decreto de dicha ley, es decir, que su eficacia en el tiempo tuvo un efecto retroactivo. El Derecho representa el justo medio entre las formas extremas del poder.

¹³⁸ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 25-30; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, p. 58; Cfr. Vizcarra Dávalos, José, *op. cit.*, p. 110.

¹³⁹ Bodenheimer, Edgar, *op. cit.*, pp. 30-31.

Lo anterior brinda la materia necesaria para la construcción de una disciplina jurídica –Derecho Procesal Constitucional- que, como ya hemos hecho mención en el primer capítulo de este trabajo, tiene por objeto y finalidad salvaguardar ese orden constitucional e impulsar su evolución, que, dicho sea de paso, ha tenido una importante expansión en los últimos años al añadir en su contenido todo aquél tratado internacional que contenga prevenciones sobre derechos fundamentales.

De esta forma, el poder es el fundamento y el objeto del control, particularmente –en lo que aquí interesa- el de las normas jurídicas de carácter general que por su contenido sustancial dejan de lado los principios jurídicos de contradicción y de razón suficiente¹⁴⁰, atentando contra la regularidad constitucional, en la que, al ser la Carta Magna el parámetro sobre el que las demás normas jurídicas desarrollan sus disposiciones, ésta resulta encontrarse en un grado jerárquico superior y por ello, las que rebasen sus valores y principios en un sentido negativo deben ser expulsadas del orden jurídico respectivo.¹⁴¹ Por tal motivo, focalizaremos la materia de este trabajo sobre el control de este tipo de actos de autoridad, es decir, las normas generales en los términos ya apuntados.

Como corolario de lo anterior, Diego Valadés estima que es necesidad imperativa de toda sociedad que aspire a mayores estándares democráticos el controlar debidamente el poder mismo. Para ello considera que existen dos estadios de fiscalización: internos y externos; dentro de los que, en la parte que aquí nos interesa tratar, los mecanismos jurídicos son de carácter interno, porque es en el seno de la actividad soberana de creación de normas jurídicas que se conciben dichas instituciones. Así pues, plantea que los controles de poder siempre han existido, con distintos matices y en frecuencias diversas, sin embargo, es la evolución del concepto de *soberanía* a *soberanía popular* la que

¹⁴⁰ El principio jurídico de contradicción expresa que dos normas jurídicas que se contradicen entre sí no pueden ser ambas válidas; en tanto que el de razón suficiente dispone que toda norma precisa de un fundamento suficiente que le brinde validez. Aunque en su obra el autor únicamente se refiere a normas, creemos que algunas de sus aportaciones pueden ser llevadas más allá de la estrecha visión positivista, más aún porque parten de los postulados de la lógica general. Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, op. cit., pp. 23, 103-104.

¹⁴¹ Cfr. Kelsen, Hans, op. cit, p. 37. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2020.

permite encontrar el fundamento de existencia del Estado mismo, el principio a que debe responder y la finalidad del control en la preservación de la comunidad que es a la vez fuente y destinataria del poder público.¹⁴²

Gozáini advierte que los tiempos presentes ya no admiten la factibilidad de la teoría de la división de poderes en los términos en que fue planteada durante el siglo XVIII; por lo que la justificación del control de los actos de la administración y de las leyes a través de la judicatura, reposa en el enaltecimiento de los derechos fundamentales como parámetro de referencia obligado de todos los agentes estatales en su actuar.¹⁴³

La tradición inglesa sobre la prevalencia del derecho natural, notablemente desarrollada en Norteamérica, deja ver que la Constitución expresa la voluntad creadora del pueblo, por lo que se autoriza a la judicatura revisar la convergencia de los actos legislativos con aquella -sin que ello implique superioridad del Poder Judicial sobre los demás-, debiendo preferir la norma suprema cuando las disposiciones normativas inferiores colisionen con el contenido de la misma.¹⁴⁴

Es esta idea primaria la que despliega el constitucionalismo de nuestra época, y que ha seguido nuestro país. Que el principal cometido del establecimiento de un orden constitucional sea la efectiva protección de los derechos humanos como elemento basilar de la democracia, replanteando la idea de la representatividad popular de los parlamentos por la de la inmutabilidad de la superioridad de las prerrogativas fundamentales en la toma de decisiones.¹⁴⁵

En virtud de lo anterior, se estatuyen distintos tipos de control de los actos normativos –de legalidad, convencionalidad, y constitucionalidad- con carácter vinculante, más de corte jurídico que político, lo que implica la posibilidad del

¹⁴² Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, pp. 2-3, 148-149.

¹⁴³ Cfr. Gozáini, Osvaldo, *Derecho...*, *op. cit.*, pp. 2-4. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2020.

¹⁴⁴ Cfr. Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 332.

¹⁴⁵ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *El control de constitucionalidad de la ley en México*, Ed. Porrúa, México, 2014, pp. 293 y 298.

elemento coactivo del Derecho en sí, mismos que se tratan específicamente más adelante de manera escalonada conforme a su posición jerárquica.

Hasta este punto, podemos destacar la importancia de la actividad jurisdiccional como el instrumento de que pueden valerse los individuos frente al desconocimiento de sus derechos fundamentales, para hacerlos reales, preservar el orden constitucional, fortalecer la democracia y limitar el ejercicio del poder. Esto nos permite evocar el pensamiento del jurista italiano Norberto Bobbio, quien considera que “*el Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el poder.*”¹⁴⁶

II.2.2. Supremacía Constitucional

Hablar del orden jurídico y de la Constitución necesariamente conlleva la referencia al concepto de supremacía constitucional. Es el concepto basilar sobre el que descansa toda la teoría constitucional y la totalidad del orden jurídico de una sociedad determinada. La mayor parte de la actividad estatal se encuentra contemplada y regulada por los preceptos constitucionales, mismos que vinculan y obligan a su observancia tanto a gobernantes como gobernados, por ser el fundamento de validez de la existencia y actuación del poder público.¹⁴⁷

A lo largo del presente trabajo hemos desarrollado de cierta manera esta idea, la existencia y justificación del Derecho Procesal Constitucional tiene como uno de sus cometidos hacer respetar esa supremacía a través de los medios de control creados por los mismos textos constitucionales.

¹⁴⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 10.

¹⁴⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 68. Vale la pena mencionar que durante las últimas décadas ha existido una tendencia a reconducir ciertas atribuciones que tradicionalmente eran de Derecho Público a la esfera privada, dejándolas en manos de particulares con efectos coactivos, lo que significa que se debe tener en claro que si bien la ejecución de ciertas actividades estatales ha transitado a la esfera privada, la esencia de las mismas sigue teniendo una importancia tal que no puede desconocerse que son de interés público, por lo que el campo de acción de los mecanismos de control constitucional tiene ampliar su rango tutelar; intención que es visible por virtud de la transformación del concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo. Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 4 y 115; Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 73-79.

Ya sea que se le enfoque como principio, como característica o elemento constitucional, la supremacía del texto fundamental es inteligible desde dos planos: uno de carácter lógico, según el cual, el sistema normativo de un Estado está estructurado de una manera jerárquica, en la que, como fundamento de todas las demás, se localiza la Constitución, como fuente de aquéllas, en un grado superior, por lo que sus mandatos deben prevalecer frente a la posible contradicción que tuviere con cualquier otra, lo cual evidencia la influencia del pensamiento kelseniano; y otro, de carácter axiológico, en el que el contenido sustancial de la Constitución es el desarrollo de valores y principios sobre la dignidad humana y la importancia del sujeto como parte de la totalidad social.¹⁴⁸

El pensamiento iusfilosófico de nuestra era ha expandido los alcances normativos y axiológicos de la Constitución al grado de que puede considerarse que lo que ésta declara explícitamente ya no es el único soporte de su superioridad, ni solamente lo descrito expresamente en ella puede considerarse como su contenido. De esta forma, la influencia francesa se hace patente al desenvolverse en México la aplicación del *bloque de constitucionalidad*, lo que significa que el carácter constitucional –y por ello, supremo- de una norma jurídica radica en el reconocimiento y protección de derechos fundamentales dentro de sus disposiciones.¹⁴⁹

El contenido del bloque incluye, desde luego, todos los preceptos de la Constitución, leyes de las entidades federativas que reconozcan libertades que expresamente no contenga la Ley Fundamental, los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y la jurisprudencia emitida por la Corte IDH en los asuntos en que México sea parte; es importante resaltar que el hecho de que un tratado internacional o convención no tenga como finalidad primordial el establecer un catálogo que contenga prevenciones sobre prerrogativas básicas, no implica que no pueda ser incluido en el bloque, puesto que si en su articulado se estipula cualquier consagración de un

¹⁴⁸ Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “Supremacía Constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 1213.

¹⁴⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 521-522.

derecho humano, éste solo precepto puede considerarse parte de la constitucionalidad.¹⁵⁰ Esto permite considerar que el contenido de la Constitución ha llegado a nuevas fronteras que le brindan un rango de acción más amplio.

Por otra parte, vale mencionar que dentro de un Estado federal como lo es México, la importancia que tiene este principio resulta vital para la vida política, jurídica y social misma.

El federalismo, por su naturaleza como instancia coordinadora de distintos órdenes de gobierno dentro de un mismo espacio geográfico, implica la determinación jurídica de competencias bien identificadas en el marco de la actuación que a cada orden de gobierno le corresponde de acuerdo con las finalidades del mismo.¹⁵¹

En este escenario de coexistencia de soberanías pueden presentarse situaciones de conflicto en una u otra instancia de gobierno por la invasión competencial en los actos o normas que emiten, por lo que –como ya lo hemos visto en el capítulo I- se instrumentan mecanismos jurisdiccionales de control y de salvaguarda del principio de supremacía constitucional que tienden primordialmente a superar dicha actuación irregular, tal como la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad.

La naturalidad de toda norma jurídica se hace patente cuando se presentan escenarios que rebasan la capacidad de control de las mismas, situaciones que escapan a los márgenes normativos delineados por la Constitución.¹⁵²

Resulta claro que las normas jurídicas no pueden alcanzar la totalidad de hechos que se presentan en la vida real, sin embargo, se pretende lograr el mayor rango posible para efectivizar el principio de supremacía constitucional, ya que en

¹⁵⁰ Cfr. *Ídem*; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, *op. cit.*, pp. 217-220; Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, *op. cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 1213-1214.

¹⁵¹ Cfr. Cabrera Dircio, Julio, "El federalismo y el impacto de las reformas constitucionales en el Municipio", en Cabrera Dircio, Julio *et al.* (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio*, Ed. Fontamara, UAEM, México, 2015, pp. 18-19, 36-37.

¹⁵² Cfr. Gozáini, Osvaldo, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 22. Fecha de consulta: 07 de marzo de 2020.

primer lugar, según Castellanos Madrazo, la Constitución es la fuente primigenia y preponderante de limitación del poder, y en segundo, es su contenido la posibilidad de alcanzar un estándar mayor de legitimidad del orden constitucional establecido, por lo que resulta importante que la misma sea salvaguardada y que exista coherencia en el orden estatuido por dicha norma suprema.¹⁵³

El control de constitucionalidad de las normas jurídicas, en el marco de la salvaguarda de la supremacía constitucional frente a la iniquidad del poder, hace que el Derecho en general cumpla con las exigencias estéticas que a través de la historia de la filosofía se han desarrollado, siendo éstas: proporción, armonía y esplendor; debiéndose entender como técnica, ciencia y como arte, tendiente a lograr, en la medida de lo materialmente posible, la paz social.¹⁵⁴

Coincidimos con Carnelutti cuando expresa que una sociedad perfecta es aquella que prescinde del Derecho por no ser necesario;¹⁵⁵ siendo que el control de constitucionalidad es innecesario allí donde los excesos del poder no se hacen presentes, por lo que mientras la incontinencia abusiva del mismo pretenda superar la barrera de los derechos fundamentales como máxima de toda sociedad, será necesidad imperante que existan mecanismos efectivos de control.

II.2.3. Sistemas de Control

Consideramos pertinente realizar una aclaración previa sobre lo que debe entenderse en el marco de este trabajo por las voces *sistema* y *modelo* de control.

Por *sistema* de control entenderemos al entramado jurídico que un país en específico instituye para regular que el contenido de las normas generales inferiores sea congruente con lo establecido por la Constitución.¹⁵⁶

¹⁵³ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 178-179.

¹⁵⁴ Cfr. González Ibarra, Juan de Dios y Díaz Salazar, José Luis, *op. cit.*, pp. 158-162. Esta obra despliega de forma notable las razones que hacen del Derecho un arte en términos de estética, con un enfoque en la filosofía general y expone que debe entenderse como técnica, ciencia y arte.

¹⁵⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 156.

¹⁵⁶ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 5; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, p. 47.

Por *modelo* puede entenderse una “*representación sintética de fenómenos de la realidad político-constitucional, en combinación a la idea de “forma ejemplar” y, por tanto, algo de imitarse*”.¹⁵⁷ Forma arquetípica de ejercer el control de las normas generales.

Trataremos el sistema en cuanto a los órganos o poderes del Estado que ejercen el control de regularidad de las leyes respecto de la Norma Suprema, independientemente de las técnicas y procedimientos que se utilicen para ello; el marco de referencia lo es el poder u órgano estatal que ejerce dicha fiscalización.

II.2.3.1. Político

Los sistemas jurídicos que organizan la regularidad constitucional en torno a un ente colocado fuera de los poderes estatales, o bien, dentro de los mismos, suelen tener esta denominación de “políticos”, puesto que su integración y origen tiene precisamente ese carácter al ser la designación de sus miembros a través de los poderes constituidos y porque las cuestiones que ante ellos se ventilan, no participan de la naturaleza jurisdiccional.¹⁵⁸

Los rasgos que definen, de una manera general, un sistema de control constitucional de carácter político estriban en que dicho control se ejerce por una especie de poder especial o de órgano independiente de la tripartición clásica; la facultad para solicitar al poder revisor se reserva a ciertos agentes estatales; no es de corte contencioso; y, los alcances de sus decisiones tienen efectos generales.¹⁵⁹

El *Conseil Constitutionnel* creado por la Constitución francesa de 1958, se encuentra fuera de la estructura del Tribunal de Casación, el Consejo de Estado o del Parlamento, y la designación de sus integrantes se realiza por el Presidente de

¹⁵⁷ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado. Metodologías de investigación*, trad. César Astudillo, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 104.

¹⁵⁸ Cfr. Covián Andrade, Miguel, “El control de la constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control”, en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Temas selectos de Derecho Constitucional*, Ed. UNAM, México, 2003, pp. 104-105.

¹⁵⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

la República y por los miembros de ambas Cámaras del Parlamento.¹⁶⁰ Este es el caso más citado y estudiado dentro de este tipo de sistema de control.

Cossío Díaz identifica y expone la cuestión política en sus orígenes en México como facultad exclusiva del Senado de la República y medio de regularidad constitucional enmarcado dentro de las características del sistema que nos ocupa, ello sólo en tanto la problemática a dilucidar implicara una cuestión de cotejo con la Constitución General de ciertos actos de algún poder de las entidades federativas en pugna.¹⁶¹ En nuestro país, como ya lo vimos en el apartado histórico, hemos tenido la experiencia de este tipo de sistema de control con el Supremo Poder Conservador.

II.2.3.2. Judicial o Jurisdiccional

En contraste con las características del sistema recién expuesto, el control de corte jurisdiccional implica la sustanciación de un proceso contencioso; existe una *litis* donde una persona reclama que un acto o ley vulnera ilegítimamente su esfera jurídica; y, las sentencias que se dicten tienen efectos *inter partes*.¹⁶²

Existen diversos matices en los que puede desenvolverse este tipo de control constitucional, puesto que dicha tarea se realiza por un tribunal superior, por una sala especializada, por un tribunal constitucional, o bien, por la totalidad de los jueces de un país.¹⁶³

La función del juez, sala o tribunal encargado de velar por la supremacía constitucional radica en la verificación técnica y exhaustiva que realiza, en el marco de un proceso jurisdiccional, de la norma de carácter general que es cuestionada por un sujeto que resiente el efecto negativo de la misma en su esfera jurídica, con la finalidad de que dicha ley sea declarada inconstitucional, y se prive

¹⁶⁰ Cfr. Consejo Constitucional, “Presentación general”, en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/presentacion-general> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020; Cfr. Consejo Constitucional, “Organización del Consejo”, en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/organizacion-del-consejo> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

¹⁶¹ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, *op. cit.*, pp. 43-53.

¹⁶² Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 155 y 156.

¹⁶³ Cfr. Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op. cit.*, p. 107.

de efectos a la misma, por lo que respecta al peticionario, o bien, a la totalidad del país, dependiendo del modelo ejecutado en un sistema dado.¹⁶⁴

Este sistema ha tenido gran aceptación en la mayoría de los países con mecanismos de protección constitucional, puesto que resulta ser de mayor conveniencia que cualquier otro al tratarse de jueces imparciales y conocedores del orden jurídico, además de que se sirven de la hermenéutica jurídica durante los conflictos sometidos a su consideración.¹⁶⁵

Por lo anterior, se considera que el estudio que realiza un órgano judicial de la compatibilidad de una norma general con la Constitución suele revestir una mayor congruencia y exhaustividad respecto del que realizaría cualquier otro ente estatal que no cuente con técnicos del Derecho entre sus miembros.

La manera en que se ejerce ha evidenciado dos variantes de gran influencia en las naciones que contemplan provisiones de control constitucional, a las que la doctrina ha puesto gran atención: control difuso y control concentrado, mismas que serán tratadas en lo particular más adelante.

Por otra parte, con base en las ideas del constitucionalismo europeo continental de la primera mitad del siglo XX¹⁶⁶, en los últimos años se ha pensado en modificar el régimen de control constitucional para dar cabida a un 'auténtico' tribunal constitucional en los términos doctrinarios que le dieron origen.

En México se ha propuesto la idea de que la erección de un verdadero tribunal constitucional eliminaría –o lo haría en mayor medida- los influjos políticos que han motivado al Alto Tribunal a la resolución de casos de manera regresiva o incongruente; se considera que el actual esquema resulta proteccionista de

¹⁶⁴ Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, "Control de constitucionalidad", en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 226.

¹⁶⁵ Cfr. Huerta Ochoa, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Volumen 1, Número 93, 1998, pp.727-728. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3559/4265> Fecha de consulta: 11 de marzo de 2020.

¹⁶⁶ La idea originaria de Kelsen en su modelo de tribunal constitucional incluía características que debiera reunir una jurisdicción de este tipo: desvinculación política de sus miembros; especialización técnica en cuestiones jurídicas; un reducido número de integrantes; entre otras cuestiones. Cfr. Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 57-58. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2020.

multiplicidad de actos por parte de Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal que los mantienen al margen del control constitucional.¹⁶⁷

Otras ideas han expuesto la posibilidad de implantar un tribunal que ejerza funciones de control *pre-constitucional* con opiniones consultivas y sentencias estimatorias exhortativas, así como un control constitucional orgánico que incluya diversos mecanismos de protección *a posteriori*.¹⁶⁸

Por su parte, Fix-Zamudio opina que la reforma constitucional de 1994, aunque bien intencionada, no ha tenido los efectos esperados en este tópico derivado de una característica atípica en el diseño institucional del máximo tribunal. Ha estimado las dificultades que acarrearía la empresa de instalar un tribunal constitucional en los términos clásicos, por lo que su propuesta radica en relevar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las funciones de unificación de criterios jurisprudenciales, ejercicio de la facultad de atracción de juicios de amparo de relevancia, así como los conflictos competenciales, para llevarlos a una Sala Superior o Tribunal Superior Federal, y dejar al máximo tribunal del país la función exclusiva de cuestiones constitucionales.¹⁶⁹

II.2.3.3. Mixto

La distribución de competencias en materia de control constitucional entre diversos poderes del Estado da lugar a esta tipología. Resulta común en este punto que se establezcan mecanismos de coordinación entre el Poder Judicial y otro poder estrictamente político –piénsese en el Ejecutivo- para que, por una parte la judicatura ejecute procesos de control constitucional respecto de un

¹⁶⁷ Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico Tribunal Constitucional”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 11, Julio-Diciembre 2004, pp. 148-154. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5710/7479> Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020.

¹⁶⁸ Cfr. Uribe Arzate, Enrique, “El tribunal constitucional en México: perspectiva y posibilidad”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 544-548.

¹⁶⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 1021-1022.

aspecto específico de la Constitución, y por su parte, el órgano político lo haga en relación con cuestiones diversas.¹⁷⁰

Nuestro país ha tenido cierta experiencia con este sistema de control de la regularidad constitucional al consagrarse en los artículos 22 al 25 del Acta de Reformas de 1847, que era facultad del Congreso Nacional declarar la nulidad de leyes de las entidades federativas que contravinieran la Constitución, establecía también, un mecanismo de coordinación entre diversos servidores públicos y la Suprema Corte para formular una declaratoria de *anti-constitucionalidad* de leyes emitidas por el Congreso General; además, el artículo 25 de la citada Acta permitía al Poder Judicial de la Federación *amparar* a cualquier individuo contra ataques a sus derechos por parte de los poderes Ejecutivo o Legislativo.¹⁷¹

II.2.3.4. Por órgano autónomo o neutro

Se ha dicho que es posible que a un lado, o bien, dentro de la tripartición clásica de los poderes del Estado exista una entidad reguladora del orden constitucional que carezca de facultades vinculatorias, sino que su función tutelar consista en una actividad conciliadora, a manera de mediación, entre las partes interesadas en la resolución de un conflicto de carácter constitucional o político que tenga incidencia en la observancia del régimen constitucional de un país determinado.¹⁷²

II.2.4. Modelos de control

Ya hemos citado una noción de lo que debe entenderse por *modelo*. Una teoría proporciona explicaciones sobre fenómenos del mundo real donde los modelos representan esquemas particulares indicados por la teoría; simbolizan un ideal o una muestra específica de la generalidad teórica.¹⁷³ Así, la teoría de Kelsen sobre el defensor de la Constitución se plasmó en la carta magna de

¹⁷⁰ Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 728. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2020.

¹⁷¹ Cfr. Hernández Lincona, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷² Cfr. *Ibidem*, p. 19; Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 727. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2020.

¹⁷³ Cfr. Yurén Camarena, María Teresa, *Leyes, teorías y modelos*, 2ª ed., Ed. Trillas, México, 1978, pp. 56-58.

Austria de 1920, sirviendo como modelo de muchos países el sistema de control constitucional que impulsó en su nación.

Un modelo, en lo atinente a lo jurídico, lo es así porque es apto para proyectarse dentro del sistema jurídico de otro país, de darle las bases y los parámetros para su operación, sin que necesariamente implique una imitación idéntica del mismo.¹⁷⁴

Se han identificado, principalmente, tres épocas claves para la propagación y consolidación del control constitucional en el mundo, ellas parecen coincidir con los modelos de mayor circulación y estudio que en este apartado expondremos, y que pueden enmarcarse dentro de los sistemas jurisdiccionales de control de constitucionalidad. La primera ola está asociada con el perfeccionamiento de la *judicial review* en Estados Unidos a partir de los inicios del siglo XIX en el marco del caso *Marbury vs. Madison* y el antecedente británico resuelto por Edward Coke en 1610; la segunda ola se identifica con la estabilización europea en la segunda posguerra, tomando como influencia el pensamiento de Kelsen y su modelo de tribunal constitucional expuesto en la Constitución de Austria de 1920, así como un período de descolonización en África y Asia; una tercera oleada se desarrolla con la consolidación del mundo unipolar al finalizar la Guerra Fría, instaurando o mejorando los tribunales constitucionales en los países postsoviéticos, así como con un flujo de restauración o fortalecimiento democrático en América Latina.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Cfr. Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *op. cit.*, pp. 124-125. Los autores despliegan un notable análisis sobre la circulación de los modelos constitucionales en el marco de la metodología del Derecho comparado. Al efecto, indican que existen, de manera frecuente, dos causas para que se dé la circulación de los modelos constitucionales: *imposición* y *prestigio*. La primera no necesariamente implica actos coactivos de recepción de los modelos, sino que puede ser motivada por causas culturales y políticas, entre otras; mientras que el prestigio deriva de la eficacia que en un país determinado ha tenido un modelo y que motiva a otros sistemas a que se le imite o por lo menos se le aproxime.

¹⁷⁵ Cfr. Ginsburg, Tom, “La difusión mundial del control constitucional”, trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, SCJN, México, 2018, pp. 4-13. El autor también menciona que las provisiones sobre cumplimiento de tratados internacionales, así como la aceptación de jurisdicciones internacionales permiten deducir que es posible el desarrollo de una cuarta ola en la expansión del control constitucional.

La dicotomía clásica entre el modelo norteamericano y europeo continental –e incluso la formación los híbridos latinoamericanos- se ha estudiado ampliamente y parece haberse agotado. Ante tal circunstancia, se han propuesto diversos criterios clasificatorios en función de múltiples variables que se presentan en la práctica de la justicia constitucional¹⁷⁶; por ejemplo, Giancarlo Rolla ha indicado una distinguida categorización en función de la manera en la que se desenvuelve la jurisdicción constitucional, teniendo la ventaja de abarcar varios sistemas sin acudir necesariamente al criterio de la estructura institucional de los órganos encargados de ejercer el control de la constitucionalidad.¹⁷⁷

No obstante lo anterior, nos serviremos del criterio clasificatorio convencional para realizar la exposición correspondiente, puesto que los diversos efectos de las sentencias que se observan en cada uno de ellos, y que ampliamente se ha estudiado, nos será de utilidad para realizar una aproximación a nuestro objeto de estudio y la sucesiva propuesta materia del presente trabajo.

II.2.4.1. Control Difuso

Esta forma de operar el control de constitucionalidad de las leyes procede de la tradición jurídica inglesa del *common law*. La resolución adoptada por Edward Coke en el *Dr. Bonham's case* marcó un hito en la doctrina jurídica anglosajona de control, que aunque dejada de lado por el orden jurídico británico, fue acogida y desarrollada por Estados Unidos en la conformación del *judicial review*, puesto que la decisión implicaba –aunque esa no fuera la intención explícita del juez Coke- el reconocimiento de una norma superior a la que las

¹⁷⁶ Cfr. Celotto, Alfonso, “La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, México, Vol. 1, 2004, pp. 11-14.

¹⁷⁷ Cfr. Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, Ed. UNAM, México, 2002, pp.145-150, *apud* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional, op. cit.*, pp. 65-67. Desde la Ciencia Política se ha propuesto un enfoque funcionalista acerca del papel que las jurisdicciones constitucionales juegan dentro del fortalecimiento democrático de las sociedades, haciendo abstracción de su diseño institucional. *vid.*, además, Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *Desafíos*, no. 18, 2008, pp. 114-155. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5146397> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

demás leyes debieran ajustar sus disposiciones bajo pena de ser declaradas nulas por parte de la judicatura.¹⁷⁸

Las circunstancias históricas e ideológicas que motivaron su evolución en suelo estadounidense consistieron en una arraigada desconfianza y un sentimiento de ilegitimidad de los actos del Parlamento británico por parte de los colonos norteamericanos –típico de las naciones recién emancipadas de los dominios imperialistas-, quienes, una vez lograda su independencia política, con la influencia de John Locke, reconstruyeron las ideas de Coke sobre una ley superior, indicando en su Constitución de 1787, que son los jueces de todo el país quienes están encargados de revisar la conformidad de las disposiciones legislativas con las del texto fundamental, dejando de lado la supremacía parlamentaria herencia de la doctrina anglosajona europea, y dejando ver que los elementos que contribuyeron a la formación de este modelo fueron precisamente la idea de la superioridad del derecho natural, el contractualismo lockiano, y la erección de una Constitución escrita.¹⁷⁹

Como resultado de lo anterior, la práctica del *judicial review* no tardó en consolidarse en América con el caso *Marbury vs. Madison* de 1803, del cual se obtuvieron ciertas conclusiones en relación con el modelo de control constitucional imperante en Estados Unidos: la supremacía constitucional, la obligación de todos los jueces del país de no aplicar en los asuntos de que conozcan las leyes que consideren que contravienen la Constitución, y que la garantía por antonomasia del orden constitucional es la instancia judicial.¹⁸⁰

La manera en la que este modelo se manifiesta es en el marco de un proceso jurisdiccional cualquiera, dentro del cual puede surgir de manera incidental un problema sobre la posible inconstitucionalidad de una norma a

¹⁷⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, op. cit., pp. 7-8.

¹⁷⁹ Cfr. Highton, Elena I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en Bogdandy, Armin von et al. (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, t. I., pp. 111-114; Cfr. Ginsburg, Tom, op. cit., en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada*, op. cit., p. 4.

¹⁸⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, op. cit., pp. 52-53.

aplicarse dentro del mismo proceso o con motivo de él, por lo que tal cuestión se resuelve de forma independiente a la primigeniamente planteada y obliga al juez natural a dejar de observar las disposiciones normativas que a su criterio no sean adecuadas con el texto fundamental, delimitando los alcances de la declaración a las personas con legitimación dentro del juicio principal; circunstancialmente, la cuestión *prejudicial* o incidental de constitucionalidad puede llegar a ser resuelta por la Corte Suprema de Estados Unidos, por lo que con el principio *stare decisis* se resuelve el inconveniente de que al tratarse de un modelo difuso en donde todos los jueces del país pueden sostener un criterio propio sobre la inconstitucionalidad de una ley, éstos lleguen a concebir soluciones distintas para casos iguales, ya que las determinaciones que tome el máximo tribunal de ese país en un asunto determinado, serán obligatorias para el resto de los jueces en casos similares, con la posibilidad de admitir sustitución de criterios.¹⁸¹

Se ha advertido que su mejor funcionamiento y origen está relacionado con las formas de Estado federal, tal como, además de Estados Unidos, sucedió históricamente con Canadá, Australia y México.¹⁸² La influencia de esta forma de controlar la conformidad de las leyes con la Constitución ha sido enorme y muy basta, sobre todo en América Latina.

II.2.4.2. Control Concentrado

La situación histórica en la Europa continental evidencia un despotismo unipersonal del poder exacerbado en conjunto con una actitud indiferente por parte de los impartidores de justicia; de la mano de las ideas de Rosseau y Montesquieu, se buscó fortalecer la idea de la soberanía parlamentaria como la representación y el filtro para manifestar la voluntad popular contra los excesos del

¹⁸¹ Cfr. García Belaunde, Domingo, "Derecho procesal constitucional...", *op. cit.*, pp. 1-2. Fecha de consulta: 16 de marzo de 2020; Cfr. *Ibidem*, pp. 53-54; Cfr. Celotto, Alfonso, *op. cit.*, pp. 6-7; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 208, 211-212; Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 23-24. Para García Belaunde, el caso específico de Estados Unidos permite concluir que aquél país, no existe como tal algo llamado "Derecho Procesal Constitucional", ya que al tratarse de un modelo que se aplica incidentalmente, no existe un procedimiento determinado como lo sería un amparo o una acción de inconstitucionalidad, así como tampoco, menciona, existe un tribunal constitucional en sentido estricto del término.

¹⁸² Cfr. Ginsburg, Tom, *op. cit.* en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, pp. 6-8.

monarca, y limitar a los jueces a emplear las disposiciones normativas derivadas de los congresos en un sentido estricto, sin ir más allá de la letra de las mismas, ya que el fundamento axiológico de las leyes estribaba en que eran producto indirecto del pueblo mismo y el Poder Judicial no tenía legitimidad para cuestionarlas en lo absoluto; el realce de la voluntad popular encarnada en el Parlamento permitía afirmar que la ponderación y la interpretación judicial no tenían cabida en el seno de una democracia moderna, además de que, por aquélla época una Constitución era primordialmente instrumento de determinación orgánica del poder público.¹⁸³

La tesis kelseniana sobre el defensor de la Constitución plasmada en la Carta Magna austriaca en 1920 tuvo bastante eco en la reconstrucción de Europa durante la segunda posguerra, especialmente en Alemania, España, Italia, Portugal y Austria –naciones con pasado fascista-, donde se instauraron tribunales constitucionales en el estricto sentido doctrinario, a la par que se promulgaban nuevas Constituciones que contenían amplias previsiones sobre derechos fundamentales y la forma en la que las jurisdicciones especializadas iban a garantizarlos; además, varios países que dejaron de lado el régimen soviético en las postrimerías del siglo XX también adoptaron este modelo de control.¹⁸⁴

La operatividad del modelo concentrado estriba en la desconfianza que se tiene en la judicatura común, en el Poder Judicial, para realizar la labor de cotejo de las leyes emanadas del Parlamento respecto de las disposiciones de la Constitución, por lo que no son los jueces comunes a quienes se les debe encomendar dicha tarea, sino a un órgano específicamente creado para tal efecto –distinguiendo la jurisdicción ordinaria y la constitucional- a través de un proceso autónomo, materialmente jurisdiccional y de carácter abstracto –porque prescinde de la afectación particular de la ley sobre la esfera de un individuo determinado- que tenga como parámetro de referencia el contenido sustancial de la Carta

¹⁸³ Cfr. Highton, Elena I., *op. cit.*, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 114-115; Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 20-23.

¹⁸⁴ Cfr. Ginsburg, Tom, *op. cit.* en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, pp. 8-9.

Magna para verificar que toda norma de carácter general no escape a los lineamientos planteados por la norma superior, asegurando así la regularidad constitucional de un orden jurídico.¹⁸⁵

Quizá la característica más importante en contraste con el modelo estadounidense se refiere a los efectos que tienen las sentencias del tribunal constitucional, pues en el modelo concentrado anulan por completo la vigencia de la norma cuestionada equiparándose a la producción legislativa misma y adquieren varios matices respecto de la manera en que lo hacen: se limita su ejercicio a determinados agentes estatales con el fin de que no se abuse del derecho de acción constitucional; la vía de designación de sus integrantes es importante, puesto que es fuente de la independencia de los miembros del tribunal. Con los elementos ya apuntados, suele calificarse este modelo de control como constitutivo, general, principal y concentrado.¹⁸⁶

II.2.4.3. Control Híbrido

Un tercer prototipo de control con cierta peculiaridad se manifiesta en América Latina, donde la mixtura entre ciertos elementos del modelo estadounidense y del europeo continental da como resultado una variedad de sistemas de control con matices particulares en función del país que los implementa, y que por la dificultad de enmarcarlos dentro de un modelo específico a causa de su atipicidad, se los denomina como híbridos o mixtos en una sola categoría.¹⁸⁷

Es frecuente que las naciones con una vida independiente relativamente corta acudan a implantar dentro de sus sistemas jurídicos instituciones creadas en el seno de realidades sociales y políticas diferentes a las que imperan donde son imitadas debido, principalmente, a una reputación o notoriedad internacional que dichas figuras jurídicas tienen para ejercer influencia más allá de las fronteras de

¹⁸⁵ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 26 y 29.

¹⁸⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 35-38; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁸⁷ Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, "El mosaico de control constitucional en América Latina", trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, p. 75.

los países donde fueron creadas, además, de que dichas soluciones parecen colmar adecuadamente necesidades determinadas de las naciones recién emancipadas.¹⁸⁸

La existencia de una verdadera independencia judicial en los sistemas jurídico-políticos, la instauración de tribunales constitucionales, la implantación de los efectos generales de las sentencias de inconstitucionalidad de una ley, entre otros aspectos, son elementos del control que los países de Latinoamérica se han enfocado en consolidar; durante las últimas tres décadas el panorama político permite que, al menos en mayor medida que antes, se transite hacia un ámbito democrático que haga posible el eficaz funcionamiento del control de la constitucionalidad con el carácter mixto típico de esta región.¹⁸⁹

Los principios e instituciones de los modelos clásicos de control y que se adaptan dentro de los sistemas latinoamericanos permiten que el control constitucional de los países de la región se despliegue de manera tal que mientras todos los jueces de una nación pueden abstenerse de aplicar una ley que a su criterio es contraventora de la Constitución, existe también un órgano o poder estatal que concentre de manera exclusiva ciertas atribuciones en materia constitucional.¹⁹⁰ De esta forma, implantan las ventajas de uno y otro modelo, dejando de lado los elementos que consideran que no les producirán los resultados esperados.¹⁹¹

Por otra parte, Julio Ríos Figueroa y Patricio Navia exponen una brillante clasificación a partir de diversos criterios para identificar de manera general la operación de los sistemas de control constitucional, y con ello señalar las distintas maneras en las que en América Latina se desenvuelve el control de constitucionalidad, a saber:

¹⁸⁸ Cfr. Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *op. cit.*, pp. 111-114.

¹⁸⁹ Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, pp. 76-78.

¹⁹⁰ Cfr. Brewer-Carías, Allan R., "Control de constitucionalidad mixto", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 235-236; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, p. 65.

¹⁹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, p. 36.

1. Concreto centralizado *a posteriori*;
2. Concreto descentralizado *a posteriori*;
3. Abstracto centralizado *a priori*; y,
4. Abstracto centralizado *a posteriori*.¹⁹²

Conviene advertir acerca de los efectos de las sentencias sobre cuestiones de constitucionalidad. En los sistemas de control de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, operan los efectos relativos de las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes paralelamente a los que se dictan de manera general,¹⁹³ comúnmente, éstas son pronunciadas por elevados órganos facultados para ello; esto con independencia de la estructura del ente competente para dictar dichos fallos, llámese tribunal, consejo, corte, sala constitucional, etc.

En general, una peculiaridad bastante notable y creativa sobre estos sistemas de control, apartándose de un funcionalismo rígido limitado a proteger la estructura orgánica estatal o proteger las disposiciones constitucionales sin importar si éstas consagran derechos en favor de los individuos, como ocurrió en sus inicios en Europa continental y Estados Unidos respectivamente, es que la instauración del control de las leyes estaba basado en la efectiva protección de los derechos fundamentales de la persona humana, es decir, más que asegurar la regularidad constitucional, lo pretendido en primer término era asegurar el goce de las prerrogativas básicas del ser humano.¹⁹⁴

¹⁹² Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, pp. 83-84, 90-96. Este criterio parte de la identificación de tres características peculiares sobre la manera en la que se ejerce el control –arbitraje, como lo llaman los autores- constitucional: 1) *tipo*, concreto o abstracto, en función de la existencia o no de una controversia particular; 2) *tiempo*, previa o posterior, si es que la actividad fiscalizadora puede ocurrir antes o después de que una norma general sea promulgada; y, 3) *jurisdicción*, centralizada o descentralizada, es decir, si se trata de la totalidad de los jueces de un país quienes pueden decidir sobre cuestiones de constitucionalidad o no de las normas generales, o por el contrario, si únicamente corresponde tal atribución a un órgano en específico o poder constituido.

¹⁹³ Cfr. *Ibidem*, pp. 89-90.

¹⁹⁴ Cfr. Fernández Segado, Francisco, “Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: del control político al control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 17, Núm. 49, Enero-Abril 1997, pp. 81, 83, 84 y 92. En <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=351&IDA=25325>

II.3. Control de Legalidad

El principio de *juridicidad in genere* implica un imperativo de observancia plena de las normas jurídicas por parte de todos los agentes estatales, mismas que imponen límites a su actuar y de las cuales no pueden hacer abstracción al momento de realizar las funciones que les son propias; tiene 2 vertientes: de constitucionalidad y de legalidad en sentido estricto.¹⁹⁵ En este apartado, será el segundo en el que enfocaremos la atención.

La legalidad es parte del principio de seguridad jurídica, que como expone Burgoa, es un cúmulo de “*condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado.*”¹⁹⁶

Existen diversos enfoques o hipótesis en las que puede manifestarse el control de legalidad de las normas generales. Uno que causó bastante polémica a partir de la segunda mitad del siglo XIX fue el referente a la ampliación del rango protector del juicio de amparo para que pudiera convertirse en un medio de control de la legalidad de las resoluciones dictadas en las causas judiciales comunes, merced a los debates del Congreso Constituyente de 1856 respecto del proyecto del artículo 14, en conjunto con la resolución del *caso Miguel Vega* en 1869, se obtuvo que el citado medio de control se *desnaturalizó*, en otras palabras, incluyó en sus supuestos de procedencia toda violación de carácter puramente legal, protegiendo con ello, a la par que la legalidad, la constitucionalidad misma conforme a los artículos 14 y 16.¹⁹⁷

Fecha de consulta: 21 de marzo de 2020. Se cita el caso paradigmático del juicio de amparo mexicano, o el mandato de seguridad de Brasil. Otro aspecto a destacar sobre los sistemas de nuestra región es que, décadas antes del afianzamiento del modelo austriaco, algunas Constituciones con tradición romanista, ya contenían provisiones sobre el monopolio de la regularidad constitucional de las leyes en un solo órgano, comúnmente la Corte más elevada, y con efectos generales, sin erigir en particular un órgano denominado “tribunal constitucional”, es decir, que en palabras de Fernández Segado, siguiendo a Brewer-Carías, el modelo de control concentrado apareció en América Latina antes que en la Europa continental.

¹⁹⁵ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 41ª ed., México, 2011, p. 204.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 498.

¹⁹⁷ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 20-28; Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, *op. cit.*, pp. 145-148.

En otro orden de ideas, la influencia del Derecho Administrativo francés en consonancia con un incremento exacerbado de la burocratización ha expuesto la necesidad de implementar medidas tendentes a controlar los actos, y en particular, las normas de carácter general que emitan los entes u organismos de la administración pública dentro de sus facultades reglamentarias.¹⁹⁸

Dichas facultades legislativas implican una verdadera creación normativa de carácter general por parte de la administración pública que complementa y especifica cuestiones técnicas y procedimentales derivadas de las leyes en sentido estricto para que el Jefe de Estado ejecute debidamente los mandatos emanados de los Parlamentos; por ello, como sucede con las leyes respecto de la Constitución, estas normas generales, impersonales y abstractas emanadas del Poder Ejecutivo –sean decretos, normas oficiales mexicanas, reglas misceláneas fiscales, circulares, acuerdos, entre otros- deben responder a un fundamento de validez que les impida abstraerse de las que les dan origen, por tanto, es imperativo que su creación y ejecución responda a los principios de subordinación jerárquica, reserva de ley y preferencia reglamentaria.¹⁹⁹

Suele suceder que debido a remisiones legislativas indebidas, la falta de sistematización y estudio en este campo, entre otras circunstancias, que las normas generales que emite la administración pública no se ajusten a los principios que la ley, provocando una afectación ilegítima en la situación jurídica de las personas que se localicen en las hipótesis normativas reguladas.²⁰⁰

¹⁹⁸ Cfr. Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, en V.V.A.A., *op. cit.*, pp. 2075-2076. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2020.

¹⁹⁹ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, “Creación de normas infralegales para el control de la administración”, en Cisneros Farías, German *et al.* (coords.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 117-120, 123.

²⁰⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 123-126. Cabe mencionar que por virtud del principio de *subordinación jerárquica*, todas las normas jurídicas de carácter inferior a las leyes en sentido estricto deben ajustarse a los mandatos y postulados de éstas; el de *preferencia reglamentaria* indica lo mismo en un plano inferior, es decir, de todas las normas generales infralegales respecto de los reglamentos; y, el de *reserva de ley* especifica que la facultad legislativa del Poder Ejecutivo debe tener su origen en un mandato constitucional o legal en sentido formal, y que existen ciertas materias objeto de regulación exclusiva por parte del Poder Legislativo, en aras de proteger la soberanía popular impidiendo que la administración pública pueda modificar arbitrariamente los designios legales.

Para tal efecto, y como ya lo vimos respecto de las formas de controlar jurídicamente el poder, en el plano directamente legal -e indirectamente constitucional- es evidente la necesidad de revisar la regularidad de la actividad normativa gubernamental para que se ajuste a lo consagrado por las leyes *stricto sensu*, y con ello, se logre la efectiva protección de los gobernados frente a la administración estatal a través de una jurisdicción especializada en la materia dedicada a la resolución de conflictos surgidos entre los particulares y los entes de la administración pública con motivo del ejercicio de sus funciones.²⁰¹

En nuestro país, la posibilidad de acudir a una jurisdicción especializada en materia administrativa para impugnar la presunción de legalidad de un decreto o norma expedida por los órganos del Poder Ejecutivo Federal se hizo palpable a partir de la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en 2006, donde se contempló en su artículo 2 la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los juicios contenciosos incoados en contra de decretos, acuerdos y actos administrativos de carácter general, con excepción de los reglamentos, ya sea que se trate de normas que por su sola entrada en vigor ocasionen al actor un perjuicio, o que sean combatidos a causa del primer acto que se fundamente en dichas normas, haciendo la precisión vía jurisprudencia, de los momentos a partir de los cuales debe computarse el plazo que el particular tiene para la promoción del juicio contencioso administrativo; en ese entonces, la materia del litigio estaba estrictamente limitada a plantear cuestiones de mera legalidad, sin formular estudio alguno sobre la posible inconstitucionalidad de las referidas normas, ya que no se autorizaba el control difuso de la constitucionalidad.²⁰²

²⁰¹ Cfr. Brewer-Carías, Allan R., *Consideraciones sobre el Contencioso-Administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración*, p. 1. En <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.320.pdf> Fecha de consulta: 22 de marzo de 2020; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 156, 195 y 207.

²⁰² Cfr. Anaya Domínguez, Luz María, "Decreto como acto administrativo", *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año III, Núm. 6, 2011, pp. 17-18; Cfr. Tesis de Jurisprudencia VII-J-2aS-40,"ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL.- FORMAS MEDIANTE LAS CUALES PUEDE MATERIALIZARSE SU

Actualmente, con las reformas legales y constitucionales de 2016 en el marco de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, la denominación ha cambiado a Tribunal Federal de Justicia Administrativa; se encuentra dotado de autonomía plena para el dictado de sus resoluciones, está integrado por 16 magistrados y su competencia se ha ensanchado; además, de acuerdo con el artículo 116 de la Carta Magna, las entidades federativas también han establecido órganos jurisdiccionales competentes para resolución de impugnaciones en contra de normas infralegales expedidas por las autoridades estatales locales y de los Municipios.²⁰³ En Morelos existe el Tribunal de Justicia Administrativa.

Por cuanto a la materia que nos interesa, el procedimiento dentro del cual se impugnan normas administrativas generales –excepción de los reglamentos-, sigue los lineamientos que se establecen para el amparo contra leyes, con las particularidades que distinguen al juicio contencioso administrativo.²⁰⁴

En este ámbito también se ha propugnado por la ampliación de los efectos de la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de una norma administrativa general, para que dejen de aplicarse de forma exclusiva al caso concreto sobre el que versa la controversia y en cambio se transite hacia la declaración *erga omnes* de la ilegalidad directa y la inconstitucionalidad indirecta.²⁰⁵

II.4. Control de Convencionalidad

El fenómeno de la internacionalización de los derechos humanos posterior a la segunda gran guerra motivó a las naciones, entre otras cosas, a adoptar

APLICACIÓN”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, Año III, No. 27, Octubre 2013, p. 105.

²⁰³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 861, 862 y 865; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 203-205.

²⁰⁴ Cfr. Anaya Domínguez, Luz María, *op. cit.*, pp. 18-19.

²⁰⁵ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, en Cisneros Farías, German *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 128-129. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa ejecuta un sistema de jurisprudencia a través del cual puede eventualmente declararse la nulidad lisa y llana de una norma infralegal. *Vid.* además, Tesis de Jurisprudencia VII-J-SS-226,” REGLA 1.3.10.4 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2014. VULNERA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, AL ESTABLECER DISPOSICIONES CONTRARIAS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN ESE AÑO”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, Año VI, No. 56, Marzo 2016, p. 76.

disposiciones jurídicas, tanto internas como comunitarias, en las que se superara la ideología positivista y se viera a la protección de la dignidad humana como una tarea que concierne a toda la comunidad internacional; de esta forma, se ha erigido un sistema universal y tres sistemas regionales de salvaguarda de los derechos fundamentales: Europeo, Americano y Africano.²⁰⁶

Respecto de nuestro sistema regional, el instrumento basilar de protección es la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en adelante “Convención” o “Convención Americana”- celebrada en San José, Costa Rica en 1969, ratificándose por México en 1980; consagra un catálogo de libertades mínimas del ser humano, con la posibilidad de expandir sus postulados mediante protocolos adicionales, e instituye una jurisdicción contenciosa especializada en el conocimiento y resolución de conflictos sobre la responsabilidad internacional en que incurran los Estados miembros en la inobservancia de las disposiciones de la Convención. Comúnmente se enfocan los estudios sobre este sistema sólo por cuanto hace a la Comisión y a la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, siendo que, en opinión de García Ramírez, aquél comprende también a la Organización de Estados Americanos, a los mismos Estados Partes, y a la sociedad civil como parte del pueblo americano.²⁰⁷

La adopción del término *convencionalidad* se encuentra implícitamente en el mismo texto comunitario y la jurisprudencia interamericana, sin embargo, fue hasta la sentencia del 26 de septiembre de 2006 sobre el *caso Almonacid Arellano vs. Chile*, en que la Corte Interamericana determina la esencia de este tipo de control, a su criterio “*el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de*

²⁰⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 109-112. Es de destacarse la ausencia de un sistema formal y uniforme en el continente asiático. Algunos países de esa región han realizado esfuerzos para llegar a consolidar un marco normativo comunitario garante de los derechos humanos, sin embargo, cuestiones financieras y geopolíticas impiden que se geste plenamente un sistema de esta índole. Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, “Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVI, Núm. 265, Enero-Junio 2016, pp. 406-409. En <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/59511> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²⁰⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, “Héctor Fix-Zamudio: La defensa de los derechos humanos. Reflexiones sobre la Corte Interamericana”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *op. cit.*, t. IX, pp. 451-452; Cfr. *Ibidem*, pp. 118-120.

convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”²⁰⁸

Así, puede decirse que consiste en la técnica jurídica a que todos los Estados parte se encuentran constreñidos a ejecutar, de examinar el contenido del marco normativo interno frente a los compromisos adquiridos internacionalmente a través del Pacto de San José, para que en caso de que existan contrastes entre uno y otro, se deje de aplicar aquella norma que sea incompatible con las disposiciones de todo el “*corpus iuris interamericano*”.²⁰⁹

La práctica del control de convencionalidad ha evidenciado dos principios teóricos básicos respecto de la obligación de los Estados en este punto: se habla en primer término de un *efecto útil* de las disposiciones pactadas en la Convención Americana y en general en todo el bloque de convencionalidad, también se menciona el principio *pacta sunt servanda* como vinculación de las naciones que han ratificado el *corpus iuris interamericano* para que lo cumplan de buena fe y eviten invocar las disposiciones jurídicas internas que lo contravengan.²¹⁰

Al respecto, surgen dos cuestiones que llaman la atención de la doctrina y la jurisprudencia: la jerarquía normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en específico de la Convención, y el alcance de la expresión “leyes internas”.

Por cuanto al primer punto, tradicionalmente se había equiparado jerárquicamente a los tratados internacionales con las leyes federales, posteriormente, la Suprema Corte abandonó dicho criterio para sostener que aquéllos se encontraban en un plano superior respecto de las normas federales y en un escalón por debajo de la Constitución; actualmente, no se aplica tal

²⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Control de Convencionalidad”, *Cuadernillo de Jurisprudencia*, No. 7, p. 7. En <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²⁰⁹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Control de convencionalidad (sede interna)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 236 y 237.

²¹⁰ Cfr. Olano García, Hernán Alejandro, “Teoría del control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales*, Año 14, No. 1, 2016, pp. 65-66. En <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v14n1/art03.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

interpretación de manera estricta, puesto que las modificaciones constitucionales de la última década han elevado al estadió fundamental a los tratados internacionales celebrados por México en materia de derechos humanos, prevaleciendo por sobre aquellos que no traten específicamente esta materia, o bien, que no contengan provisiones al respecto, independientemente del tema principal de que traten; esta es la doctrina del bloque de constitucionalidad, que desestima la fuente de que provengan los reconocimientos de los derechos fundamentales para que éstos tengan el rango máximo dentro del orden jurídico nacional, es decir, por virtud del contenido del artículo 1º constitucional se hace abstracción del criterio formal para dar cabida dentro del marco iusfundamental a toda aquella disposición ratificada por el Estado mexicano que implique un reconocimiento y protección de prerrogativas fundamentales.²¹¹

La segunda cuestión, parece un tanto más practicable, ya que podemos entender que “leyes internas”, siguiendo un criterio material, son todas aquellas dictadas en ejercicio de la soberanía de una nación y que rigen para su sociedad determinada. Así lo ha entendido la Corte IDH –y yendo más allá- en las opiniones consultivas OC-4/84 y la OC-6/86, comprendiendo a todo instrumento jurídico, de efectos generales o individualizados, que emita el Estado en su función soberana, tales como leyes *stricto sensu*, reglamentos, jurisprudencia, decretos, y la misma Constitución o los proyectos para su reforma.²¹²

La ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica para los Estados parte diversas obligaciones, entre las cuales son destacables las de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la misma, tomar las medidas necesarias –especialmente las legislativas- para lograr el eficaz

²¹¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., pp. 217-220; Cfr. Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, op. cit., pp. 35-40; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, página 240, Tesis 1a./J. 29/2015 (10a.), Registro 2008935: “DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.” En

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2008935&Clase=DetalleTesisBL>

Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²¹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 528.

cumplimiento de las libertades humanas consagradas en la Convención, es decir, adecuar el Derecho nacional de conformidad con lo dispuesto convencionalmente, así como las mismas obligaciones que se derivan connaturalmente de los derechos humanos, tales como la promoción de los mismos, prevenir, investigar, sancionar y reparar los ultrajes cometidos en su contra.²¹³

De todo lo anterior se colige que existen dos maneras para efectuar el ejercicio del control de convencionalidad: una difusa, en sede interna o de control primario, que realizan los Estados parte al comparar sus propias leyes con lo establecido en la Convención; y otra de carácter concentrado, en sede internacional o secundario, que es el que ejerce de manera exclusiva la Comisión y la Corte IDH al interpretar el contenido y vigilar el cumplimiento de la Convención.²¹⁴ Examinaremos la forma en la que son ejecutados respecto de las normas generales con un énfasis especial en México, partiendo de lo ya expuesto acerca de los modelos en los sistemas de control jurisdiccional.

II.4.1. Difuso

El efecto que en el orden jurídico mexicano tuvo la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, motivó a la Suprema Corte a replantear el sistema de control constitucional que hasta ese momento se venía ejerciendo, puesto que la citada sentencia impuso como deberes de cumplimiento, en específico del Poder Judicial de la Federación –entre otros puntos-, el de realizar un ejercicio de control convencional respecto del artículo 57, fracción II, inciso a) del Código de Justicia Militar para dejar de aplicarlo en el caso específico tomando en cuenta también, la jurisprudencia emitida por la citada Corte.²¹⁵

²¹³ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2017, pp. 22 y 23, 75 y 79; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 80-95.

²¹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 530; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, p. 171.

²¹⁵ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Silva García, Fernando, “El ‘Caso Radilla’ y su impacto en el orden jurídico nacional”, en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos*

A través de los expedientes varios 489/2010 y 912/2010, el Máximo Tribunal en Pleno de nuestro país determinó, en cuanto al tema que nos ocupa:

51. En relación al párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y dados los alcances de esta resolución dictada por este Tribunal Pleno, todos los jueces del Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1º constitucional, están facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

52. Además para concretar el efecto anterior, resulta necesario que un ministro de este Tribunal Pleno solicite, con fundamento en el párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo, la modificación de la jurisprudencia P./J. 74/1999 en la que se interpretó el artículo 133 de la Constitución Federal en el sentido de que el control difuso de la constitucionalidad de normas generales no está autorizado para todos los jueces del Estado mexicano.²¹⁶

Lo anterior, aunado a la publicación en junio de 2011 de la reforma constitucional en materia de derechos humanos ampliamente comentada por la doctrina, permitió la evolución del sistema mexicano de control de constitucionalidad –con la inclusión de la convencionalidad- en el sentido de que ahora a todos los funcionarios y órganos del país que materialmente ejerzan actividades jurisdiccionales les está autorizado realizar un ejercicio comparativo entre las normas jurídicas que estén legalmente obligados a aplicar en los asuntos de su competencia y las disposiciones de la Constitución y todo el bloque interamericano de derechos humanos, para que, siguiendo el principio de interpretación conforme y de encontrar que la legislación interna contradice la Ley Suprema de la Nación –en toda la extensión del artículo 133 constitucional-, pueda válidamente dejar de aplicarlas al caso concreto sobre el que conozca; esto

siglos de su nacimiento en América Latina, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2013, pp. 227-230.

²¹⁶ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expediente "Varios" 912/2010*, párrafos 51 y 52, pp. 45 y 46. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

propicia a que las formas difusa y concentrada de control de constitucionalidad y convencionalidad se complementen mutuamente.²¹⁷

Ahora bien, el control *ex officio* de convencionalidad conlleva a la aplicación en el ámbito interno de disposiciones jurídicas supranacionales, que permiten que todas las manifestaciones del poder público –en lo que aquí nos interesa a las jurisdiccionales- cotejen las normas legales de su país a la luz del contenido de todo el derecho interamericano de los derechos humanos, para llegar a la conclusión de que aquéllas son contrarias o no a éstas, y así, hacerlas a un lado al momento de resolver conforme a derecho corresponda en los asuntos de su competencia; todo lo cual implica una extensión más amplia de la manera en la que este control difuso es ejercido por los Estados adheridos al bloque interamericano de convencionalidad.²¹⁸

En el terreno práctico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado las consecuencias teóricas y técnicas que conlleva el ejercicio de este tipo de control convencional, entre las que se encuentra la imposibilidad para los jueces que no ejercen el control constitucional concentrado, es decir, aquéllos que no conocen de las vías directas –juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad-, para declarar con efectos generales la invalidez de una ley *lato sensu* de oficio o a petición de parte, sino únicamente para inaplicarla al caso concreto, sin necesidad de aperturar una cuestión incidental, cuando aquélla resulte inconciliable con el derecho internacional humanitario.²¹⁹

²¹⁷ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 439-440; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, pp. 211-215; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 531.

²¹⁸ Cfr. García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V, Núm. 28, Julio-Diciembre 2011, pp. 126-127, 150-151. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a7.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²¹⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, página 420, Tesis 1a./J. 18/2012 (10a.), Registro 2002264: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2002264&Semanario=0> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, página 1685, Tesis

De igual forma, los tribunales llamados a ejercer este tipo de control convencional difuso se han pronunciado en su actividad cotidiana en el acatamiento de este compromiso internacional, como se puede advertir respecto de algunos criterios jurisprudenciales emitidos por los mismos órganos, tales como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa²²⁰, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos por disposición del artículo 1° de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos²²¹, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de éste último, la doctrina suele identificar tres etapas en la aplicación de este modelo de control, tanto en el nivel constitucional como en el convencional; asimismo, el artículo 99 de la Constitución establece expresamente que se encuentra facultado para decidir sobre la no aplicación de una norma de carácter general en su materia que contravenga lo dispuesto por aquella, vinculando a la Sala Superior de ese tribunal a que informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando realice tal ejercicio hermenéutico.²²²

Dichos órganos jurisdiccionales especializados realizan este tipo de control dentro del marco normativo que les atribuye competencia legal para resolver impugnaciones directamente relacionadas con la legalidad –y eventual convencionalidad- de normas de carácter general en la materia sobre la que tienen jurisdicción.

XI.1º.A.T.55 K (9ª), Registro 159971: “CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD. ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLOS TODOS LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA NACIONAL PARA GARANTIZAR EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=159971&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²²⁰ Vid. Tesis de Jurisprudencia VII-J-SS-12, “CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO PARA EJERCERLO”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, Año I, No. 3, Octubre 2016, p. 17.

²²¹ Cfr. México, Morelos, Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, *Tierra y Libertad* No. 5366, 03 de febrero de 2016, Artículo 1º. En <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LJUSTICIAADVMAEMO.pdf> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

²²² Cfr. Bustillo Marín, Roselia, *El control de convencionalidad en el derecho electoral. Los principios rectores para su efectiva aplicación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, pp. 32-36. En https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Libro_control_convencionalidad_Final_ISBN.pdf Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

Finalmente, es importante referir los efectos de las resoluciones que declaren que una norma general interna es incompatible con la Convención Americana o con cualquier otro texto del bloque de convencionalidad.

Como ya se dijo, el control de convencionalidad difuso únicamente faculta a ciertos impartidores de justicia para ignorar las disposiciones legales que contravengan los postulados del texto convencional, sin que puedan formular una declaración sobre tal situación, sino sólo dejar de aplicar la ley en cuestión y dar los fundamentos de su decisión; es precisamente por esta situación que se denomina *ex officio*, porque la forma en que se ejerce deriva, en lo que aquí interesa, de un juicio natural en el que la cuestión primigeniamente debatida no es la convencionalidad de la norma general *per se*, sino su aplicación a un caso concreto, y la facultad del juez de desaplicarla a pesar de no haber sido solicitado por la parte interesada.²²³

No obstante, el sistema de control constitucional difuso mexicano deposita en el Poder Judicial de la Federación la facultad de declarar, ya no sólo desaplicar, que una norma de carácter general que en perjuicio de los derechos humanos reconocidos escape de los parámetros dados por la Constitución y algún instrumento internacional en la materia celebrado por el Estado mexicano, siendo la *litis* específica la inconformidad de la ley *lato sensu* con la Carta Federal o con la Convención Americana, ya sea que se trate de una norma autoaplicativa o con motivo del primer acto de su aplicación –como ya explicamos a propósito del amparo contra leyes-, sin que se admita que estos órganos puedan iniciar la vía directa de manera oficiosa, en contraste con el control *ex officio*, pues para ello se requiere la instancia de parte.²²⁴

En consecuencia, todas las resoluciones que efectúen un estudio justificado analizando el contenido de la norma general de derecho interno confrontándola con lo dispuesto por el derecho supranacional iusfundamental, y que encuentren una contradicción sustancial e insalvable, habrán de desaplicarla del caso

²²³ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, *op. cit.*, pp. 201-204.

²²⁴ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 428-429.

concreto resolviendo la instancia conforme al derecho internacional respecto del vacío que dejó el ejercicio previo cuando esto sea posible, y, sólo en el caso del control constitucional concentrado, de declarar una inconstitucionalidad indirecta de la norma cuestionada a través del método hermenéutico de interpretación conforme y sin que se haga dicha declaración en los puntos resolutivos del fallo. De esta forma, si la manera en la que se ha ajustado el ejercicio del control de convencionalidad es acorde con el modelo de control de constitucionalidad concentrado que ejercen los tribunales del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con los artículos 1° y 133 de la Ley Fundamental, debe entenderse que los jueces respectivos pueden declarar la invalidez de una norma general derivado de su inconstitucionalidad indirecta por ir en contra de las prescripciones que sobre derechos humanos consagran los instrumentos internacionales.²²⁵

II.4.2. Concentrado

De acuerdo con el pensamiento de Cappelletti, la idea del reconocimiento de derechos fundamentales de la persona no interesa sólo al individuo que es titular de los mismos, sino a toda la sociedad, puesto que el desconocimiento o violación de aquéllos es resentida por toda la comunidad, debido al valor supraindividual que los caracteriza, por ello, considera que las naciones se han

²²⁵ Cfr. *Ídem*; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., pp. 201-204; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, página 363, Tesis P. V/2013 (10a.), Registro 2003005: “CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003005&Clase=DetalleTesisBL> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, página 1303, Tesis IV.3o.A.10 K (10a.), Registro 2002268: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PARÁMETROS PARA EJERCERLO EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL CONFORME A LA EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICTADA EN EL EXPEDIENTE VARIOS 912/2010.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2002268&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, página 4321, Tesis III.4o. (III Región) 1 K (10a.), Registro 2000073: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2000073&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020

empeñado por instaurar mecanismos jurisdiccionales que tiendan a la salvaguarda práctica de los mismos, ya que su materialización está a cargo de la judicatura.²²⁶

En ese sentido, y como ya lo adelantamos, una de las formas en las que se desenvuelve el control de convencionalidad es de manera concentrada o exclusiva. Esta modalidad se da a nivel internacional a través del procedimiento petitorio ante la Comisión, y el proceso jurisdiccional ante la Corte IDH.²²⁷ Estos organismos integran el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

De manera general, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ejerce funciones promotoras del cumplimiento de las disposiciones del derecho interamericano de los derechos humanos, respecto de los Estados que sólo son parte de la Organización de Estados Americanos como de aquellos que además han ratificado la Convención y aceptado la competencia contenciosa de la Corte; entre tales atribuciones se encuentran las visitas *in loco*, la enunciación de recomendaciones a los Estados parte, presentar proyectos de enmiendas o adiciones a la Convención, dar trámite a peticiones individuales, elaborar un informe preliminar y definitivo que contenga recomendaciones sobre un caso sometido a su consideración, comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para solicitar su intervención en un caso determinado, entre muchas otras.²²⁸

Resulta importante señalar que, además de haber hecho el Estado demandado el reconocimiento y aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte, es requisito *sine qua non* para acudir al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que previamente se hayan agotado todas las instancias que el Estado provee como medios de protección o de defensa de

²²⁶ Cfr. Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco*, trad. Héctor Fix-Zamudio, Ed. UNAM, México, 1961, pp. 1-3, 115.

²²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 530- 531.

²²⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 133-146.

los derechos humanos; este criterio es conocido como principio de subsidiariedad.²²⁹

La labor de vigilancia del cumplimiento de la Convención por parte de la Comisión puede calificarse de “*cuasi política*”, en el sentido de que sus resoluciones carecen de efectos vinculatorios, por tanto, quedan al arbitrio y voluntad política de los Estados parte el acatamiento de las mismas; también, se dice que es “*cuasi judicial*”, puesto que ante ella se lleva a cabo una especie de proceso que culmina en un informe que contiene recomendaciones acerca de las observaciones que la Comisión tenga sobre el caso particular.²³⁰

Por cuanto hace a las funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sustancialmente ejercita dos: una consultiva y otra jurisdiccional. Ésta última tiene como finalidad interpretar y aplicar la Convención Americana a la luz de los hechos litigiosos que se presenten entre el Estado demandado y las víctimas que violaciones a sus derechos fundamentales. Se desarrolla en una etapa escrita que fija la *litis* convencional, se inicia desde la remisión por parte de la Comisión del informe derivado de la petición formulada por el actor, hasta la expresión de alegatos respecto de las excepciones preliminares que oponga la parte demandada; la etapa oral se encamina al desahogo de las pruebas ofrecidas como declaraciones y testimonios de la peritos, testigos y víctimas, hasta el dictado de la sentencia de fondo, misma que es inatacable y la supervisión de su cumplimiento está a cargo de la misma Corte.²³¹

Las sentencias dictadas por la Corte son obligatorias y vinculantes para todas las expresiones del poder público del Estado que fue declarado responsable internacionalmente, por lo que no sólo corresponde acatarla en sus términos a la judicatura de los países en cuestión, sino a todos los funcionarios sin importar la

²²⁹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 120-121.

²³⁰ Cfr. Ventura Robles, Manuel E., “Función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho*, Chile, Vol. 7, Diciembre de 1996. En <http://revistas.uach.cl/html/revider/v7/body/art07.htm#r0> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

²³¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 158-170.

forma de Estado adoptada o la forma de gobierno que empleen; esto se ha denominado como “*sistema de garantía colectiva*”.²³²

II.5. Control de Constitucionalidad

Como corolario de lo que ya expusimos en líneas precedentes respecto del control y de la supremacía constitucional, puede decirse que la realidad del Estado constitucional de derecho, en el pensamiento de Ferrajoli, ha innovado el papel de los jueces en las sociedades democráticas para llegar a un estadio en el que la validez de las normas generales depende de la compatibilidad del contenido sustancial de las mismas con todo el marco constitucional, y en donde el control jurisdiccional de las normas fundamentales se torna en verdadera garantía de los derechos humanos consagrados en la Constitución.²³³

En este sentido, parece válido entender que el Estado constitucional de derecho se manifiesta en dos vertientes: una sustantiva que se refiere a la esencia social y democrática que reconoce un cúmulo de prerrogativas básicas del ser humano, y otra adjetiva, que para lograr la real observancia de dichas libertades, instituye mecanismos que sirvan de garantía a las mismas con el fin de limitar y reparar la arbitrariedad de los agentes del poder público.²³⁴

Por su parte, Manuel Aragón identifica una variedad de concepciones sobre el término “control”, y expresa que el término es heterogéneo, que admite diversas definiciones en función de múltiples factores; de esta forma, y siguiendo a Jellinek, enuncia los tipos de control en dos clasificaciones, entre no institucionalizados e institucionalizados, dentro de éstos últimos, se encuentran los que aquí interesan, es decir, los *jurídicos*, a los que asigna las características de objetivos e imparciales, y que operan controlando los actos del poder público respecto de los

²³² Cfr. Olano García, Hernán Alejandro, *op. cit.*, p. 71. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

²³³ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, trad. Andrés Ibáñez, *Revista Jueces para la Democracia*, España, año 1992, Número 16-17, pp. 66-67. En <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/184821> Fecha de consulta: 04 de abril de 2020.

²³⁴ Cfr. Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 275, 284-285. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3708/4552> Fecha de consulta: 04 de abril de 2020.

que se les presente una controversia para reencauzarlos dentro del marco normativo que les impone límites previos.²³⁵

Una tipología similar adopta Diego Valadés al hablar sobre los controles internos y externos del poder que incluye a los de corte jurídico en sede interna.²³⁶ Por tanto, a pesar de que la trascendencia que un fallo judicial de este tipo pueda tener al alcanzar a cuestiones políticas que en principio parecieran ajenas al mismo, no impide que se trate de un control de naturaleza jurídica-jurisdiccional.²³⁷

En ese orden de ideas, la introducción en México que hizo el Poder Constituyente de 1916-1917 del control constitucional sobre las leyes, al alcance de la población encuentra sustento ideológico en el contractualismo que entroniza la soberanía popular, y en la limitación jurídica al actuar del poder estatal, con miras a la realización de los derechos fundamentales²³⁸, y, posteriormente, la transformación sobre el concepto de democracia material y el Estado constitucional de derecho en un modelo garantista de constitucionalidad.²³⁹

Es menester mencionar que la verificación de la regularidad constitucional que se realiza sobre el contenido material de las normas generales descansa en el soporte teórico de los derechos fundamentales, y en esa línea, no es dable sostener que las resoluciones que formuladas por el Poder Judicial al declarar la inconstitucionalidad de una norma general, ya sea con efectos relativos o con efectos *erga omnes*, implican una usurpación o menoscabo de las funciones de los demás poderes estatales, por el contrario, los nuevos paradigmas constitucionales obligan a que se aborde el estudio de las normas generales sobre

²³⁵ Cfr. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Ed. UNAM, México, 2002, pp. 123-124, 129-132. Este autor distingue los conceptos de "limitación" y "control". Los primeros son previos y se manifiestan en las leyes, los segundos significan la garantía de cumplimiento de los límites establecidos para la autoridad

²³⁶ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, op. cit., pp. 148-149.

²³⁷ Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª ed., México, 2010, p. 158.

²³⁸ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, op. cit., pp. 107-111.

²³⁹ Cfr. Ferrajoli, Luigi, op. cit., pp. 61-69. Fecha de consulta: 04 de abril de 2020.

la base del garantismo de los derechos fundamentales para controlar los efectos de todas aquellas que no sean conforme con los mismos.²⁴⁰

La manera en la que el control de constitucionalidad se desenvuelve en nuestro país puede explicarse, siguiendo a Cossío Díaz, a partir del parámetro de constitucionalidad, para descender en la identificación de dos tipos de control con formas de manifestación propias: difuso y concentrado.²⁴¹ De igual forma, la clasificación de los sistemas mixtos de control formulada por Julio Ríos Figueroa y Patricio Navia a que ya hemos hecho referencia, resulta bastante ilustrativa para la exposición del tema que en este apartado se trata.

El sistema mexicano puede encasillarse en los modelos concreto centralizado *a posteriori*, con la controversia constitucional; el concreto descentralizado *a posteriori*, el que la mayoría de los países latinos utilizan a través de un instrumento individual de tutela denominado amparo; y el abstracto centralizado *a posteriori*, que se da con la acción de inconstitucionalidad²⁴² y –en nuestro concepto– con la declaratoria general de inconstitucionalidad.

II.5.1. Difuso

La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “*Radilla Pacheco vs. México*” y la reforma constitucional de 2011 modificaron el régimen de control constitucional que jurisprudencialmente se había adoptado en nuestro país y que limitaba el ejercicio difuso de este tipo de control para admitir que en nuestro sistema únicamente existía el control concentrado a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para dar lugar al entendimiento de que cualquier órgano del país que ejerza facultades materialmente jurisdiccionales debe, *ex officio* o a petición de parte, estudiar las disposiciones legales que deban ser aplicadas al caso concreto sobre el que conoce, y en caso de arribar a la conclusión de que alguna de ellas contraviene

²⁴⁰ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 172-174.

²⁴¹ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, *op. cit.*, pp. 170-172.

²⁴² Véase Anexo 1; Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada*, *op. cit.*, pp. 90-93, 95-97.

los principios estatuidos por la Constitución, dejar de aplicarla al momento de resolver la controversia en cuestión en aras de respetar el principio de supremacía constitucional y el parámetro de los derechos fundamentales, sin que ello pueda trascender de las situaciones jurídicas que afecta la sentencia del juicio natural y sin que pueda traducirse en una expresa declaración de inconstitucionalidad como se hace en el control concentrado.²⁴³

Previamente al afianzamiento del control difuso de constitucionalidad en México, la jurisprudencia P./J. 74/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación monopolizaba el ejercicio de la regularidad constitucional en los órganos del Poder Judicial de la Federación derivado de una interpretación sistemática de los artículos 103, 107 y 133 de la Constitución, por lo que se consideraba que sólo existía el control concentrado. No obstante, y aunque no fuera expresado de esa forma por la Norma Suprema ni por ninguna tesis, sí existía una posibilidad de ejercer el control difuso de manera bastante menguada y restringida contenida en la jurisprudencia P./J. 38/2002, la cual consistía en que el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos sometidos a su jurisdicción tenía la obligación de declarar la nulidad de los actos administrativos basados en una ley declarada como inconstitucional por medio de jurisprudencia obligatoria emitida por la Suprema Corte, sin que ello llegara a considerarse como control difuso –dice el referido criterio-, puesto que al proceder de esa manera se está actuando en el marco del control de legalidad *stricto sensu* por virtud del contenido del artículo 192 de la Ley de Amparo de 1936.²⁴⁴

Actualmente, la manera de proceder en este ejercicio hermenéutico conlleva a formular la argumentación jurídica, dentro de la misma sentencia, relativa a la convicción de que una norma general aplicable al caso concreto vulnera la supremacía constitucional, por lo que manifestará hacer abstracción de

²⁴³ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 120-122.

²⁴⁴ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *op. cit.*, t. III, pp. 724-726. Un interesante estudio y réplica de los argumentos sostenidos en las ejecutorias que integraron el mencionado criterio jurisprudencial lo formula José Francisco Castellanos Madrazo. *vid. además*, Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp.116-127.

la misma para dirimir la controversia primigenia, luego, ante el posible vacío que le genere la inobservancia de la norma respectiva, tendrá que dictar el derecho de las partes con diversas fuentes jurídicas que lo hagan posible, sin que dicha circunstancia quede plasmada en los puntos resolutive del fallo, pues no es el tema de constitucionalidad el que se debate en el juicio natural.²⁴⁵

De aquí se deriva la obligación constitucional que tienen los jueces de fundar y motivar la decisión por la que concluyan que se apartarán de una determinada disposición normativa que es contraria a la Constitución, y la posibilidad que al mismo tiempo tienen, de que, cuando se plantee ante ellos la inconstitucionalidad de una norma rectora de las situaciones de hecho o de derecho de que conocen, expresar únicamente, cuando así proceda, que no advirtieron que dicha norma vulnera los principios iusfundamentales.²⁴⁶

Asimismo, lo que ya hemos mencionado en líneas precedentes acerca del proceder de diversas autoridades jurisdiccionales en el control de convencionalidad es también aplicable a este apartado, puesto que el motivo total por el que se sustituyó el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 74/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo fue la introducción del modelo difuso de control convencional en el expediente Varios 912/2010, que como ya quedó expuesto, debía ser acorde y convergente con el sistema de control constitucional mexicano imperante hasta ese momento.

Una grave deficiencia en la ejecución de este modelo es que al apartarse el juzgador de una norma que a su criterio es inconstitucional, sólo lo hace respecto del caso particular que fue sometido a su consideración, exacerbando el principio de relatividad de las sentencias, es decir, únicamente trasciende en la *litis* planteada originalmente, sin que pueda impedirse con tal determinación que la

²⁴⁵ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, *op. cit.*, p. 176.

²⁴⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, página 1648, Tesis 1a. CCXC/2015 (10a.), Registro 2010144: "CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO." En <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2010144&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0> Fecha de consulta: 05 de abril de 2020.

norma infractora pueda ser aplicada nuevamente en un proceso distinto, al igual que sucede en la impugnación de normas generales en amparo directo.²⁴⁷

II.5.2. Concentrado

Esta manera de ejercer el control de la constitucionalidad de las normas generales en nuestro país es la que desde el Constituyente de 1916-1917 se había venido ejerciendo a través del amparo contra leyes, ensanchándose con nuevos parámetros jurídicos y garantías constitucionales. En este punto, sin importar si se trate específicamente del juicio de amparo, de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad, lo que constituye la *litis* del medio de control de regularidad es el combate directo en contra de una norma de carácter general que un sujeto legitimado para ello considera que vulnera los principios de la Norma Suprema; este es el tema total del procedimiento, así se estudia y se declara en los puntos resolutivos del fallo respectivo.²⁴⁸

Siguiendo la tipología ya apuntada, es posible advertir que en esta vertiente el control es concreto centralizado *a posteriori* porque en la controversia constitucional se precisa que la norma general a combatir primero deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, o bien, que se combata con motivo del primer acto de su aplicación, y sólo conoce de él el Máximo Tribunal del país; es también concreto descentralizado *a posteriori*, en tratándose del juicio de amparo, porque se requiere de una norma general que tenga carácter autoaplicativo o heteroaplicativo, actualizando una violación determinada y permitiendo que su impugnación pueda elevarse ante diversos tribunales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y no ante uno solo que monopolice dicha atribución; a su vez, es abstracto centralizado *a posteriori* porque en la acción de inconstitucionalidad no se requiere un acto de aplicación concreto ni una violación a los derechos de una persona determinada para que sea procedente el ataque directo a una norma general, de este procedimiento

²⁴⁷ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, p. 166.

²⁴⁸ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, *op. cit.*, pp. 172-173.

conoce en exclusiva la Suprema Corte, además, se requiere que la ley respectiva haya sido publicada en el medio oficial del órgano emisor.²⁴⁹

Es una forma de control concentrado matizada respecto del modelo europeo continental, puesto que éste tuvo como principio la existencia de un solo órgano especializado en temas de constitucionalidad de normas generales, ajeno a los poderes estatales, en tanto que en nuestro país, este control es ejercido por diversos órganos jurisdiccionales que exclusivamente deben pertenecer al Poder Judicial de la Federación,²⁵⁰ es decir, son los jueces pertenecientes al mismo y no otros quienes centralizan el control de constitucionalidad de las normas generales, pudiendo declararlas como inconstitucionales.

A partir de todo lo expuesto, podemos decir que en nuestro país el control concentrado reviste las características de *principal, general, especial* –tratándose del juicio de amparo- y *constitutivo –declarativo*, tratándose del amparo directo.²⁵¹ Ya mencionamos *supra* las particularidades, la forma y los efectos que este tipo de control genera a partir de las distintas garantías constitucionales que permiten la impugnación directa de normas generales en nuestro sistema.

En todo caso, se trate del control concentrado o difuso de constitucionalidad o difuso de convencionalidad, es menester que previo a la inaplicación o declaración de inconstitucionalidad de una norma de observancia general, el juzgador deba acogerse al método de interpretación conforme a los derechos humanos reconocidos por la Constitución o los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, reforzando su interpretación con el principio *pro homine* para brindar un beneficio mayor a la persona, haciendo abstracción de criterios de jerarquía normativa –entre la Constitución y el derecho internacional- de la fuente de que provenga el reconocimiento del derecho que se pretende tutelar.²⁵²

²⁴⁹ Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada, op. cit.*, pp. 83-84, 90-96.

²⁵⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho...*, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁵¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos...*, *op. cit.*, pp. 53 y 56.

²⁵² Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, *op. cit.*, pp. 193-197.

Lo anterior se logra a partir del método propuesto por la Suprema Corte: 1) interpretación conforme *lato sensu*, que significa que toda autoridad debe ajustar sus actos y normas a lo dispuesto por la Constitución y el derecho internacional humanitario; 2) interpretación conforme *stricto sensu*, que ante el escenario de encontrar más de una interpretación que sea acorde con el bloque de constitucionalidad, decantarse por aquella que haga preservar a la norma cuestionada su carácter de presuntivamente constitucional; e, 3) inaplicación o declaración de inconstitucionalidad de la ley respectiva, conlleva que ante la imposibilidad lógica y razonable de que la norma no sea acorde con los preceptos normativos supremos, ésta debe dejar de aplicarse al caso concreto o bien, declarar su manifiesta inconstitucionalidad, maximizando dicha interpretación con el principio *pro persona* para dotar a la sentencia con la protección más extensa para el justiciable.²⁵³ Desde luego, este proceder adquiere distintos matices en función de si se trata de un control difuso o uno de carácter concentrado.

Finalmente, los efectos de la sentencia estimatoria en materia de inconstitucionalidad de normas generales varían de un mecanismo a otro, así, tanto en amparo directo como en el indirecto, los efectos de la ejecutoria se acogerán a la relatividad, mientras que en los otros medios de protección, con una mayoría calificada en la votación de la sentencia, sus efectos se extenderán a toda la población; en todo caso, el órgano jurisdiccional deberá determinar el estado de las cosas respecto a los supuestos hipotéticos que contemplaba la norma invalidada, brindando a su fallo con efectos conocidos en la doctrina como *ex nunc*, relativo a la determinación de un punto temporal a partir del cual la norma respectiva dejará de tener vida jurídica, y *ex tunc*, respecto de la posibilidad de que la declaratoria actúe de manera retroactiva o no.²⁵⁴

²⁵³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, Tesis P. LXIX/2011 (9a.), Registro 160525: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.” En

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=160525&Clase=DetalleTesisBL>
Fecha de consulta: 07 de abril de 2020; Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., pp. 91-95.

²⁵⁴ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, op. cit., p. 165.

CAPITULO III

JURISPRUDENCIA Y DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

III.1. La Jurisprudencia

III.1.1. Concepto

La conformación del orden jurídico de cualquier sistema normativo conlleva la existencia de fuentes de las que surjan las instituciones y leyes que operan en una sociedad determinada. Así pues, Lucio Pegoraro y Angelo Rinella, siguiendo a Rodolfo Sacco, denominan “*formantes del ordenamiento*” a todas aquellas normas implícitas o explícitas que dan estructura y contenido a un sistema jurídico determinado, es decir, los “*formantes*” constituyen las fuentes del derecho de una sociedad específica, dentro de las cuales, la jurisprudencia es una de esas emanaciones normativas.²⁵⁵

Los alcances y concepción de la jurisprudencia varían en función de la tradición jurídica de que provenga un sistema determinado. El orden jurídico mexicano es de corte romano-germánico, por lo que suele tener un mayor alcance normativo el contenido de las leyes respecto del de los criterios judiciales, de esta forma, no es posible separar la jurisprudencia de la ley en sentido estricto, puesto que de ésta surge aquella.²⁵⁶

Históricamente el concepto se ha asociado con la idea misma del Derecho; aquí nos referimos al conocimiento de la jurisprudencia en su vertiente procesal con un enfoque en la tradición jurídica del sistema mexicano, entendiendo por tal “*las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación*

²⁵⁵ Cfr. Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *op. cit.*, pp. 48-49. Los autores explican que existen básicamente cuatro *formantes del ordenamiento*, a saber: la ley, la doctrina, la jurisprudencia y lo que denominan “*criptotipos*”.

²⁵⁶ Cfr. Solís Rodríguez, Javier, “La jurisprudencia en las tradiciones jurídicas”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 326-327.

*con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado.*²⁵⁷

En efecto, se entiende que la esencia de la jurisprudencia contiene una función bipartita consistente, primero, en realizar un ejercicio interpretativo de las normas jurídicas que han de aplicar los jueces en los casos de su conocimiento, y por otra parte, la de integrar o verdaderamente crear Derecho cuando el texto de las leyes resulta insuficiente por sí mismo para resolver una controversia determinada o si ese texto entraña una contradicción con otras normas jurídicas generales, y con ello, se logre generar verdadera certeza jurídica.²⁵⁸

Al mismo tiempo, significa que el juzgador debe efectuar una operación mental reflexiva de contenido, no sólo jurídico, sino también axiológico y epistemológico, puesto que debe identificar la cuestión central a interpretar, seleccionar una metodología que le brinde resultados satisfactorios a su propósito, desentrañando el sentido de las leyes a aplicar en contraste con los valores que pregona el orden jurídico, para llegar a formular una sentencia que se encuentre debidamente apegada a derecho.²⁵⁹

III.1.2. Formación de la jurisprudencia

En nuestro país la manera en la que se integran los criterios jurisprudenciales es variada, tanto que en el ámbito federal como en el local, algunos órganos encargados de ejercer funciones jurisdiccionales tienen conferida dicha atribución; tal es el caso, en el marco local, del Tribunal Electoral y el Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Morelos, o en el ámbito federal, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o los órganos del Poder Judicial de la Federación, todos ellos con sus respectivos y diversos rangos de obligatoriedad.

²⁵⁷ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 820.

²⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 821.

²⁵⁹ Cfr. González Ibarra, Juan de Dios, "La jurisprudencia de la jurisprudencia, la gobernanza compleja abierta para el gobierno", en González Ibarra, Juan de Dios et al. (coords.), *Derecho y Buen Gobierno*, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2017, pp. 119 y 121.

Así las cosas, nuestra atención se enfocará en la jurisprudencia que emite el Poder Judicial Federal, con excepción del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación, puesto que para el tema central de este trabajo es necesario únicamente tratar la formación jurisprudencial por vía de amparo y sus distintas maneras de integración, así como en el atenuado sistema de precedentes que opera en las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad.

III.1.2.1. Por Reiteración de Criterios

Esta forma de integración jurisprudencial tiene como finalidad brindar seguridad jurídica al momento de estudiar un punto de derecho dudoso, puesto que proporciona los razonamientos jurídicos utilizados para resolver dicha controversia, generalmente por un órgano jurisdiccional de alta jerarquía, dándole valor vinculatorio por la calidad moral y legal del criterio utilizado, siempre que sea obligatorio y no constituya únicamente una tesis aislada de carácter orientador.²⁶⁰

En la actual regulación que de ella hace la Ley de Amparo, los artículos 222, 223 y 224 indican los órganos jurisdiccionales facultados para emitir jurisprudencia por esta vía: el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos que sean de su competencia. Los requisitos legales para su emisión son tres:

1. Sustentación de un criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario;
2. Que esas sentencias hayan sido resueltas en sesiones distintas; y,
3. El voto de una mayoría calificada, tratándose del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –ocho y cuatro ministros respectivamente-, y por unanimidad tratándose de la que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito.²⁶¹

²⁶⁰ Cfr. Arellano Hobelsberger, Walter, “Jurisprudencia por reiteración de criterios”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 840-841.

²⁶¹ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos 222, 223 y 224. Fecha de consulta: 22 de abril de 2020.

III.1.2.2. Por Contradicción de Tesis

La finalidad de esta manera de crear jurisprudencia es la de unificar los criterios que sustenten diversos órganos jurisdiccionales respecto de un punto de derecho y que sean contradictorios entre sí, o sea, que para una misma cuestión jurídica se tengan consideraciones y razonamientos distintos e incompatibles los unos con los otros. Con dicha unificación se pretende crear un mayor grado de certeza jurídica en los casos futuros que puedan presentarse al momento de resolver un planteamiento determinado, siempre con la tendencia a la evolución y a evitar el estancamiento jurisprudencial.²⁶²

El sustento normativo de las contradicciones de tesis se encuentra en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Federal y en los numerales 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo. Del contenido de dichas disposiciones se desprende que sólo podrán resolver la unificación de criterios:

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de tesis contradictorias que sostengan sus Salas, a petición de los ministros de la misma, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Fiscal General de la República en asuntos de materia penal o procesal penal, el Ejecutivo Federal, o las partes en los asuntos que les dieron origen;
2. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte, según la materia, cuando se trate de tesis contradictorias que sostengan los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, los Tribunales Colegiados de distinta especialización de un mismo circuito y los Tribunales Colegiados de diferente circuito, a petición de los mismos órganos y funcionarios citados en el numeral precedente; y,
3. Los Plenos de Circuito, cuando se trate de tesis contradictorias que sostengan los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente, a petición de los mismos, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de

²⁶² Cfr. Arellano Hobelsberger, Walter, "Jurisprudencia por unificación de criterios", en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 842-843.

Distrito, el Fiscal General de la República en asuntos de materia penal o procesal penal, el Ejecutivo Federal, o las partes en los asuntos que les dieron origen.²⁶³

Las posibilidades que tiene el órgano que resuelve acerca de la contradicción de tesis son que pueda adoptar uno de ellos, sustentar uno diverso a los planteados, o declarar inexistente o sin materia la contradicción propuesta, sin que la resolución que fije la jurisprudencia actúe sobre las situaciones jurídicas creadas o declaradas en los asuntos que hayan dado origen a la controversia. La sentencia será determinada por una mayoría simple de magistrados o ministros.²⁶⁴

III.1.2.3. Por Sustitución

Esta vía de integración interpretativa se introdujo en la Ley de Amparo de 2013. Permite que con arreglo a un solo asunto concreto resuelto por alguno de los órganos facultados para emitir jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis, siempre que se expresen las razones lógicas para ello, se pueda reemplazar, modificar o disipar dudas respecto del criterio de una jurisprudencia.²⁶⁵

El criterio jurisprudencial a transformar no pierde su vigencia en tanto jurisprudencia, sino que las razones contenidas en el mismo ya no tienen fuerza obligatoria y ahora lo tienen las que en la sustitución se han reformado o

²⁶³ Cfr. México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 107 fracción XIII. Fecha de consulta: 23 de abril de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos 225, 226 y 227. Fecha de consulta: 23 de abril de 2020. Cabe mencionar que la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución omite dotar de legitimación para denunciar la contradicción de tesis a los Tribunales Unitarios de Circuito, contrario a la Ley de Amparo que sí los contempla. De igual forma, las fracciones I, II y III del artículo 227 de la Ley de Amparo omiten incluir en el listado de sujetos legitimados para denunciar las contradicciones de tesis al Ejecutivo Federal, contrario a la Constitución que sí lo contempla. Respecto de los órganos que sustentan los criterios contendientes, la fracción II del artículo 226 de la Ley de Amparo contempla a los tribunales colegiados de diferente circuito, cuando en la disposición relativa constitucional no se contempla a tales tribunales.

²⁶⁴ Cfr. *Ídem*.

²⁶⁵ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, página 1845, Tesis 2a. LXXXIX/2013 (10a.), Registro 2004369: "ACLARACIÓN DE JURISPRUDENCIA DERIVADA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE TRAMITARSE COMO SUSTITUCIÓN CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013." En

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2004369&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0> Fecha de consulta: 23 de abril de 2020.

variado.²⁶⁶ Esta figura estaba contemplada en la Ley de Amparo de 1936 como “Modificación de jurisprudencia”, aunque ahora, además del cambio de su denominación, los requisitos se han flexibilizado.

El artículo 230 de la Ley de Amparo dispone la manera en que se iniciará el trámite de sustitución: los Tribunales Colegiados de Circuito podrán solicitar al Pleno de su circuito que sustituya la jurisprudencia que éste haya emitido; los Plenos de Circuito, previa solicitud de cualquier magistrado de un Tribunal Colegiado de su circuito y con votación mayoritaria de sus miembros, podrán solicitar al Pleno o a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que hayan emitido; y, cualquier Sala del Máximo Tribunal, a petición de cualquiera de sus miembros, podrá solicitar al Pleno que sustituya la jurisprudencia que éste haya emitido.²⁶⁷

En todos los casos citados deberá solicitarse la sustitución de jurisprudencia con motivo de un caso concreto una vez resuelto por el órgano solicitante, habrán de expresarse las razones por las que consideran necesario que se genere tal jurisprudencia, y ésta deberá ser aprobada por una mayoría calificada del órgano que resuelva sustituir un criterio –cuatro votos tratándose de alguna Sala de la Suprema Corte, ocho tratándose del Pleno de la misma, y las dos terceras partes del Pleno de Circuito correspondiente-; su decisión no podrá alterar el sentido de las sentencias de las que derivó la jurisprudencia sustituida ni de la que motivó la solicitud de sustitución.²⁶⁸

III.1.2.4. Sistema de Precedentes en Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad

Además de las vías para la creación jurisprudencial en el juicio de amparo, las sentencias que consideren inconstitucional una norma de carácter general

²⁶⁶ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., p. 830.

²⁶⁷ Cfr. López Benítez, Lilia Mónica, “Sistemas de jurisprudencia en el juicio de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II, pp. 542-543.

²⁶⁸ Cfr. México, Ley de Amparo..., op. cit., Artículo 230. Fecha de consulta: 23 de abril de 2020

dictadas en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad que sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros del Pleno de la Suprema Corte pueden alcanzar efectos *erga omnes* –como ya se expuso en el primer capítulo de este trabajo-, y con ello sentar jurisprudencia con fuerza vinculatoria futura con un solo precedente.

Este sistema se conoce en la doctrina como “razón fundada”²⁶⁹ o simplemente “sistema de precedentes” –como se puede apreciar en el sistema informático de consulta de precedentes del Semanario Judicial de la Federación-, aunque la ley respectiva no le dé denominación específica alguna. El numeral 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que:

*ARTICULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.*²⁷⁰

III.1.3. Interrupción de la jurisprudencia

La necesidad reflexiva y de autocrítica frente a los acelerados cambios sociales exige que la labor interpretativa de los juzgadores se encuentre en evolución y se aparte del hermetismo. Así, la interrupción de la jurisprudencia significa que esta es despojada de efectos vinculantes y obligatorios a causa de una sola sentencia que así lo permita determinar, sin que –contrario a lo que sucede con la sustitución- las razones que motiven la interrupción constituyan por sí mismas una nueva jurisprudencia, puesto que para tal efecto, deberán seguirse los lineamientos indicados para la formación de la misma.²⁷¹

²⁶⁹ Cfr. Lara Guadarrama, Mauricio, “Jurisprudencia por razón fundada”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 839-840.

²⁷⁰ México, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105..., *op. cit.*, Artículo 43. Fecha de consulta: 23 de abril de 2020.

²⁷¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, *op. cit.*, p. 830; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op. cit.*, Artículos 228 y 229. Fecha de consulta: 23 de abril de 2020.

Se han identificado tres tipos de requisitos para que esta figura cobre aplicabilidad: 1) de *competencia*, puesto que sólo el órgano que emitió una jurisprudencia puede hacer cesar los efectos de la misma por medio de una nueva sentencia en contrario; 2) de *votación*, al ser necesaria la aquiescencia de una mayoría calificada; y, 3) de *argumentación*, al encontrarse obligado el órgano a expresar las razones que motiven la interrupción.²⁷²

III.1.4. Obligatoriedad

La idea de que la jurisprudencia implica la indagación epistémica y axiológica del sentido del derecho a debate en un caso concreto,²⁷³ y de que ésta es elaborada generalmente por órganos jurisdiccionales de alta jerarquía en el sistema jurídico-político de una sociedad permite atribuirle un carácter vinculatorio por la fuerza moral e intelectual de que está revestida.²⁷⁴

Arturo Zaldívar expresa que la obligatoriedad de la jurisprudencia puede entendida desde dos perspectivas: una que tiene que ver con el carácter insoslayable de los criterios emitidos por los órganos facultados para sentar precedentes obligatorios respecto de los que se ubican jerárquicamente en un plano inferior o bien, en grados de competencia distintos; otra arista, que implica la persistencia temporal de la obligación de un tribunal para observar sus propios criterios. De esta forma, menciona, es que conforme al sistema jurisprudencial mexicano los criterios que emite el Poder Judicial de la Federación tienen el carácter de obligatorios para los mismos órganos del mismo y para los que ejerzan atribuciones materialmente jurisdiccionales en el todo el país.²⁷⁵

El párrafo décimo del artículo 94 de la Constitución General establece que será la ley reglamentaria la que determine los casos en los que la jurisprudencia

²⁷² Cfr. Castellanos Morales, Ethel Nataly, "Interrupción de jurisprudencia", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 771-772.

²⁷³ Cfr. González Ibarra, Juan de Dios, *op. cit.*, en González Ibarra, Juan de Dios *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 116 y 121.

²⁷⁴ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, *op. cit.*, p. 823.

²⁷⁵ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 149.

que el Poder Judicial de la Federación emita sea obligatoria; por su parte, la Ley de Amparo, en su numeral 217 determina dicha situación de la siguiente manera:

1. La jurisprudencia establecida por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, es obligatoria para éstas tratándose de la de aquél, para los Plenos de Circuito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales de las entidades federativas, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales;
2. La jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior –con excepción de la Suprema Corte - que se ubiquen dentro del circuito correspondiente; y,
3. La jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los demás Tribunales Colegiados de Circuito.²⁷⁶

De lo anterior se han extraído algunas conclusiones referentes a que únicamente los criterios judiciales que cumplan los requisitos legales tendrán la fuerza obligatoria; su aplicación por los entes obligados es imperativa sin importar si éstos comparten las consideraciones o no; y, cuando se acoja en una decisión una tesis aislada, deberá fundarse y motivarse debidamente tal postura.²⁷⁷

En otro orden de ideas, actualmente impera un criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte relativo a que son los tribunales y no las autoridades administrativas quienes se encuentran obligados a acatar la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma general, ya que el

²⁷⁶ Cfr. México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 94 párrafo décimo. Fecha de consulta: 24 de abril de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 217. Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

²⁷⁷ Cfr. Sánchez Gil, Rubén, “La jurisprudencia de inconstitucionalidad y su aplicación”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 11, Julio-Diciembre 2004, p. 236. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5714/7487> Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

principio de legalidad no implica que aquéllas deban observar y citar un criterio jurisprudencial al momento de emitir los actos que sean de su competencia.²⁷⁸

Esta postura –incluso antes de la emisión de la citada tesis- ha sido criticada por la doctrina, puesto que no se consiente que en un pretendido Estado de derecho una ley pueda seguir cobrando aplicación cuando la misma ha sido declarada inconstitucional por jurisprudencia y que a su vez, ésta no forme parte del parámetro constitucional y legal que deben observar en su actuación los poderes Ejecutivo y Legislativo, misma que debería alcanzar a condicionar su actividad sin necesidad de que un ciudadano afectado por dicha norma y su aplicación tenga que acudir al amparo para librarse de los efectos de ese acto.²⁷⁹

Por otra parte, vale la pena mencionar el carácter obligatorio que para el Estado mexicano tienen las sentencias que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos tanto en los asuntos en que fue parte como en los que no, con sus respectivos matices; esto se deriva del fundamento filosófico de los derechos fundamentales de la persona, puesto que el parámetro de regularidad constitucional obliga a todas las autoridades del país a adecuar sus actos con el reconocimiento de prerrogativas humana consagrado tanto en el bloque de constitucionalidad como en el de convencionalidad.²⁸⁰

²⁷⁸ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Mayo de 2002, Tomo XV, página 175, Tesis 2a./J. 38/2002, Registro 186921: “JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.” En

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=186921&Clase=DetalleTesisBL#>

Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

²⁷⁹ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia”, en Góngora Pimentel, Genaro D. *et al.*, *Reflexiones en torno a la impartición de justicia (Tres conferencias magistrales)*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 1999, pp. 23, 25-31; Cfr. Estrada Romero, Maximino, “Reflexiones en torno a la jurisprudencia en México”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 118-119.

²⁸⁰ Cfr. Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, “Jurisprudencia constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 831-832; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Abril de 2014, Libro 5, Tomo I, página 823, Tesis 1a.CXLIV/2014, Registro 2006181: “SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS.” En

III.1.5. Amparo contra normas generales declaradas inconstitucionales por jurisprudencia obligatoria

Una manera de evitar que un juicio de amparo indirecto que desde el inicio tiene grandes posibilidades de otorgar la protección constitucional caiga en el estancamiento procesal es acortar los plazos establecidos para su desahogo. Esta provisión ya estaba contemplada en el artículo 156 de la abrogada Ley de Amparo de 1936, incluyendo en sus hipótesis no sólo a los actos basados en leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por jurisprudencia obligatoria, sino también contra ciertos actos en materia penal.

La Ley de Amparo de 2013 suprimió de la redacción de su artículo 118 lo referente a la citada materia, quedando sólo aquellos que se fundamentaran en una ley considerada contraria a la Constitución mediante jurisprudencia del Alto Tribunal y de los Plenos de Circuito; el citado artículo indica:

Artículo 118. En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad responsable de normas generales consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Plenos de Circuito, el informe con justificación se reducirá a tres días improrrogables, y la celebración de la audiencia se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.²⁸¹

III.2. La Declaratoria General de Inconstitucionalidad

Todo el bagaje teórico y conceptual que hasta ahora hemos expuesto nos conduce a la institución jurídica materia del presente trabajo. En este apartado se omite el estudio de los expedientes que a la fecha se han abierto en nuestro país con motivo de este procedimiento, dejándolos para el siguiente capítulo, para analizar en abstracto la situación actual de la institución procesal en comento, refiriéndonos en exclusiva al caso mexicano.

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006181&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0> Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

²⁸¹ México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 118. Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

Como ya hemos visto en el primer capítulo respecto del juicio de amparo, la relatividad de las sentencias o “fórmula Otero” es un principio genético del juicio de amparo que limita el alcance de la protección constitucional a la esfera jurídica de la persona que la solicitó, sin realizar una declaración de carácter general acerca de la ley o del acto materia de la ejecutoria respectiva.²⁸²

Se han pronunciado un sinnúmero de críticas a esta regla procesal del amparo cuando se trata de la impugnación de normas de carácter general. Una voz que tiene un fuerte eco en la doctrina es la de Héctor Fix-Zamudio, quien ha realizado notables estudios de carácter histórico y comparativos sobre el juicio de amparo, dentro de los que formula una serie de críticas al principio antes citado respecto de la impugnación de normas generales, concluyendo que esta fórmula resulta contraria a los principios constitucionales de igualdad de las personas ante la ley y de la administración de justicia pronta y eficaz.²⁸³

Para el citado jurista, el deseo de implantar en nuestro orden jurídico la *judicial review* norteamericana en conjunto con la aversión que inspiró el Supremo Poder Conservador, fueron los motivos por los que se federalizó la relatividad de las sentencias que se pronunciaran en los juicios de amparo contra leyes, concretándose en el Acta de Reformas de 1847 y posteriormente en las Cartas Federales de 1857 y 1917.²⁸⁴

También se ha señalado que otra razón se encuentra en la idea de Mariano Otero acerca de la posición preponderante que en la estructura orgánica del Estado ocupaba el Congreso General, ya que esta noción dimanaba del entendimiento del mismo como un cuerpo soberano representante de la voluntad popular; este pensamiento de influencia europea, limita a los jueces de la federación a otorgar el amparo sólo para el individuo agraviado.²⁸⁵ Esto resulta

²⁸² Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 107.

²⁸³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, pp. 158-161, 191-192. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/911/7.pdf> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2020.

²⁸⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 163, 165-166.

²⁸⁵ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 168-169.

acorde con el sistema de control mixto de las leyes contemplado por los artículos 22 a 25 de la mencionada Acta y que ya expusimos en el capítulo II.

Esta coyuntura y sus consecuencias durante la segunda mitad del siglo XIX y alguna parte del XX, hacen que no resulte censurable la utilidad histórica que por algún tiempo tuvo la relatividad en el amparo contra leyes, pues como apunta Hernández Macías: “... *no es que el principio de relatividad constituya el dato histórico de la aceptación de un modelo de desigualdad y detrimento a la supremacía de la Constitución, es en realidad —como expone Crescencio Rejón— la adopción del modelo de control constitucional estadounidense.*”²⁸⁶

Por otra parte, al tiempo que se esgrimen argumentos para superar el citado principio, también se advierten opiniones que pugnan por dejarlo totalmente intocado, como si se tratara de una institución que es ajena a los complejos cambios que la sociedad y la historia demandan del Derecho mismo.

Damos cuenta de una somera mención de algunas de las posturas que parecen un tanto lógicas: suele considerarse que el laurel del juicio de amparo consiste en el principio en cuestión, pues le ha permitido sobrevivir largo tiempo, además de que es tradición nacional²⁸⁷; que algunas normas secundarias son indispensables para las políticas públicas y su eliminación vía amparo sería más perjudicial que benéfica²⁸⁸; que evita la dictadura del Poder Judicial sobre los demás poderes al ejercer facultades derogatorias que no le corresponden²⁸⁹; que la cosa juzgada sólo debe afectar a las partes intervinientes²⁹⁰; que la facultad de

²⁸⁶ Hernández Macías, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 38, 2014, México, p. 293. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31525/28511> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2020.

²⁸⁷ Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, op. cit., pp. 276-281.

²⁸⁸ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, op. cit., pp. 170-172. Este autor, al tiempo que expone dichos argumentos, hace la refutación de los mismos.

²⁸⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 172-174.

²⁹⁰ Cfr. Arellano García, Carlos, “Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el Proyecto de Ley de Amparo de 2001”, en *Tercer Congreso Nacional de Amparo*, México, D. F., Marzo de 2005, pp. 11-12, 14. En <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4348/mx-arellano-inconstitucionalidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Fecha de consulta: 09 de mayo de 2020.

interpretar la Constitución no autoriza al Poder Judicial a expulsar leyes²⁹¹; y, que no se afecta la igualdad jurídica porque existen defensorías públicas.²⁹²

En contraste, se han expuesto razones para cercenar totalmente la “fórmula Otero” del amparo contra leyes. Castellanos Madrazo, de manera breve y concisa, sintetiza los motivos por los que diversos autores proponen el destierro de la relatividad: vulnera el principio de igualdad ante la ley, el de economía procesal, el de supremacía constitucional, obstaculiza la labor jurisdiccional de los órganos de amparo, atenta contra la regularidad constitucional, e impide un efectivo ejercicio de la democracia. Además, propone dos motivos por los cuales debería suprimirse el citado principio y que en su concepto refuerzan la coherencia del sistema jurídico y la esencia democrática de nuestro país.²⁹³

Si bien es cierto que durante largo tiempo la relatividad de las sentencias de amparo fue funcional en el sistema de control constitucional mexicano, a la luz de las tendencias del Derecho comparado y de la evolución teórica de diversos conceptos –por ejemplo, la teoría de Ferrajoli respecto de la innovación de las nociones de validez y vigencia de las normas jurídicas-, es que en la actualidad ya no es admisible en un Estado constitucional de derecho la persistencia individualista de la protección federal contra normas generales ilegítimas.²⁹⁴

Nuestra postura está a favor de la supresión del principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales, sin embargo no es este el lugar para realizar una exposición exhaustiva, análisis y crítica sobre los motivos a favor o en contra del mismo, puesto que el objetivo de este trabajo no es ese; aunque consideramos pertinente mencionar brevemente los motivos históricos y la discusión teórica en torno al mismo a efecto de contextualizar de una mejor manera la institución que pretendemos estudiar.

²⁹¹ Cfr. *Ibidem*, p. 15.

²⁹² Cfr. *Ibidem*, p. 17.

²⁹³ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op. cit.*, pp. 166-184.

²⁹⁴ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 111, 117-120.

A nuestro entender, existen dos alternativas serias sobre el problema en cuestión: se modifica el esquema actual de la declaratoria general de inconstitucionalidad para hacerla acorde con los motivos que impulsaron su creación, o bien, se elimina de plano la “fórmula Otero” del juicio de amparo contra leyes, y con ello la citada declaratoria, por volverse innecesaria. El objeto de este trabajo se basa en la primera opción.

Como resultado de la discusión doctrinal expuesta, el Poder Reformador introdujo la declaratoria general de inconstitucionalidad en la reforma constitucional del 06 de junio de 2011. Pretende ser un ajuste prudente del multicitado principio, ya propuesto por Fix-Zamudio al examinar la situación de aletargamiento de nuestro amparo contra leyes en contraste con la creciente evolución que estaban teniendo las declaraciones de inconstitucionalidad *erga omnes* en los demás sistemas jurídicos latinoamericanos.²⁹⁵

Arturo Zaldívar la califica como la atribución que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar con una mayoría calificada, previa integración reiterativa jurisprudencial, de forma obligatoria y con efectos generales, que una norma de carácter general es inconstitucional y por ende, debe perder todo efecto jurídico; excepción hecha de la materia tributaria.²⁹⁶

Su fundamento constitucional se encuentra en los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna, mismos que indican:

Artículo 107. (...)

II. (...)

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la

²⁹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., pp. 193 y 195. Fecha de consulta: 09 de mayo de 2020.

²⁹⁶ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, op. cit., en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), op. cit., p. 313.

Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.²⁹⁷

Por su parte, la Ley de Amparo de 2013 profundiza el procedimiento en los capítulos VI, ambos de los Títulos Tercero y Cuarto, específicamente en sus artículos 210 y 231 al 235; citamos únicamente éstos últimos:

Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

²⁹⁷ México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 107 fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

Artículo 233. Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.²⁹⁸

Otras disposiciones normativas tanto legales como reglamentarias de la declaratoria general de inconstitucionalidad las encontramos en los artículos 10, fracción XI; 14, fracción XX; y 41 Ter, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que determinan las competencias de diversos órganos jurisdiccionales federales para tramitar el procedimiento respectivo.²⁹⁹ De igual forma, el Acuerdo General número 15/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, reglamenta cuestiones que la legislación ordinaria omite.³⁰⁰

²⁹⁸ México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos 231 al 235. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

²⁹⁹ Cfr. México, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1995, Artículos 10 fracción XI, 14 fracción XX, y 41 Ter fracción IV. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

³⁰⁰ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad*. En [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%202015-2013%20\(DGI\)_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%202015-2013%20(DGI)_0.pdf) Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

De ahí que el objetivo fundamental de este medio de control –como se verá en el siguiente apartado- es atenuar los efectos del principio de relatividad en el amparo, beneficiando a todos aquellos que no estuvieron en aptitud de defender sus derechos frente a la norma general inconstitucional.³⁰¹

En otro orden de ideas, algunos autores consideran que la naturaleza de la declaratoria general de inconstitucionalidad es la de un medio de control constitucional de carácter directo y abstracto en tanto que se determina si, conforme a la jurisprudencia por reiteración que dio origen al procedimiento, se procede a efectuar la declaratoria con alcance general al tenor de un nuevo estudio que se haga de la norma inconstitucional, dejando intocadas las situaciones de hecho que fueron analizadas en los juicios de amparo respectivos y sin estudiar una controversia determinada.³⁰²

También se ha dicho que es un mecanismo autónomo en virtud de que no depende únicamente de que se forme la jurisprudencia por reiteración, sino que una vez que se esta se emite, es necesario agotar un procedimiento adicional determinado legalmente –en un sentido amplio- para que pueda expulsarse del ordenamiento la norma inconstitucional previo cumplimiento de ciertos requisitos, como las notificaciones a la autoridad de la que emanó la ley en cuestión o la votación de por lo menos 8 ministros.³⁰³

Aunado a lo anterior, resulta errado considerar que este medio de control tenga la esencia absoluta de un principio de excepción a la generalidad del de la “fórmula Otero” –aunque tienda a su superación-, pues resulta en cierta medida

³⁰¹ Cfr. Figueroa Mejía, Giovanni A., “Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, t. II, p. 401.

³⁰² Cfr. Rincón Mayorga, César Alejandro, “La Declaratoria General de Inconstitucionalidad, medio ineficaz de control de la constitucionalidad de normas generales”, *Hechos y Derechos*, Núm. 37, enero-febrero 2017. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10930/12992#n2> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

³⁰³ Cfr. Hernández Macías, Juan Luis, *op. cit.*, p. 315. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

ajeno al juicio de amparo mismo, y tiene las cualidades de un procedimiento *sui generis* de carácter autónomo.³⁰⁴

Por nuestra parte, consideramos pertinentes las citadas posturas y nos adherimos a ellas. Así pues, conforme a la tipología realizada por Julio Ríos Figueroa y Patricio Navia a partir de los criterios de tipo, tiempo y jurisdicción, que ya hemos citado en el capítulo segundo, consideramos que esta institución tiene un carácter autónomo, y se ajusta en la naturaleza de un medio de control constitucional abstracto centralizado *a posteriori*, similar a la acción de inconstitucionalidad.³⁰⁵ Esto a pesar de que procede de la conformación de jurisprudencia por el método reiterativo originado por sentencias de amparo pronunciadas por los órganos jurisdiccionales federales que ya hemos visto.

De acuerdo con lo anterior, la declaratoria general de inconstitucionalidad es abstracta porque no es imprescindible la existencia de una *litis* para que se inicie y resuelva el procedimiento; es *a posteriori*, puesto que no es posible que se actualice antes de que una norma general determinada sea publicada en un medio oficial, sino que esto es con posterioridad a su emisión, a través de juicios de amparo indirecto en revisión, del establecimiento de jurisprudencia por reiteración y posteriormente de un procedimiento con plazos y condiciones propias; y, es centralizado porque el Pleno de la Suprema Corte es la única autoridad o ente público que tiene la facultad para realizar la declaración respectiva.

Además, la declaratoria general de inconstitucionalidad no da lugar a la misma relación procesal que la que tendría un medio de carácter concreto, puesto que no existe en ella un actor y un demandado, o un sujeto que exija al Estado el

³⁰⁴ Cfr. Flores Linares, José Antonio, “La ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad en México (reforma de 2011 en materia de amparo)”, en Moreno Díaz, Vilma S. et al, *Justicia Constitucional*, 2 Tomos, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2017, t. II, pp. 168-169, 173 y 180. En <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4249/Vilma%20S.%20Moreno%20D%C3%A1z%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=165> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

³⁰⁵ Cfr. Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada*, *op. cit.*, pp. 83-84, 95-96.

cumplimiento de determinada pretensión frente a otro sujeto³⁰⁶, sino más bien parece en cierta medida, como lo apunta Niembro Ortega, una relación dialógica interinstitucional entre la autoridad que emite la norma general declarada inconstitucional vía jurisprudencia por reiteración y el Pleno del Alto Tribunal.³⁰⁷

Lo anterior parece ser así –de acuerdo con el mencionado autor- porque el esquema actual de la declaratoria en cita brinda a la autoridad emisora la oportunidad de reformar, derogar o abrogar su acto legislativo, además de que no le está vedada la posibilidad de sostener ante el Pleno del Alto Tribunal motivos que tiendan a justificar la privación de efectos generales de la jurisprudencia, en otras palabras, de dar una respuesta legislativa a las resoluciones del tribunal constitucional sobre la base de una teoría discursiva.³⁰⁸

Por otra parte, la idea kelseniana sobre la equiparación de la sentencia que invalida con efectos generales una ley a un acto legislativo³⁰⁹ ha provocado no pocos estudios teóricos y prácticos sobre el tópico. Más que eso, el fallo que expulsa del sistema jurídico una norma de carácter general es un acto jurisdiccional en el que, entre otras cosas, se aplican las disposiciones de una norma que resulta tener más generalidad que la anulada: la Constitución.³¹⁰

García Sarubbi, en un notable estudio, explica que la Suprema Corte se ha decantado por abandonar paulatinamente los términos absolutos del paradigma

³⁰⁶ Cfr. Vizcarra Dávalos, José, *op. cit.*, pp. 164-167. Debe decirse que esta aseveración se basa en la teoría del proceso como relación jurídica en la forma expuesta por Vizcarra Dávalos citando a Hugo Alsina, puesto que para tal conclusión partimos de la idea de que en la declaratoria general de inconstitucionalidad no existe un sujeto con las características de un “actor” o “quejoso”, sino que las obligaciones y derechos derivados de la relación jurídico-procesal se dan entre el órgano legislativo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, no consideramos que la legitimación para solicitar su emisión equivalga a un derecho de acción.

³⁰⁷ Cfr. Niembro Ortega, Roberto, *La justicia constitucional de la democracia deliberativa*, SCJN, México, 2017, pp. 307-308, 351-353 y ss. En <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000294775/000294775.pdf> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

³⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 366-367, 372, 376 y ss.

³⁰⁹ Cfr. Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 54. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

³¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo, op. cit.*, pp. 176-177, 193. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

del “legislador negativo” o efectos *ex nunc* que se derivan del impedimento de retroactividad contenido en el artículo 14 de la Carta Magna.³¹¹

Para lo anterior, expone dos etapas en las sentencias que el Alto Tribunal dictó en diversas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; una primera es la que ya se mencionó, y una segunda en la que se han venido afinando los efectos de sus fallos para dotarlos de un alcance *ex tunc*, es decir, para que resulten lo más restitutorios posibles al obrar sobre el pasado; esto, en su concepto, se ha desarrollado a través del ejercicio de la ponderación.³¹²

Nada impide que lo mismo pueda suceder con el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues aunque las disposiciones legales que la regulan tienen influencia kelseniana, la experiencia del tribunal constitucional mexicano en acciones de inconstitucionalidad y su inclinación hacia los alcances *ex tunc* de sus sentencias implica la posibilidad de un mayor grado de restitución en los derechos que las normas inconstitucionales desconocieron.³¹³

III.2.1. La reforma constitucional del 06 de junio de 2011

Los motivos anteriormente expuestos acerca de la conveniencia de atenuar los efectos del principio de relatividad de las sentencias cuando se trate de amparo contra leyes, forman parte de un conjunto de severas deficiencias que tuvo el juicio de amparo en toda su estructura durante varias décadas. Se consideraba que dicho medio de control se encontraba desactualizado y en una situación de estancamiento que le impedía responder eficazmente a las necesidades que las sociedades posmodernas exigían.³¹⁴

En 1999 se creó una Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, con el auspicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³¹⁵

³¹¹ Cfr. García Sarubbi, David, *Los efectos de invalidez erga omnes en México. Un foro de principios*, Ed. Tirant Lo Blanch México, México, 2014, pp. 14, 63-66 y ss.

³¹² Cfr. *Ídem*.

³¹³ Cfr. *Ibidem*, pp. 35 y ss.

³¹⁴ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 2.

³¹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 8.

Por ahora sólo mencionamos este hecho como antecedente de la reforma que nos ocupa, puesto que en el siguiente apartado se ahondará en este tópico específico.

Así pues, en marzo de 2009 fue presentada ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional que pretendía modificar el texto de los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 constitucionales, habiéndose turnado a las Comisiones Unidas de Estudios Constitucionales y de Estudios Legislativos, siendo debatida en el Pleno de la citada Cámara en diciembre del mismo año. Tal iniciativa, según su exposición de motivos tuvo dos móviles: adecuar y potenciar el juicio de amparo para adaptarlo a las necesidades actuales de la sociedad mexicana, y mejorar la actividad del Poder Judicial de la Federación.³¹⁶

La iniciativa y posterior reforma trataron múltiples temas acerca del juicio de amparo y de la estructura del Poder Judicial, sin embargo, lo que aquí interesa es abordar el tema relativo a la introducción de la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad durante todo el proceso legislativo.

El texto original de la iniciativa de reforma aludida contemplaba dos declaratorias exclusivas del Pleno de la Suprema Corte al resolver juicios de amparo en revisión en contra de normas generales: general de inconstitucionalidad (para expulsar normas del sistema jurídico) y de interpretación conforme (para establecer la interpretación que permita conservar la presunción de constitucionalidad de una norma general impugnada en amparo).³¹⁷

Para ello se contempló como requisito la formación de jurisprudencia por reiteración en la que se determinara la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general; establecida la jurisprudencia, el Alto Tribunal debía emitir la declaratoria respectiva con efectos generales. Igualmente, se previó

³¹⁶ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Proceso Legislativo 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 6 de junio de 2011*, pp. 1 y 3. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOJ_06jun11.pdf Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

³¹⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 14.

que la ley reglamentaria estableciera la posibilidad de solicitar la opinión de quien considerara pertinente previo a la invalidez *erga omnes* de una norma general.³¹⁸

La modificación a la fracción II del artículo 107 que se contempló en el texto de la iniciativa planteaba lo siguiente:

II. (...)

*Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. (...)*³¹⁹

Así pues, en diciembre de 2009 fue discutido por la Cámara de Senadores el Dictamen emitido por sus Comisiones Unidas de Estudios Constitucionales y de Estudios Legislativos, mismo que retocó de manera significativa el contenido de la propuesta original de reforma constitucional respecto del artículo en cuestión, indicando algunos requisitos adicionales de procedencia.³²⁰

Aunque las principales razones que motivaron al Senado de la República para tratar de mitigar los efectos nocivos del principio de relatividad consistieron en –como ya se adelantó– que el mismo vulnera el principio de igualdad de las personas ante la ley, infringe la supremacía y la regularidad constitucional, y su existencia significa una carga innecesaria para los órganos del Poder Judicial de la Federación, ello no impidió que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad fuera obstruido con requisitos como un aviso previo, los 90 días para superar el problema de irregularidad, una mayoría calificada y la inmunidad de las normas de carácter tributario.³²¹

Durante lo que restó del proceso legislativo, tratándose de la declaratoria general de inconstitucionalidad, no hubo modificación alguna al Dictamen citado, quedando en los términos en los que actualmente se encuentra en vigor. El

³¹⁸ Cfr. *Ídem*.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 17.

³²⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 31.

³²¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 30 y 31.

proyecto de decreto pasó a la Cámara de Diputados, fue devuelto a la Cámara de origen por una modificación respecto del artículo 100 constitucional, se pasó a las legislaturas de los Estados y fue publicado –únicamente respecto de los artículos 94, 103, 104 y 107- en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2011.³²²

III.2.2. Publicación de la Ley de Amparo de 2013

Como ya se dijo, la obra de Fix-Zamudio tuvo gran influencia en el foro jurídico mexicano en diversos aspectos del amparo. Particularmente, se ha pronunciado acerca de la necesidad de superar la “fórmula Otero” para transitar paulatinamente hacia la declaración en amparo con efectos generales; proposición que tuvo la oportunidad de formular y plasmar en la conclusión quinta del Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en 1975.³²³

Asimismo, en diversos trabajos expuso razones para abandonar el principio de relatividad de las sentencias en amparo contra leyes. También consideró que no era posible dicha evolución de manera tajante, al menos en nuestro país, a causa de una tradición de más de un siglo, por lo que proponía un sistema intermedio como el que tuvo por algún tiempo Cuba, o el que tiene la Provincia argentina de Río Negro en el entonces artículo 138 de su Constitución, en la que cuando su Tribunal Superior de Justicia dictara por tercera ocasión sentencia en la que declare la inconstitucionalidad de una norma general, podía suspender la vigencia de ésta; con la particularidad de que en México, tendría primero que formarse jurisprudencia por reiteración para que una vez emitido el quinto fallo, se publicara en el Diario Oficial de la Federación la expulsión de la norma relativa.³²⁴

Actualmente dicho sistema en la Provincia argentina de Río Negro se encuentra contemplado en el artículo 208 de su Constitución de 1988,³²⁵ y la

³²² Cfr. *Ibídem*, pp. 75 y ss.

³²³ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (coords.), *op. cit.*, pp. 100-101.

³²⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo, op. cit.*, pp. 189, 191, 193, 195. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

³²⁵ Cfr. Argentina, Provincia de Río Negro, Constitución de la Provincia de Río Negro, 03 de junio de 1988, Artículo 208. En

misma consigna una estructura bastante más similar a la que finalmente se adoptó en la reforma constitucional del 06 de junio de 2011 y que hasta hoy está vigente.

En virtud de que resulta provechoso el análisis de la funcionalidad y eficacia de las normas que sirven de sustento para el control constitucional,³²⁶ en el mes de noviembre de 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó una Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo integrada por diversos juristas, entre ellos Héctor Fix-Zamudio, para efecto de recabar propuestas de todo el país con la finalidad de presentar un proyecto para una nueva ley de amparo. El encargo finalizó en abril de 2001 cuando el Máximo Tribunal estudió el primer proyecto, le formuló algunas modificaciones y lo turnó a los poderes estatales competentes para efecto de su trámite legislativo.³²⁷

No fue sino hasta 2011 en las reformas constitucionales del 06 y 10 de junio de ese año, y luego de algunos irresolutos intentos en 2003 y 2006, que se pudo concretizar una reforma integral al juicio de amparo congruente con otras importantes modificaciones al sistema jurídico mexicano, que recogía gran parte de las propuestas contenidas en el proyecto de la Suprema Corte de 2001.³²⁸

Frente a la inminente aprobación y publicación de las aludidas modificaciones constitucionales, en febrero de 2011 fue presentada ante el Senado de la República una iniciativa que pretendía reformar diversas leyes federales así como expedir una nueva ley de amparo; siendo turnada a sus Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, y de Estudios Legislativos.³²⁹

<https://servicios.jurionegro.gov.ar/inicio/web/normativa/documentacion/cp-rio-negro.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

³²⁶ Cfr. Quijano Baz, Javier, "Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la ley de amparo", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 456. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/344/21.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

³²⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 455-457; Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 8-10.

³²⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las propuestas de reforma que ha impulsado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Amparo*, SCJN, México, 2016, pp. 80-83. En <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000292965/000292965.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

³²⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 86-87.

Respecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad, la iniciativa expresaba seguir las mismas razones que impulsaron la pretendida superación de la “fórmula Otero” contenidas en el proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2001, a fin de impulsar la línea evolutiva del juicio de amparo propiciada con las multicitadas reformas constitucionales.³³⁰

Entre los aspectos más importantes respecto de la reglamentación de la institución jurídica que nos ocupa se encuentra la propuesta de que la jurisprudencia por reiteración sería integrada con 3 –ya no por 5- sentencias ininterrumpidas, resueltas en distintas sesiones y aprobadas por una mayoría calificada; tratando de homologar el sistema jurisprudencial en amparo al de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.³³¹

Dicha provisión no tuvo ninguna modificación en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, y de Estudios Legislativos del Senado, puesto que en este punto coincidieron con las razones expuestas en la iniciativa original.³³² Fue en una reserva formulada por el senador Pablo Gómez Álvarez respecto de los artículos 222 y 223 que propuso mantener el

³³⁰ Cfr. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, pp. 4-5, 15. En http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/02/asun_2735356_20110215_129779138_4.pdf Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

³³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 8, 2001, México, p. 153. En https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8_5.pdf Fecha consulta: 19 de mayo de 2020; Cfr. *Ibidem*, pp. 14-15, 74.

³³² Cfr. Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proceso Legislativo de la Ley de Amparo, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, pp. 39 y 145. En <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqjvvpoleSWVmB7baez47Z7QoScts1I8QDRw==> Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

requerimiento de 5 sentencias para la formación de jurisprudencia por reiteración, misma que fue aprobada por la asamblea sin réplica y sin discusión alguna.³³³

Por los demás aspectos que inciden en la declaratoria general de inconstitucionalidad, su regulación –ubicada en el capítulo VI del Título Cuarto, artículos 231 al 235- quedó prácticamente en los mismos términos en los que fue redactada en la iniciativa original.³³⁴ El proyecto de ley pasó a la Cámara de Diputados, fue devuelto a la Cámara de origen por una modificación y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013.³³⁵

Durante el tiempo en el que dio inicio la vigencia de la reforma constitucional del 06 de junio de 2011 y la publicación de la nueva ley de amparo se necesitaba un marco jurídico reglamentario para el trámite de los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad que pudieran llegar a darse, para lo cual, de manera transitoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió el Acuerdo General Plenario 11/2011;³³⁶ concluyendo su vigencia el 23 de septiembre de 2013 con la emisión del Acuerdo General 15/2013.

³³³ Cfr. Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proceso Legislativo de la Ley de Amparo, *Versión Estenográfica de la Discusión de la Cámara de Senadores los días martes 11 y jueves 13 de octubre de 2011*. En <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivlposleSWVmB+X1nSCdBog6YNsRIBn2A2w==> Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020; Cfr. *Ibidem*, p. 237.

³³⁴ Cfr. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, *Iniciativa... op. cit.*, pp.75 y 76. Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020; Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013*. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp/LAmp_orig_02abr13.pdf Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

³³⁵ Cfr. *Ídem*.

³³⁶ Cfr. Figueroa Mejía, Giovanni A., *op. cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, p. 404; *Vid.*, además México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad*. En

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/ACUERDO%20GENERAL%20N%C3%9AMERO%2011-

III.2.3. Procedimiento

El marco normativo que regula el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad permite advertir que existen dos maneras en las que se desarrolla en función del órgano jurisdiccional que emita la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de una norma general,³³⁷ llegando a un punto de homologación en el que se siguen las mismas reglas.

Por tanto, en este apartado distinguiremos 3 procedimientos: dos de ellos diferenciados por el órgano que emite la declaración de inconstitucionalidad *inter partes* de una norma general, Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por Tribunales Colegiados de Circuito;³³⁸ y uno en el que pasados los requisitos que particularizan los anteriores, se llega a un punto en el que las reglas procedimentales son las mismas, es decir, a partir de que el Presidente de la Suprema Corte notifica a la autoridad emisora de la norma inconstitucional para los efectos del tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, es cuando ya no resulta trascendente para el procedimiento si la jurisprudencia respectiva fue emitida por un Tribunal Colegiado o por el Máximo Tribunal. Todo lo anterior con excepción de normas de carácter tributario.

1) Cuando el Pleno o alguna de las Salas de la Suprema Corte dicten una segunda sentencia en amparo en revisión en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general –en una o diferentes sesiones-³³⁹, lo harán del conocimiento del Presidente de la citada Corte para el efecto de que

[2011%20%28versi%C3%B3n%20final%2010%20oct%202011%29_0.pdf](#) Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

³³⁷ Cfr. Niembro Ortega, Roberto, *op cit.*, p. 365. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³³⁸ Cfr. *Ídem*.

³³⁹ En este punto, Niembro Ortega planteó brevemente una interesante interrogante: “*Conforme al art. 231 [de la] LA estas declaratorias se pueden hacer en una o en distintas sesiones. Sin embargo, el art. 232 [...] señala que para dar el segundo aviso se tiene que haber conformado jurisprudencia por reiteración, la que según el art. 222 [de la] LA se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario,[“] resueltas en diferentes sesiones...[“] Así, la duda es si las dos primeras [...] [sentencias de inconstitucionalidad de una norma general] se dictan en una [misma] sesión [se] computan o no para el establecimiento de la jurisprudencia por reiteración y, por ende, para dar el segundo aviso.”* *Ídem*. Por nuestra parte, consideramos que en este supuesto podría efectuarse el primer aviso a pesar de que las sentencias se dicten en una sola sesión, puesto que dicha notificación no tiene en la realidad ninguna consecuencia jurídica, ni tampoco vincula a la autoridad a realizar acto alguno.

éste, dando apertura al expediente respectivo, proceda a notificar a la autoridad emisora de la norma inconstitucional la existencia de esos precedentes.³⁴⁰

En el supuesto de que el ministro Presidente no admitiera a trámite la declaratoria, lo procedente sería que el órgano legitimado para solicitarla interpusiera el recurso de reclamación que contempla el artículo 104 de la Ley de Amparo.³⁴¹ Si el mismo resultara infundado, ahí terminaría el trámite.

Dado el caso de que el recurso de reclamación resultara fundado, según lo dispone el artículo 106 de la ley de la materia, el Presidente del Alto Tribunal tendría que dictar el acuerdo correspondiente,³⁴² dando entrada al procedimiento respectivo. En este supuesto, o bien, si desde el inicio se admitiera a trámite la denuncia de declaratoria general de inconstitucionalidad, el citado funcionario deberá notificar a la autoridad emisora de la norma inconstitucional, únicamente para su conocimiento³⁴³, la existencia de las dos sentencias ya mencionadas;³⁴⁴ siendo la oportunidad para que la autoridad emisora determine las acciones y reformas que ejecutará antes de llegar a la declaración general y así evitar posibles vacíos normativos.³⁴⁵

³⁴⁰ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo SEGUNDO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. Aunque el Artículo TERCERO dice que se integrará el expediente hasta el establecimiento de la jurisprudencia respectiva, lo cierto es que en la práctica el mismo se apertura desde la segunda sentencia de amparo indirecto en revisión, tratándose del Pleno o de las Salas.

³⁴¹ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 104. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁴² Cfr. *Ibidem*, Artículo 106.

³⁴³ Este constituye un primer aviso para la autoridad emisora de la norma, para que pueda enmendar su acto inconstitucional. Cfr. Niembro Ortega, Roberto, *op cit.*, p. 367. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁴⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo SEGUNDO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 231. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. Éste último artículo indica que tratándose de la sentencia que emita una Sala de la Suprema Corte, será el Presidente de la misma el que realice dicha notificación; en cambio, el Artículo SEGUNDO del Acuerdo General 15/2013 indica que esto lo hará el Presidente de la Suprema Corte. Generalmente se realiza de esta última forma.

³⁴⁵ Cfr. Calderón García, Jessica y Ruíz Gordillo, Franklin, "La declaratoria general de inconstitucionalidad y la acción declarativa de inconstitucionalidad. Derecho comparado México-Argentina", *Tohil, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán*, México, Año 16, No. 37, julio-diciembre de 2015, p. 86. En <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev37/REVISTATOHIL37.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Una vez que es emitido el quinto fallo con el que se podrá formar jurisprudencia por reiteración respecto de la inconstitucionalidad de la misma norma general no tributaria, debe hacerse del conocimiento del Presidente del tribunal constitucional para que éste integre el expediente respectivo, lo turne al Ministro ponente, y notifique a la autoridad emisora de la norma cuestionada para que la derogue, abroge o reforme dentro del plazo de 90 días naturales, anexando al oficio de cuenta copia certificada de las sentencias que integraron la jurisprudencia de mérito.³⁴⁶

2) Por otra parte, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito emita jurisprudencia por reiteración, derivada de amparos indirectos en revisión, en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general, deberá hacerlo del conocimiento del Pleno del Circuito al que pertenezca para que determine por mayoría de sus integrantes si solicita o no a la Suprema Corte el inicio de la declaratoria general de inconstitucionalidad.³⁴⁷

El Pleno de Circuito respectivo puede disponer que no solicitará la apertura del expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que dicha facultad resulta ser discrecional al contener el artículo 233 de la Ley de Amparo la voz “*podrán*”,³⁴⁸ en lugar de “*deberán*”, “*lo harán*” o alguna equivalente. Dado este supuesto, y a pesar de existir la jurisprudencia necesaria, no se daría inicio al procedimiento respectivo.

No obstante, podría darse que un Tribunal Colegiado solicite directamente a la Suprema Corte que inicie el procedimiento en comento, y, a pesar de que el

³⁴⁶ Cfr. México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 107 fracción II, párrafo tercero. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo TERCERO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁴⁷ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo CUARTO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. Es de hacer notar que por una parte, el artículo 233 de la Ley de Amparo indica que esto se hará “*conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”; en cambio, la fracción IV del artículo 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dice que será “*conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal*”. *Vid.*, además México, Ley Orgánica..., *op. cit.*, Artículo 41 Ter fracción IV. En Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁴⁸ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 233. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

órgano solicitante no esté legitimado, de oficio podría abrir el expediente respectivo y requerir las constancias y elementos necesarios para ello.³⁴⁹

También podría suceder que el Máximo Tribunal de manera oficiosa inicie el procedimiento respectivo con base en una jurisprudencia emitida por un Tribunal Colegiado sin necesidad de que su Pleno de Circuito se lo solicite, ya que el artículo NOVENO fracción V del Acuerdo General Plenario 5/2013 dispone lo siguiente: “... *Si al conocer de un amparo indirecto en revisión algún Tribunal Colegiado de Circuito establece jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, en ejercicio de la competencia delegada por este Alto Tribunal, lo comunicará por escrito al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*”³⁵⁰ Sin embargo, aunque nada lo prohíbe, este escenario es poco probable de actualizarse y no se ha dado en ninguna ocasión.

Ahora bien, si el Pleno de Circuito determina por mayoría de sus integrantes solicitar a la Suprema Corte el inicio de la declaratoria general de inconstitucionalidad, deberá hacerlo por escrito, anexando copias certificadas de las sentencias que integraron la jurisprudencia respectiva.³⁵¹ Luego, podría darse el supuesto de que sea desechado –caso en el que se seguirá el trámite del recurso de reclamación ya mencionado- o admitido.

Asimismo, tendrían que identificarse dos situaciones: primero, que la jurisprudencia respectiva no haya sido materia de análisis por parte del Máximo Tribunal, y en segundo lugar, constatar si existe o no alguna contradicción de tesis

³⁴⁹ Tal como sucedió en el expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2017 que examinamos en el capítulo siguiente.

³⁵⁰ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito*, Artículo NOVENO fracción V. En [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%205-2013%20\(COMPETENCIA%20DELEGADA\)_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%205-2013%20(COMPETENCIA%20DELEGADA)_0.pdf)

Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁵¹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo CUARTO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

sobre la constitucionalidad de la norma general en cuestión pendiente de resolución.³⁵²

En el primer caso, la declaratoria quedará sin materia;³⁵³ en el segundo supuesto, el trámite de la declaratoria respectiva quedará suspendido hasta en tanto sea resuelta la contradicción de tesis relativa; siendo preferente que sea decidida por el Pleno del Alto Tribunal dentro del plazo de 90 días.³⁵⁴

Por otra parte, al no haber sido establecida la jurisprudencia en cuestión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podría existir duda acerca de la naturaleza tributaria o no de la norma declarada inconstitucional, para lo cual se consultará en sesión privada al Pleno de aquélla para dilucidar tal punto.³⁵⁵ Si llegara a ser de naturaleza fiscal, el asunto será desechado de plano.

Dado el supuesto que se supere la cuestión del párrafo precedente o bien, que no se actualice, o que la jurisprudencia emitida por el Tribunal Colegiado respectivo no haya sido materia de alguna contradicción de tesis, el Presidente de la Suprema Corte integrará el expediente, lo turnará al Ministro ponente y notificará a la autoridad emisora de la norma cuestionada para que la derogue, abrogue o reforme dentro del plazo de 90 días naturales.³⁵⁶

3) Llegado a este estadio, tanto en el caso de que la jurisprudencia por reiteración haya sido emitida por el Pleno o alguna Sala de la Suprema Corte, o por un Tribunal Colegiado de Circuito, las reglas de la tramitación no tendrán diferencia alguna.

³⁵² Cfr. *Ídem*.

³⁵³ Cfr. Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, “Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, t. II, p. 528.

³⁵⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op. cit.*, Artículo CUARTO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. El Artículo CUARTO segundo párrafo indica que “*no se resolverá el fondo del asunto*”, sin embargo, en la práctica lo que sucede es que se suspende por completo el trámite, incluidos los plazos.

³⁵⁵ Cfr. *Ídem*.

³⁵⁶ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op. cit.*, Artículos TERCERO y CUARTO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Constitución Política..., *op. cit.*, Artículo 107 fracción II, párrafo tercero. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

Ahora bien, una vez notificada la autoridad emisora de la norma jurisprudencialmente inconstitucional deberá derogarla, abrogarla o reformarla dentro del plazo de 90 días naturales.³⁵⁷ Si dentro de dicho plazo o antes de que se dicte sentencia, es publicado un decreto o comunicación oficial que a criterio de la Suprema Corte modifique la norma en cuestión, se dictará un proyecto de resolución en el que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad quedará sin materia en sesión que para tal efecto se fije.³⁵⁸

Si la citada autoridad no atiende el requerimiento formulado, el Ministro ponente, dentro de los diez días siguientes al en que fenezca el plazo antes citado, elaborará el proyecto de resolución respectivo, debiendo remitirlo a la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte para el efecto de que se liste sesión pública dentro de los diez días hábiles siguientes.³⁵⁹

En dicha sesión pública el Pleno de la Suprema Corte discutirá únicamente si procede o no, conforme a las consideraciones contenidas en la jurisprudencia respectiva, formular con efectos *erga omnes* la declaración de inconstitucionalidad.

Para tal efecto, se requiere que la expulsión de la norma general respectiva sea consensada por al menos ocho ministros; en caso contrario, el expediente

³⁵⁷ El tercer párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo dice que serán días útiles cuando se trate del Poder Legislativo, tanto local como federal, pero el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna dice que serán naturales sin hacer distinción alguna. Esta cuestión fue planteada por la ministra Luna Ramos al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, quien opinó que debe prevalecer el texto de la Constitución. *Vid.*, además, México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 14 de febrero de 2019. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, p. 29. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-02-15/14022019%20PO.doc_.pdf Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020. Asimismo, los 90 días se computarán a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se haga a la autoridad, en términos de los artículos 22 párrafo segundo y 31 fracción I de la Ley de Amparo.

³⁵⁸ *Cfr.* México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo QUINTO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁵⁹ *Cfr. Ibidem*, Artículo SEXTO.

será desestimado y se ordenará su archivo.³⁶⁰ Ello no implica una confirmación de la constitucionalidad de la norma, sino únicamente que la jurisprudencia que declara su irregularidad seguirá siendo obligatoria exclusivamente para los órganos jurisdiccionales, no así para las demás autoridades estatales. De aquí se obtiene que la declaratoria general de inconstitucionalidad no pueda variar el sentido de la jurisprudencia que le dio origen.³⁶¹

Si el proyecto de resolución alcanza la votación calificada, se declarará fundada y en consecuencia, se emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, debiendo precisarse la fecha a partir de la cual surtirá efectos, sus alcances y las condiciones de su efectividad, sin que pueda tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme lo dispone el artículo 14 de la Constitución.³⁶²

Tiene por efecto ser obligatoria para todos los servidores públicos del país, se hace extensible a todas las normas que jurídicamente dependan o emanen de la invalidada, hace improcedente el juicio de amparo que se llegue a promover en contra de la citada norma por haber sido ya expulsada del orden jurídico, y su aplicación por cualquier autoridad constituye un delito.³⁶³

Dicha declaratoria será publicada, dentro de los 7 días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose, en el Diario Oficial de la Federación y en el medio de comunicación oficial en el que se hubiere publicado la norma invalidada.³⁶⁴

³⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, Artículo SÉPTIMO; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 232 párrafo segundo. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Constitución Política..., *op cit.*, Artículo 107 fracción II, párrafo tercero. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁶¹ Cfr. Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, *op cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, pp. 530-531; Cfr. Flores Linares, José Antonio, *op cit.*, en Moreno Díaz, Vilma S. *et al*, *op cit.*, pp. 179-180.

³⁶² Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo SÉPTIMO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 234. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

³⁶³ Cfr. Figueroa Mejía, Giovanni A., *op cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, p. 406; Cfr. Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, *op cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, p. 531.

³⁶⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo OCTAVO. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 235. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

III.2.4. Inmunidad de las normas tributarias

La exclusión de las normas generales de carácter tributario para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, contenida en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional, es uno de los temas más ha llamado la atención respecto de este mecanismo de control constitucional.

Se ha dicho que este candado a la declaratoria general de inconstitucionalidad se encuentra motivado por una acostumbrada reticencia por parte de la Secretaría de Hacienda respecto de los efectos generales de las sentencias que encuentran inconstitucionales ciertas leyes fiscales³⁶⁵; también se considera como el resultado de una sobrevaloración de las obligaciones sobre los derechos de los contribuyentes.³⁶⁶ De igual forma, suele asociarse con la *clause notwithstanding* y *override* que opera en el derecho canadiense.³⁶⁷

Esta prohibición no estaba contemplada en la iniciativa original que derivó en la reforma constitucional del 06 de junio de 2011, sino que fue introducida en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, y, aunque tuvo algunos cuestionamientos en el debate legislativo, no existió reserva alguna que tendiera a modificar dicha disposición, por lo que finalmente quedó como fue planteada en el Dictamen.³⁶⁸

Al respecto se argumentó: “... *no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.*”³⁶⁹

³⁶⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 954.

³⁶⁶ Cfr. Hernández Macías, Juan Luis, *op. cit.*, pp. 309-310. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

³⁶⁷ Cfr. Cordero Estudillo, Lucino, “La oportuna efectividad de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, *Letras Jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, México, Núm. 33, Enero-Junio 2016, p. 101. En <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/33/A06.pdf> Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

³⁶⁸ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Proceso Legislativo...*, *op. cit.*, pp. 31, 40, 52, 102, 109, 148. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 31.

Dicha razón se ha considerado injustificada y carente de solidez, puesto que coloca a la legislación en esa materia en una posición de superioridad frente a las demás;³⁷⁰ problema que no es fácil de superar ya que al ubicarse dicha disposición en rango constitucional, la Suprema Corte se encuentra impedida para pretender si quiera dar trámite al procedimiento de declaratoria general.³⁷¹

Además, los principios constitucionales de igualdad y no discriminación que deben ser observados por todas las autoridades que tienen facultades materialmente legislativas se ven menoscabados con la restricción respecto de leyes fiscales, puesto que se relegan los derechos de los contribuyentes frente a normas generales abiertamente inconstitucionales; más aún en un ámbito que tiene altos índices de impugnación vía amparo de normas de carácter tributario.³⁷²

Aunque este tópico es una parte importante de las causas que originan la deficiencia existente en el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, su solo estudio merece un trabajo completo que excedería por mucho los fines del que aquí pretendemos desarrollar. Por ello, hacemos esta breve mención sin formular un análisis exhaustivo sobre el mismo.

Existen interesantes estudios que abordan, dentro de la dinámica de la declaratoria general de inconstitucionalidad, el tema relativo a la inmunidad de las normas tributarias y la propuesta de su inclusión al espectro que abarcan las resoluciones que se dictan en la institución que nos ocupa.³⁷³

³⁷⁰ Cfr. Camarena Lozano, Sergio Arturo, "La declaratoria general de inconstitucionalidad en materia fiscal", *Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Iberoamericana León*, México, Número 28, Otoño 2015, p. 10. En <http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/28/la-declaratoria-general-de-inconstitucionalidad-en-materia-fiscal.pdf> Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

³⁷¹ Cfr. Cordero Estudillo, Lucino, *op cit.*, pp. 100 y 101. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

³⁷² Cfr. Campos Durán, Carolina, *La discriminación de las normas tributarias en la declaratoria general de inconstitucionalidad*, Tesis de Maestría, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2016, pp. 167-172. En http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/758 Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

³⁷³ *Vid.*, además, Campos Durán, Carolina, *op cit.*; *Vid.* Gutiérrez Bocardo, Yeico Alejandro, *Análisis sobre la exclusión de la materia tributaria en la declaratoria general de inconstitucionalidad*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015. En <https://repositorio.unam.mx/contenidos/111926>; *Vid.* López Marbán, Baudelio, *Exclusión*

III.2.5. Denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad

Ante la eventual aplicación por parte de cualquier autoridad de una norma general ya expulsada del orden jurídico, resulta improcedente el juicio de amparo en términos de la fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Para tal efecto, el numeral 210 de la referida Ley establece el procedimiento de denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que, según lo ha indicado la Suprema Corte, “*consiste en la acción que formula el agraviado por la eventual inobservancia a la declaratoria de inconstitucionalidad que repercute en su esfera de derechos, sin que tenga la necesidad de promover juicio de amparo por vulneración de sus derechos fundamentales.*”³⁷⁴

La persona que se considere afectada con la aplicación de una norma invalidada *erga omnes* debe promover la denuncia respectiva ante un juez de distrito, siguiendo las reglas generales de la competencia en amparo indirecto, quien dará vista a las partes –quejoso y autoridad responsable- por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su derecho corresponda. Dentro de los 3 días posteriores al vencimiento del plazo indicado, el juez deberá dictar sentencia en la que determine si la autoridad responsable aplicó o no la norma inválida.

Si resuelve que no se aplicó la norma en cuestión, el quejoso estaría en aptitud de promover recurso de inconformidad previsto por la fracción IV del artículo 201 de la ley de la materia, para lo cual tendrá 15 días hábiles.

Si el juez de distrito resuelve que la autoridad sí aplicó la norma invalidada, la requerirá para que dentro del plazo de 3 días deje sin efectos el acto de aplicación, siguiendo el procedimiento sobre cumplimiento y ejecución que disponen los numerales 192 al 198 de la Ley de Amparo.

de los efectos Erga Omnes de la materia fiscal, respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2014.

³⁷⁴ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo”, Exp. Núm. 4/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=254481>

Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

En el caso de que posteriormente se vuelva a aplicar en perjuicio del quejoso dicha norma, deberá instar la denuncia de repetición del acto reclamado ante el mismo juez de distrito en el plazo de 15 días hábiles. Este procedimiento es igual al de incumplimiento que ya vimos, y ante la declaración de que es infundado también procede el recurso de inconformidad.³⁷⁵

III.2.6. Críticas a la efectividad de la declaratoria general de inconstitucionalidad

Hay un consenso generalizado acerca de la inconsistencia del procedimiento. Prácticamente no hay autor que opine que esta institución ha sido congruente con los motivos que impulsaron su inclusión en el texto constitucional.

Incluso antes de la publicación de la reforma del 06 de junio de 2011, con el Dictamen de diciembre de 2009 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado que modificó drásticamente la iniciativa original, ya se apuntaban deficiencias de la figura.

Edmundo Mussi y Luciano Silva expresan que una declaratoria de este tipo provoca una invasión del Poder Judicial en las facultades que le corresponden al Poder Legislativo; entre otros motivos, aducen que resulta innecesaria puesto que para superar los efectos de la relatividad de las sentencias de amparo, bastaba – en su opinión-, sólo con dotar de obligatoriedad general a la jurisprudencia que declarase la inconstitucionalidad de una norma general, previa comunicación de la misma al Congreso para que por sí mismo corrigiera la norma irregular.³⁷⁶

En general, se ha dicho que las razones esgrimidas para introducir la declaratoria en comento se quedaron en la abstracción del discurso político,³⁷⁷ ya que el proceso legislativo en el Senado acabó por restarle lógica y eficacia a la

³⁷⁵ Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos 199, 200 y 201 fracción III. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

³⁷⁶ Cfr. Mussi, Edmundo Elías y Silva Ramírez, Luciano, “La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer MacGregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. II, pp. 34, 41-48.

³⁷⁷ Cfr. Flores Linares, José Antonio, *op cit.*, en Moreno Díaz, Vilma S. *et al*, *op cit.*, pp. 173 y 180. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

iniciativa original, dando como resultado un procedimiento tedioso y lleno de obstáculos para llegar a la emisión de una declaración general.³⁷⁸

De manera específica suelen criticarse algunos aspectos del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, como el tiempo que lleva su pronunciamiento, el plazo de noventa días que se da a la autoridad emisora para superar los vicios de su norma, el requisito de la votación calificada, y el régimen jurisprudencial respecto de la reiteración de criterios.

Se critica que con esta institución de ninguna manera se modifica el principio de relatividad de las sentencias en amparo, sino por el contrario, el ejercicio de la interpretación conforme y la presunción de constitucionalidad de las normas hace que se acentúen más sus efectos.³⁷⁹

La emisión de una jurisprudencia por reiteración resulta ser la vía que más tiempo toma para formarse, pudiendo pasar varios años sin que llegue a integrarse, y así motivar una declaratoria general de inconstitucionalidad, situación que se considera contraria al espíritu del artículo 17 constitucional,³⁸⁰ haciendo parecer que resulta más expedito que cada particular promueva su propio juicio de amparo antes que se llegue a emitir una declaración *erga omnes*.³⁸¹

Además, como la autoridad de la norma tiene 90 días para modificarla so pena de que el Pleno de la Corte emita la declaratoria general, en el caso de que dicha autoridad sea una legislatura el plazo se contará en los días útiles, lo que significa que podría tardar hasta dos de los periodos de sesiones que se desarrollan en un año.³⁸² Se menciona que el marco normativo de la institución en

³⁷⁸ Cfr. Hernández Macías, Juan Luis, *op. cit.*, pp. 296-297, 300, 303, 316. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁷⁹ Cfr. Lamadrid Bernal, Raúl, *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas generales, sus debilidades frente al principio de relatividad de las sentencias de amparo*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Nayarit, México, 2014, pp. 127-129. En <http://aramara.uan.mx:8080/handle/123456789/2263> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁸⁰ Cfr. Cordero Estudillo, Lucino, *op. cit.*, pp. 92, 101-103. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁸¹ Cfr. Salinas Olivares, Héctor Armando, *El fracaso de la declaratoria general de inconstitucionalidad*, Nexos, 14 de febrero de 2019. En <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9557> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁸² Cfr. Cordero Estudillo, Lucino, *op. cit.*, p. 102. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

comento tampoco prevé lo que sucederá cuando se renueven los congresos, ni tampoco acerca del llamado “reloj legislativo”.³⁸³

Aunado al hecho de que deben pasar 90 días a partir de la segunda notificación por parte de la Suprema Corte a la autoridad emisora, está el requisito de que el proyecto de sentencia debe ser aprobado por al menos 8 ministros; se ha dicho que este requisito significa una barrera impuesta desde el poder político para que las declaraciones de invalidez no irrumpen en el ámbito legislativo, como se hizo en 1994 y en este figura en 2011, en una deferencia a los poderes Legislativos y la interpretación conforme de las normas generales.³⁸⁴

También, esta exigencia se ha considerado excesiva en virtud del largo proceso por el que se ha tenido que pasar primero, para integrar jurisprudencia, y luego para que ésta pueda generalizarse a través de la declaratoria de inconstitucionalidad.³⁸⁵

Otro aspecto que suele ser criticado por la doctrina es que no se haya respetado la disminución de 5 a 3 del número de sentencias requeridas para formar jurisprudencia por reiteración, tal como estaba en la iniciativa de ley de febrero de 2011.³⁸⁶ También, es evidente que la jurisprudencia que se genere por el Pleno de la Suprema Corte tiene mayor facilidad para dar lugar a la declaración *erga omnes* que la que emana de alguna de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.³⁸⁷

Por otra parte, se ha dicho que el mismo sistema jurisprudencial constituye un obstáculo para la declaratoria general de inconstitucionalidad, puesto que un criterio emitido por un Tribunal Colegiado de Circuito puede encontrar en su camino otra en contrario que provoque una contradicción de criterios, lo que a la

³⁸³ Cfr. *Ídem*.

³⁸⁴ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op cit.*, p. 454.

³⁸⁵ Cfr. Hernández Macías, Juan Luis, *op. cit.*, pp. 299-300, 316. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁸⁶ Cfr. *Ibídem*, pp. 297-299.

³⁸⁷ Cfr. Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, *op cit.*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *op. cit.*, p. 530.

postre podría resolverse en el sentido de que prevalezca la jurisprudencia que sostenga la constitucionalidad de una norma general, superando aquella otra.³⁸⁸

Hay otras opiniones que consideran inútil el procedimiento en estudio, por lo que proponen suprimirla e incluir mecanismos y soluciones diversos, como simplemente dotar de obligatoriedad general a la jurisprudencia que se emita sobre la inconstitucionalidad de una norma general, y a su vez, una especie de queja cuando dicha interpretación pretenda ser evadida por cualquier autoridad.³⁸⁹

En definitiva, la declaratoria general de inconstitucionalidad no ha dado los resultados que de la misma se esperaba, resultando poco eficaz para la justicia constitucional mexicana por no brindar a los justiciables la protección debida contra las normas generales que contraríen la Constitución.³⁹⁰

A la luz de la reforma constitucional del 06 de junio de 2011, Hernández Macías expresa que: *“Si el Congreso de la Unión restringe las facultades de control constitucional de la Corte, solamente reafirma que se le continúa considerando al poder controlador de la Constitución mexicana como un legislador negativo y no como una auténtica jurisdicción...”*³⁹¹

³⁸⁸ Cfr. Castro, Guillermo, *La inconducencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad basada en la jurisprudencia por reiteración de criterios, como medio de control constitucional en el orden jurídico mexicano*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018, pp. 147-152. En <http://132.248.9.195/ptd2018/octubre/0781084/Index.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁸⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 172 y ss.; Cfr. Mussi, Edmundo Elías y Silva Ramírez, Luciano, *op cit.*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 34, 41-48.

³⁹⁰ Cfr. Rincón Mayorga, César Alejandro, *op cit.* Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

³⁹¹ Hernández Macías, Juan Luis, *op. cit.*, p. 302. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

CAPÍTULO IV

EXPERIENCIA EN MÉXICO CON LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD A PARTIR DE SU INCLUSIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 06 DE JUNIO DE 2011

IV.1. Causas del diseño jurídico-procesal y funcionamiento de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el marco normativo mexicano

En el presente capítulo se exponen las hipótesis por las cuales consideramos que la declaratoria general de inconstitucionalidad no ha dado los resultados que se esperaba de la misma desde el proyecto de nueva Ley de Amparo impulsado por la Suprema Corte en 2001; se analiza la principal de ellas y, a partir de las observaciones y deficiencias que encontremos, se propondrán soluciones que hagan de ella un procedimiento más accesible y ágil para la justicia constitucional mexicana.

La ineficacia del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad es explicable a partir de 2 elementos que en coyuntura dejan ver, por un lado, las razones ideológicas que motivaron la introducción de esta figura en el orden jurídico nacional, y por otra parte, la estructura procesal resultante de la reforma constitucional del 06 de junio de 2011.

Desde luego, nuestro estudio está enfocado a la segunda de las causas indicadas, puesto que ello requiere de un análisis de carácter jurídico-procesal – que es el que realizamos-, que a partir de la exposición en abstracto del procedimiento, se proceda a la exposición empírica de los expedientes hasta hoy radicados para identificar sus defectos a la luz de la casuística, y así proponer alternativas de solución.

No pasamos desapercibido que una clara desventaja que este medio de control tiene es la inmunidad de las normas tributarias frente al mismo, que puede considerarse como una causa de su ineficacia; sin embargo, su estudio requeriría de un trabajo que rebasa la magnitud del que aquí se presenta, sin dejar de lado

que ya existen notables investigaciones sobre este solo aspecto y que mencionamos en el capítulo III.2.4.

Además, el enfoque de este trabajo es de carácter adjetivo, y las consideraciones y propuestas que tendrían que hacerse sobre las normas fiscales y su invalidez *erga omnes* serían de carácter sustantivo.

Si bien puede pensarse que la teoría del seguro político que apoya la hipótesis genética de la declaratoria general de inconstitucionalidad tampoco es meramente adjetiva, también es cierto que al ser una conjetura secundaria de este trabajo, no realizamos un análisis exhaustivo de la misma, sino una mención que puede explicar las razones políticas que impulsaron la inclusión de dicha figura, mas no los defectos por sí mismos que el procedimiento pueda llegar a tener.

IV.1.1. Teorías de la preservación hegemónica y del seguro político

A partir de la segunda mitad del siglo XX las cuestiones y problemas puramente políticos se han llevado con mayor frecuencia a los tribunales más elevados de diversos países, fenómeno que se denomina judicialización de la política. Ran Hirschl desarrolla de manera brillante las implicaciones de la misma, que encuentra como fundamento el implante de mecanismos de control constitucional en esas naciones para decidir cuestiones electorales, de comercio exterior, políticas públicas que suelen acarrear grandes debates en la agenda, legitimidad del régimen, entre otros temas que ahora son definidos en última instancia por las cortes constitucionales³⁹² a través del control jurisdiccional.

Un enfoque realista de la judicialización de la política es producto del impulso que algunos actores o agentes dan a la instauración del control constitucional en momentos de incertidumbre electoral en los que, como facción política predominante, prevén que serán desplazados en elecciones próximas, por lo que tienden a promover el ejercicio activo de la judicatura en el control de los

³⁹² Cfr. Hirschl, Ran, “La judicialización de la política”, trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op cit.*, pp. 35-42.

actos de autoridad con el fin de obstaculizar los planes del partido o actor político que les suceda; es lo que Hirschl llama “*preservación hegemónica*”.³⁹³

Sobre la misma línea, Tom Ginsburg expone que el sistema de partidos influye en el diseño institucional de los tribunales y medios de control constitucional como un “*seguro político*”; pero parece ir más allá que la teoría de Hirschl, porque explica que no sólo los actores en declive se benefician del control, sino también los regímenes autoritarios estables cuando impulsan el actuar de las cortes para legitimar sus actos, así como el soporte que partidos no hegemónicos dan a los tribunales o las acciones que instauran ante los mismos cuando no obtienen los resultados electorales deseados.³⁹⁴

Ambas teorías parten de la incertidumbre electoral y de la expansión democratizadora de las últimas décadas. La reforma constitucional de 1994 que afianzó el papel de la Suprema Corte como un tribunal constitucional suele ser explicada en su génesis como un caso tanto de preservación hegemónica como de seguro político, puesto que se gestó en un contexto en el que el Partido Revolucionario Institucional comenzaba a perder influencia política.³⁹⁵

Para nuestro estudio son de gran utilidad las citadas teorías ya que brindan una posible explicación parcial de la introducción en nuestro orden jurídico de la declaratoria general de inconstitucionalidad y el diseño estructural de la misma.

Es probable que el contexto político de incertidumbre del momento en el que se presentó la iniciativa de reforma constitucional que incluía la figura procesal en comento –marzo de 2009- haya sido un factor que motivara a los legisladores a reforzar el control constitucional de normas generales vía amparo.

La crisis económica de diciembre de 2009, el incremento de la inseguridad, la llamada guerra contra la delincuencia organizada, y la creciente desconfianza en las autoridades electorales son parte la coyuntura que explica la mutación en

³⁹³ Cfr. *Ibídem*, pp. 58-60.

³⁹⁴ Cfr. Ginsburg, Tom, *op. cit.*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada...*, *op. cit.*, pp. 16-19.

³⁹⁵ Cfr. *Ibídem*, p. 18.

las preferencias del electorado,³⁹⁶ probablemente prevista por los partidos políticos que en esa época ostentaban la mayoría en el Congreso de la Unión y el que tenía la titularidad del Poder Ejecutivo Federal –Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional-.

En efecto, la iniciativa de reforma planteaba un esquema de declaratoria general que fue modificado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República y que no fue rebatido por la Cámara Revisora, para dejar como actualmente se encuentra legislado el procedimiento; aunado al hecho de que el Presidente en turno, tuvo la posibilidad de nombrar a 5 ministros de la Suprema Corte.

Como resultado de lo anterior y ante un escenario de incertidumbre electoral entre los años 2009 y 2012, las tesis de la preservación hegemónica y del seguro político soportan la hipótesis de que posiblemente los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional se hayan hecho concesiones recíprocas que les permitieran asegurar cierta preeminencia política, o en todo caso impulsar un mecanismo adicional que sirviera de obstáculo para los fines de su oposición, pero de forma prudente, puesto que podría convertirse en un arma de doble filo.

IV.1.2. Estructura procesal

La hipótesis principal que sostenemos radica en que la ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad se debe principalmente a su diseño procesal. Muchos de los estadios y requisitos por los que los criterios que proclaman la irregularidad de una norma general en amparo tienen que pasar para poder alcanzar una declaración de invalidez *erga omnes* resultan ser un obstáculo para ello; en algunos se pretendió justificarlos en el proceso legislativo respectivo, en otros no, simplemente se impusieron sin explicación alguna.

³⁹⁶ Cfr. Villafranco Robles, Citlali, “Elecciones y partidos políticos en México”, *Polis*, México, Vol. 7, N. 2, enero 2011, pp. 265-272. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332011000200009 Fecha de consulta: 14 de junio de 2020.

Aunque las teorías del seguro político y la preservación hegemónica nos ayudan a entender las posibles razones detrás de la configuración de un procedimiento tan cuestionado, lo cierto es que *per se* no son suficientes para explicar el verdadero problema. Para ello es necesario un análisis casuístico con un enfoque jurídico-procesal de los expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad existentes hasta ahora que exponga sus deficiencias, y así poder determinar si en la práctica realmente resulta tan ineficaz como se pregona a nivel teórico.

Esto quiere decir que aún si la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad fue producto de una estrategia de los partidos políticos preponderantes hace una década por mantener su grado de influencia en la toma de decisiones públicas, la estructura procesal de dicha institución pudo haber sido mejor y no tan restrictiva, como sucedió con la acción de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, no basta con exponer su génesis, sino que para detectar sus deficiencias con exactitud, es menester proceder al estudio de su aplicación práctica para estar en condiciones de realizar una crítica integral de los requisitos, su estructura procesal y su funcionamiento real, para luego formular las posibles soluciones que hagan de la declaratoria general de inconstitucionalidad un medio de control eficaz, acorde con las exigencias del respeto a la dignidad humana.

IV.2. Experiencia con la Declaratoria General de Inconstitucionalidad

En este apartado procederemos a examinar la secuela procesal de cada uno de los expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad que hasta la fecha se han radicado, para verificar si es cierta o no la hipótesis de que la estructura procesal de la misma es la causa de su ineficacia a casi una década de su introducción en el orden jurídico nacional.

IV.2.1. Expediente 1/2012

Este fue el primer expediente que se abrió respecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Como para ese entonces aún no se expedía la ley

reglamentaria, éste se rigió por lo dispuesto en el Acuerdo General 11/2011, de 04 de octubre de 2011, del Pleno de la Suprema Corte.

Derivado de los amparos indirectos en revisión 58/2012, 61/2012, 65/2012, 78/2012, 85/2012 y 92/2012, en los que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito resolvió la inconstitucionalidad del artículo 60 Bis B de la Ley 38 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora,³⁹⁷ en el mes de mayo de 2012 el Juez Segundo de Distrito en ese Estado solicitó al Pleno de la Suprema Corte dar inicio al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de la norma en cita.³⁹⁸

El Presidente del Alto Tribunal requirió al Tribunal Colegiado para que le remitiera copia certificada de las sentencias de mérito, así como a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para efecto de que fuera aprobada la jurisprudencia correspondiente.

Durante el procedimiento se presentaron dos cuestiones que fueron determinantes para el resultado del mismo: en primer lugar, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultó al Pleno de ésta acerca de la naturaleza tributaria de la norma irregular; y, la denuncia de contradicción de tesis 189/2012 presentada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora

³⁹⁷ La norma considerada inconstitucional se consideró contraria al principio de igualdad y al previsión social al obligar a los pensionados, en los mismos términos que a los trabajadores en activo, a aportar mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual. *Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, página 2086, Tesis: v.3º.pa. J/3 (10a.), Registro 2001944: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS A APORTAR EL 10% DE SU PERCEPCIÓN AL FONDO DE PENSIONES, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2001944&Semanario=0> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

³⁹⁸ *Cfr.* México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Declaratoria general de inconstitucionalidad", Exp. Núm. 1/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=139070> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

respecto de los criterios sostenidos por los Tribunales Primero y Tercero de Circuito en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

La consulta en cita fue reservada hasta en tanto se resolviera dicha unificación de criterios. Así, la Segunda Sala del Máximo Tribunal emitió la jurisprudencia por contradicción 111/2012, en la que se determinó que la norma inconstitucional impone una carga de naturaleza fiscal, al constituir una aportación de seguridad social, y, en sesión privada de 17 de septiembre de 2012, el Pleno concluyó que se debía desechar la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva.

En consecuencia, mediante proveído presidencial de 20 de septiembre de 2012 se determinó desechar el expediente en cuestión por subsistir en el mismo el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.

Finalmente, resulta importante advertir el hecho suscitado en este expediente en el sentido de que se solicitó al Tribunal Colegiado que la jurisprudencia relativa sea enviada y aprobada por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; esto no es requisito indispensable para dar debido trámite al procedimiento declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que no está previsto en la Constitución, así como tampoco en la Ley de Amparo.

IV.2.2. Expediente 2/2012

En junio de 2012, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito comunicó a la Suprema Corte que, al resolver los amparos en revisión 388/2011, 393/2011, 427/2011, 434/2011 y 455/2011, integró jurisprudencia por reiteración en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del entonces Distrito Federal, por considerar que la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus

clientes por un período de dos horas y una tarifa preferencial para el tiempo posterior a ese lapso, resulta violatoria del derecho a la libertad de comercio.³⁹⁹

El Presidente del Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud, notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la emisión de la jurisprudencia relativa, requirió a todos los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito que le informaran si habían resuelto algún asunto sobre la constitucionalidad de la norma general en cuestión, y a su vez, turnó el expediente al ministro ponente correspondiente.

Durante el curso del expediente que se comenta, la Segunda Sala de la Suprema Corte admitió a trámite la contradicción de tesis 409/2012 en la que contendía el criterio sustentado por el ya citado Tribunal Colegiado, por lo que se determinó que el fondo del asunto no sería analizado hasta en tanto se resolviera la contradicción planteada.⁴⁰⁰

Asimismo, el 13 de septiembre de 2012 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se derogan los párrafos segundo y tercero de la fracción XIV del apartado A del artículo 10 de la Ley en comento.

En consecuencia, el 09 de julio de 2013 se aprobó el proyecto de resolución que determinó declarar sin materia el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respectivo, ya que dentro del plazo de 90 días naturales al en

³⁹⁹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 2/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=139770> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

⁴⁰⁰ Debe decirse que la contradicción de tesis 409/2012 no discutió si el artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del entonces Distrito Federal, sino que se refirió a si su naturaleza era autoaplicativa o heteroaplicativa. *Vid.*, además, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 2, página 1246, “CONTRADICCIÓN DE TESIS 409/2012. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO, OCTAVO, NOVENO Y DÉCIMO SEXTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE MAYO DE 2013.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24584&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2004479#> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

que se notificó a la autoridad emisora de las disposiciones legislativas irregulares, éstas fueron derogadas.⁴⁰¹

Consideramos importante hacer mención de un par de cuestiones que surgieron durante la deliberación del proyecto de resolución en cita en la sesión pública del día 09 de julio de 2013.

Por un lado, en su intervención, la entonces ministra Beatriz Luna Ramos expuso que el procedimiento en comento se tramitó en su integridad bajo la vigencia del Acuerdo General Plenario 11/2011, que en su artículo cuarto otorgaba legitimación a los Tribunales Colegiados de Circuito para denunciar la declaratoria general de inconstitucionalidad, y así sucedió cuando el magistrado presidente del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito formuló su solicitud al Pleno de la Suprema Corte.⁴⁰²

Luego, la Ley de Amparo expedida el 02 de abril de 2013, indica en su artículo 233 que serán los Plenos de Circuito quienes solicitarán al Máximo Tribunal el inicio del procedimiento correspondiente, en tanto que el segundo transitorio de dicha ley deroga todas las disposiciones que se contrapongan a la misma, entre las que se encuentra el artículo cuarto del citado Acuerdo.

Partiendo de tales premisas, la ministra consideró que podría remitirse el expediente al Pleno de Circuito correspondiente a efecto de que éste se pronunciara sobre el mismo; y en ese tenor, formuló la siguiente pregunta: “... ¿lo vamos a resolver nosotros, se lo vamos a mandar al Pleno de Circuito? O si lo

⁴⁰¹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 2/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=139770> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

⁴⁰² Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 09 de julio de 2013. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2012 solicitada por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito*, pp. 22-26. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-07/09072013PO_0.pdf Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

*vamos a resolver nosotros dar la explicación de por qué en este asunto límite estamos por economía procesal seguramente llevando a cabo esta situación...*⁴⁰³

Este planteamiento fue resuelto con la propuesta del entonces ministro Cossío Díaz, quien sugirió que el ponente introdujera en el proyecto de sentencia un segundo considerando en el que hiciera constar dicha situación y que justificara el hecho de que en el momento de la denuncia respectiva, el Tribunal Colegiado solicitante actuó conforme a las disposiciones legales vigentes.

La segunda cuestión fue planteada por el ministro Aguilar Morales, al evidenciar que el Tribunal Colegiado denunciante no sólo informó sobre la formación de su jurisprudencia a la Suprema Corte, sino que también lo hizo del conocimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que por tal hecho la norma declarada inconstitucional fue derogada, según se dijo en la exposición de motivos de dicha reforma.⁴⁰⁴

Así, consideró el ministro, que tal atribución es exclusiva del Alto Tribunal, ya que la comunicación dentro del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debe darse entre aquel y la autoridad emisora de la norma, con la finalidad de brindar seguridad jurídica por cuanto hace al momento en el que se computará el plazo de 90 días; por ello, propuso que en el proyecto se introdujera un párrafo aclarando dicha situación.⁴⁰⁵

Aunque esos argumentos no fueron de trascendencia para el resultado final, el primero de ellos planteó una cuestión interesante en un momento de transición de normas jurídicas, y el segundo, parece haber determinado una pauta para los futuros casos de declaratoria general de inconstitucionalidad.

IV.2.3. Expediente 3/2012

El entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimotercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 176/2012, 182/2012,

⁴⁰³ *Ibíd.*, p. 27.

⁴⁰⁴ *Cfr. Ibíd.*, pp. 31-32.

⁴⁰⁵ *Cfr. Ídem.*

183/2012, 186/2012 y 190/2012, todos de su índice, en los que declaró la inconstitucionalidad de los artículos decimoprimer y decimosegundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca, por violación al principio de retroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución General, solicitó a la Suprema Corte que iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.⁴⁰⁶

Mediante auto presidencial de 13 de agosto de 2012, el Presidente de la Corte requirió al Tribunal Colegiado que le remitiera copia certificada de las sentencias de mérito, así como a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para efecto de que fuera aprobada la jurisprudencia.

En sesión privada de 17 de septiembre de 2012, el Pleno concluyó que se debía desechar la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva, ya que los artículos en cuestión al fijar a los jubilados aportaciones al fondo de pensiones equivalentes al 6% de su pensión, afectan sus derechos adquiridos que surgieron bajo la vigencia de la abrogada Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca.⁴⁰⁷

En consecuencia, mediante proveído de fecha 20 de septiembre de 2012 se determinó desechar el expediente en cuestión por subsistir en el mismo el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.

IV.2.4. Expediente 4/2012

Este fue el primer expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad generado a partir de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente por la Primera Sala.

En el mes de noviembre de 2012 la mencionada Sala hizo del conocimiento de la presidencia del Pleno que en dos ocasiones consecutivas, en los amparos

⁴⁰⁶ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 3/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=141988> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

⁴⁰⁷ Cfr. *Ídem*.

indirectos en revisión 167/2012 y 558/2012, declaró la irregularidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales, por violación al principio de imparcialidad judicial previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal.⁴⁰⁸

Se ordenó notificar al Congreso de la Unión, como autoridad de la que emanaron los artículos inconstitucionales, acerca de la existencia de esos precedentes, y al mismo tiempo se requirió a la citada Sala para que tan pronto como estableciera jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de las mismas normas, lo hiciera del conocimiento del Presidente del Pleno para los efectos del tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

Hasta el día en el que se redacta este trabajo, la Primera Sala de la Suprema Corte no se ha vuelto a pronunciar sobre la constitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que el expediente aún se encuentra en trámite, pendiente de resolución.

Consideramos importante resaltar la trascendencia que llegará a tener el quinto fallo que se emita sobre este asunto, ya que en apariencia implicaría la expulsión del orden jurídico de disposiciones que ya no están vigentes puesto que la ley que las contiene ha sido abrogada por virtud del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁴⁰⁹

No obstante, el artículo citado dispone que los juicios iniciados bajo la vigencia del Código Federal de Procedimientos Penales continuarán su trámite conforme a las reglas del mismo, dando a dicho código efectos de ultractividad.

Así, cabe preguntarse: cuando se resuelva la quinta sentencia y se emita la jurisprudencia respectiva, el trámite de declaratoria general continuará, debiendo realizar la segunda notificación a la autoridad emisora para que en el plazo de 90

⁴⁰⁸ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 4/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=145652> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

⁴⁰⁹ Cfr. México, Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de marzo de 2014, Artículo Tercero Transitorio. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

días proceda a modificar las disposiciones irregulares, sin embargo, ¿cómo podría proceder el Congreso General si la ley que contiene dichos artículos ya fue abrogada?, ¿se incluirá en los artículos transitorios del nuevo código, o sólo se proclamará que en los asuntos en que aún deba regir ya no lo hará más? Será interesante para futuros asuntos la forma en la que se abordará esta cuestión.

IV.2.5. Expediente 1/2013

Derivado de las resoluciones dictadas en los amparos indirectos en revisión 581/2012, 457/2012 y 567/2012 del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta notificó tales precedentes al Pleno para efectos de que iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respecto del artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, puesto que vulnera los principios de igualdad y no discriminación al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio.⁴¹⁰

La solicitud fue admitida a trámite, ordenándose notificar al Congreso del Estado de Oaxaca sobre el contenido de las citadas sentencias; asimismo, se requirió a la mencionada Sala para que tan pronto como emitiera el quinto fallo sobre el tema, lo hiciera del conocimiento del Presidente de la Suprema Corte.

En el auto de radicación se indicó que el procedimiento seguiría los lineamientos establecidos por el Acuerdo General Plenario 11/2011, ya que cuando se dictaron las sentencias de origen aún no entraban en vigor la Ley de Amparo y el Acuerdo General Plenario 15/2013. Desde nuestro punto de vista, esto nos parece incorrecto, ya que si se acepta que la declaratoria general de inconstitucionalidad es un mecanismo de carácter autónomo, es claro que se debe regir por las disposiciones vigentes en el momento en que se abre el expediente respectivo, y no cuando se dicten las sentencias que dan lugar al mismo.

⁴¹⁰ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2013. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=155533> Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

Posteriormente, en abril de 2014, la citada Sala resolvió el cuarto precedente en el amparo en revisión 152/2013, notificándolo a la presidencia, donde en octubre de 2015 se acordó que fuera agregado al expediente respectivo.

Hasta la presente este expediente aún continúa en trámite, sin embargo, parece claro que será declarado sin materia, ya que mediante decreto número 771 publicado en el periódico oficial del Estado de Oaxaca el 05 de octubre de 2019, fueron reformadas diversas disposiciones de su Código Civil, entre las que se encuentra el artículo 143, materia de la declaratoria que aquí examinamos.⁴¹¹

IV.2.6. Expediente 1/2015

Este fue el primer expediente que se tramitó bajo las reglas indicadas en la Ley de Amparo de 2013 y el Acuerdo General Plenario 15/2013, 2 años después del inicio de su vigencia.

En el mes de septiembre de 2015, el Pleno del Noveno Circuito, hizo del conocimiento del Presidente de la Suprema Corte que el entonces Primer Tribunal Colegiado de su Circuito había resuelto los amparos indirectos en revisión 207, 199, 231 y 211, todos de 2015, así como el amparo directo 118/2015,⁴¹² en el sentido de declarar la inconveniencia del artículo tercero transitorio del

⁴¹¹ Cfr. México, Oaxaca, Código Civil para el Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 25 de noviembre de 1944, Artículo 143. En [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Codigo+Civil+del+Estado+de+Oaxaca+\(Ref+dto+1195+aprob+LXIV+Legis+15+ene+2020+PO+7+27a+Secc+15+feb+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Codigo+Civil+del+Estado+de+Oaxaca+(Ref+dto+1195+aprob+LXIV+Legis+15+ene+2020+PO+7+27a+Secc+15+feb+2020).pdf) Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

⁴¹² A pesar de que este procedimiento fue desechado, consideramos relevante mencionar que es el primero en el que una de las sentencias con las que se integró la jurisprudencia relativa emanó de un juicio de amparo directo, ya que durante varios años el punto 10 del capítulo primero, Título Cuarto del Acuerdo Plenario Número 5/2003 impedía que los criterios derivados de este tipo de juicios fueran idóneos para formar jurisprudencia, debiendo ser publicados únicamente para efectos de divulgación y orientación. Esta provisión fue suprimida de los posteriores Acuerdos Generales Plenarios 20/2013, y 17/2019, éste último vigente, que tratan el mismo tema. *Vid.*, además, México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo Número 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte.* En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-076.pdf> Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

Decreto 373, que reformó y adicionó la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí.⁴¹³

Mediante acuerdo de fecha 22 de septiembre de 2015, se desechó de plano la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad, toda vez que la norma en cuestión al establecer que los trabajadores que se jubilen o pensionen a partir de la vigencia del citado Decreto 373, deben hacer una aportación del 10% de la pensión o jubilación que reciban, para el fortalecimiento del fondo sectorizado, es una disposición de naturaleza tributaria, atento a lo acordado en los expedientes 1/2012 y 3/2012, que derivaron de la impugnación de normas con efectos y consecuencias jurídicas análogas.

IV.2.7. Expediente 1/2016

En el mes de marzo de 2016 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó al Pleno que en los amparos en revisión 263/2014 y 483/2014, resolvió en dos ocasiones consecutivas la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa por contravenir los principios de igualdad y no discriminación al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio y del concubinato.⁴¹⁴

El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad fue admitido a trámite, ordenándose notificar al Congreso del Estado de Sinaloa sobre el contenido de las citadas sentencias; asimismo, se requirió a la mencionada Sala para que tan pronto como emitiera el quinto fallo sobre el tema, lo hiciera del conocimiento del Presidente de la Suprema Corte.

⁴¹³ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2015. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=186280> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020.

⁴¹⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2016. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=195526> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020. La solicitud hecha por la Primera Sala derivó de una petición que la parte quejosa le formuló para tal efecto, el acuerdo respectivo concluyó que no había lugar porque el promovente carecía de legitimación, sin embargo, ordenó comunicar al Pleno de la Suprema Corte la existencia de los precedentes en cuestión.

Se indicó en el citado proveído que, a pesar de que la sentencia dictada en el amparo indirecto en revisión 263/2014 había servido para integrar las jurisprudencias 1a./J. 84/2015, 1a./J. 85/2015, y 1a./J. 86/2015, no era procedente realizar la notificación a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional –referente al plazo de los 90 días-, ya que ello es posible sólo cuando la jurisprudencia obligatoria es emitida respecto de una disposición normativa específica y determinada, situación que no acontece con aquellos criterios puesto que están formuladas en términos abstractos.

En julio de 2019, la Presidenta de la Junta de Coordinación Política y el Presidente de la Mesa Directiva, ambos del Congreso del Estado de Sinaloa, solicitaron al Presidente de dicha Corte se aclararan los efectos jurídicos que tenía la notificación de la segunda sentencia que previamente se les hizo saber; para lo cual, se indicó al Congreso citado que tal comunicación era meramente informativa y no implicaba ninguna carga ni obligación para el mismo.

Este procedimiento continúa en trámite contando únicamente con los citados precedentes, y desde nuestro punto de vista, parece difícil que vaya a emitirse la declaratoria respectiva, ya que al existir las jurisprudencias 1a./J. 84/2015, 1a./J. 85/2015, y 1a./J. 86/2015, resulta improbable que un juez de distrito al conocer de un amparo indirecto contra los artículos en cuestión, los declare constitucionales, yendo en contra de los criterios referidos.

IV.2.8. Expediente 2/2016

Dentro de las sentencias dictadas en los amparos en revisión 938/2015, 49/2016, 51/2016, 192/2016 y 202/2016 emitidas por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en auxilio de las labores del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimoprimer Circuito, se consideró inconstitucional el artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de

Situación Patrimonial emitidos por el Coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, por contravenir el principio de reserva de ley.⁴¹⁵

Atento a lo anterior, en el mes de septiembre de 2016, el Pleno del Decimoprimer Circuito solicitó al Presidente de la Suprema Corte que iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente.

El Presidente de la citada Corte admitió a trámite el procedimiento; ordenó notificar a la autoridad emisora de la norma inconstitucional, Coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, la existencia de la jurisprudencia de referencia para que en el plazo de 90 días naturales procediera a superar el problema de inconstitucionalidad; así como al Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Coordinación de Contraloría de ese Estado, sólo para su conocimiento; solicitó a todos los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Decimoprimer Circuito para que dentro del plazo de 3 días informaran si se habían pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión; y, turnó el expediente al ministro ponente.

La norma cuestionada fue modificada el 21 de septiembre de 2015, esto es, incluso antes de que el mismo procedimiento que comentamos fuera radicado. Ante tal situación, en sesión pública de fecha 27 de febrero de 2017, por mayoría de 8 votos, se procedió a declarar sin materia el expediente que comentamos.

El debate suscitado entre los ministros en las sesiones de los días 23 y 27 de febrero de 2017 —especialmente el primero de ellos— es de relevancia en la construcción de la doctrina de la Suprema Corte respecto del proceder en este procedimiento. A continuación resaltamos algunos aspectos importantes.

Sobre el proyecto de resolución formulado por el ministro Cossío Díaz, puesto a consideración del Pleno, el entonces ministro Eduardo Medina Mora consideró que a pesar de que el artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción,

⁴¹⁵ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 2/2016. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=203508> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020.

Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial emitidos por el Coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, había sido reformado, lo cierto es que el contenido del nuevo artículo 4, con una expresión distinta, incurre de nueva cuenta en el mismo vicio por el que se había declarado inconstitucional en la jurisprudencia respectiva.⁴¹⁶

Por ello, la modificación hecha no resultaba ser un cambio sustancial, y en ese sentido consultó al ministro ponente si realmente se estaba en presencia de un acto legislativo que ameritara declarar sin materia el procedimiento en cuestión.

Así pues, los ministros Cossío Díaz, Pérez Dayán, Zaldívar, Aguilar Morales y Luna Ramos, expusieron, de manera general, que cualquier modificación que se haga de la norma cuestionada es suficiente para considerar que ese nuevo acto legislativo no puede ser juzgado en este medio de control; además, el artículo Quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013 dispone que si antes de emitir la declaratoria general una entra en vigor una nueva norma que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquella, el procedimiento deberá declararse sin materia.

En este particular, Cossío Díaz planteó que si bien es cierto que este proceder podría generar algunos inconvenientes, también es cierto que el acuerdo citado, no autoriza que se realice un análisis en abstracto sobre la nueva norma emitida en sustitución de la primera. Sin embargo, expresó que el Pleno bien podía emitir un nuevo acuerdo para que dicha situación fuera posible.

La ministra Piña Hernández abordó el tema partiendo de la interrogante de qué debía entenderse por “modificar”. Si el término era concebido como un cambio cualquiera sin importar si se reiteraba el contenido material de la norma cuestionada, o si se entiende que una modificación conlleva que exista un

⁴¹⁶ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 23 de febrero de 2017. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2016 solicitada por el Pleno del Décimo Primer Circuito*, pp. 18-20. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-02-24/23022017PO_0.pdf Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020.

verdadero cambio sustancial, no sólo de forma textual, sino que ya no exista el vicio de inconstitucionalidad.⁴¹⁷

Desde su punto de vista –opinión que compartimos y nos parece la más acertada del debate-, debe tenerse en cuenta que el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 de la Constitución habla sobre “superar el problema de inconstitucionalidad” y no de “modificar o derogar” la norma.

En ese sentido, si la modificación efectuada por la autoridad emisora de la norma tiene un contenido sustancial idéntico, que provoque los mismos perjuicios que la primigeniamente impugnada, entonces el problema de inconstitucionalidad no puede considerarse superado, puesto que la nueva norma reitera el vicio de que adolecía aquella a la que sustituyó.

Complementando lo dicho por el ministro Pardo Rebolledo, la citada ministra opinó que en cada caso de declaratoria general de inconstitucionalidad debía ponderarse entre dejar sin materia o emitir la declaración *erga omnes*, ya que puede darse el caso de que si a pesar de que la norma inconstitucional ya no se encuentre vigente por haber sido derogada o reformada, esta podría tener aplicación para casos futuros respecto del tiempo en el que estuvo vigente.⁴¹⁸

Finalmente, en la resolución de fecha 27 de febrero de 2017 se abordó el estudio de la nueva norma a partir de los parámetros indicados por lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 11/2015 de la que derivó la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), es decir, de los criterios formal –que la nueva norma se haya creado con los requisitos legales- y material –que la nueva norma signifique un verdadero cambio en la sustancia de la disposición modificada-; concluyendo que

⁴¹⁷ Cfr. *Ibíd*em, pp. 38-44.

⁴¹⁸ Para ejemplificar esto, la ministra expresó: “¿Qué sucede si en determinado ejercicio, el contralor o la autoridad competente le finca una responsabilidad a un servidor público conforme a la norma que estaba vigente en ese año —dos mil quince—¿, dice: tú, en este momento, conforme a esta norma, tenías que presentar tu declaración patrimonial, esa era tu obligación. Ya no está vigente esa norma. No es que esté vigente, es que en ese año estaba vigente y esa era tu obligación: presentar y, en este momento o dos años después le sigue un procedimiento porque no presentó su declaración.” *Ibíd*em, p. 42.

la modificación hecha por la autoridad emisora sí impactaba en el sentido original de la norma, y en consecuencia, procedía declarar sin materia el procedimiento.⁴¹⁹

Atento a lo anterior, el ministro Medina Mora en su voto particular formulado expresó: “... del nuevo artículo 4º, no se desprende que se haya solventado el problema de constitucionalidad, aun teniendo una redacción diferente... no debe pasar inadvertido, pues sería vano, todo el proceso de declaratoria general, si realmente no se corrigen los problemas de constitucionalidad que las normas tienen y que se declararon inconstitucionales.”⁴²⁰

IV.2.9. Expediente 1/2017

En el mes de enero de 2017 diversos particulares solicitaron al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que de oficio iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad con base en sentencias de amparo indirecto en revisión dictadas por diversos Tribunales Colegiados de Circuito y por la Primera Sala de la citada Corte en las que se declaraba la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de los Códigos Civiles –entre otras normas generales- de los Estados de Tamaulipas, Puebla, Oaxaca, Chihuahua, Aguascalientes y Baja California.⁴²¹

Mediante acuerdo de fecha 23 de enero de 2017, se proveyó que no había lugar al trámite respectivo por falta de legitimación del promovente para instar el procedimiento. Además, ninguno de los asuntos invocados en la petición era apto ni había integrado jurisprudencia, por lo que no cumplía con uno de los requisitos para la declaratoria general de inconstitucionalidad, que implica que exista jurisprudencia por reiteración –tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito-, o

⁴¹⁹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 2/2016. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020.

⁴²⁰ *Idem.*

⁴²¹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=210086> Fecha de consulta: 01 de junio de 2020. Respecto de las sentencias dictadas por la citada Primera Sala en los amparos indirectos en revisión 706/2015 y 153/2013, no se refieren a la misma norma general; además, el último de ellos ya es precedente en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2013.

que se haya dictado por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general –tratándose de alguna Sala del Máximo Tribunal-.

Por otra parte, el promovente alegó que el numeral 231 de la Ley de Amparo resultaba inconstitucional al contener restricciones que no están contempladas por la Carta Magna. En el mismo proveído el ministro Presidente atendió dicha manifestación, concluyendo que la interpretación de la fracción II párrafo segundo del artículo 107 constitucional permite arribar a la conclusión de que la disposición combatida es congruente con el sistema de declaración general de inconstitucionalidad vía amparo contemplado por el texto constitucional.

Inconforme con lo anterior, el solicitante promovió recurso de reclamación, del que conoció la Segunda Sala de la Suprema Corte, asignándole el número de expediente 243/2017 de su índice; mismo que fue declarado infundado en resolución de fecha 03 de octubre de 2018. En consecuencia, el auto que desechó el trámite de declaratoria general de inconstitucionalidad fue confirmado.⁴²²

En el mes de junio de 2019, derivado de una solicitud de acceso a información hecha ante la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la Suprema Corte, el Presidente de la citada Corte requirió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito para que informara si había integrado jurisprudencia en la que

⁴²² Cfr. México, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Reclamación”, Exp. Núm. 243/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211473> Fecha de consulta: 02 de junio de 2020. Es de mencionar que de esta resolución, que establece una interpretación conforme del marco legal reglamentario del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, surgió la Tesis Aislada 2a. XXIII/2019 (10a.). Vid., además, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Abril de 2019, Tomo II, página 1342, Tesis 2a. XXIII/2019 (10a.), Registro 2019624: “DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 231, 232 Y 233 DE LA LEY DE AMPARO SON ACORDES CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” En [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/\(F\(-nscvjVDBNT3ogDCnqkIH8u3xFX9fxPu6yW/XUrNI7ZYGwcRXRi2HdiJVse50gQk_iKvgjijQ5_ST9eYN_Fpgw0ocWeLSKJmxyP8FUmXTzls_oT0xGr_HyiFuLjtzpUWNqNG3Z01mFqcgdBK_ALFOvo6sp8eI0ugPlcSApGBHEDc1\)\)/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019624&Clase=DetalleTesisBL&Semario=0](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/(F(-nscvjVDBNT3ogDCnqkIH8u3xFX9fxPu6yW/XUrNI7ZYGwcRXRi2HdiJVse50gQk_iKvgjijQ5_ST9eYN_Fpgw0ocWeLSKJmxyP8FUmXTzls_oT0xGr_HyiFuLjtzpUWNqNG3Z01mFqcgdBK_ALFOvo6sp8eI0ugPlcSApGBHEDc1))/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019624&Clase=DetalleTesisBL&Semario=0) Fecha de consulta: 02 de junio de 2020.

declarara la inconstitucionalidad de los artículos 124 y/o 132 del citado Código Civil. Éste informó que no había integrado jurisprudencia sobre el particular.

Con motivo de una diversa solicitud de acceso a información, el ministro Presidente requirió a los Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, para que informaran si en los amparos en revisión 531/2014, 361/2016, 339/2016, 179/2018, 202/2018, 197/2018, 231/2018 y 297/2018 o en uno diverso del índice del primero, y, 367/2016, 33/2018, 99/2018, 239/2018 y 290/2018 del índice del segundo o en otro, se declaró la irregularidad del artículo 124 y/o del 132 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, así como el sentido de las votaciones en caso de ser afirmativa la respuesta.

Mediante proveído presidencial de fecha 18 de septiembre de 2019 se dio cuenta con los oficios y copias certificadas de las sentencias dictadas en los amparos en revisión antes mencionados que remitieron los respectivos Tribunales Colegiados. Se determinó que ninguno de los fallos aludidos era apto para integrar jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de los artículos citados, ya que a pesar de haber sido emitidos en amparos en revisión, los recursos fueron interpuestos por la parte quejosa, quien en primera instancia obtuvo la protección federal en contra de los artículos que violentaban su esfera jurídica, y por ello en la materia de la alzada no subsistió el problema de constitucionalidad de las normas.⁴²³

Resulta interesante que en el auto inicial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó que no había lugar a dar trámite a la declaratoria general de inconstitucionalidad por falta de legitimación, y no simplemente desechó la solicitud como sucede cuando se trata de normas en materia tributaria; dejando la puerta abierta para que si se cumplen los requisitos para ello pueda darse curso, con motivo de nuevos juicios de amparo indirecto en revisión, al procedimiento respecto de las disposiciones a que se refirió el promovente.

⁴²³ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2017. Fecha de consulta: 02 de junio de 2020.

IV.2.10. Expediente 2/2017

Derivado de las sentencias dictadas por la Primera Sala de la Suprema Corte en los amparos en revisión 665/2012 y 124/2016, que resolvieron la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, dicha Sala hizo del conocimiento del Pleno tales precedentes con la finalidad de dar inicio al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de 07 de marzo de 2017 se dio trámite a la solicitud, ordenándose notificar al Congreso de la Unión la existencia de las sentencias citadas, y se requirió a la mencionada Sala para que cuando estableciera jurisprudencia por reiteración sobre el tema, lo hiciera del conocimiento del Presidente del Alto Tribunal para dar continuidad al procedimiento.⁴²⁴

Actualmente este expediente continúa en trámite sin que se haya integrado un nuevo precedente sobre el tópic. Consideramos importante mencionar que en el acuerdo de radicación, se dijo que la norma no es de naturaleza fiscal, por lo que resultaba acertado iniciar el procedimiento respectivo.

IV.2.11. Expediente 3/2017

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en dos ocasiones consecutivas declarar la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León –por violación a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación-, derivado de los amparos indirectos en revisión 155/2015, 1266/2015, y posteriormente el 630/2016; por lo que comunicó al Presidente de la citada Corte dicha situación para el efecto de iniciar el trámite relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente; quien a su vez, en marzo de 2017 notificó al Congreso del

⁴²⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 2/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=211560> Fecha de consulta: 02 de junio de 2020.

Estado de Nuevo León, como autoridad emisora de la norma inconstitucional, la existencia de las citadas sentencias.⁴²⁵

En el mes de febrero de 2018 la Directora General de Género, Ética y Salud Sexual, A.C., solicitó al Alto Tribunal que procediera conforme el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, esto es, dar a la autoridad emisora el plazo de 90 días para que modificara la norma general irregular; asimismo, le indicó que existían sentencias de amparo indirecto en revisión en las que los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Cuarto Circuito habían declarado la inconstitucionalidad del arábigo 147 del citado Código.

Mediante proveído presidencial de fecha 01 de marzo de 2018 se dio cuenta con dicha petición, y, no siendo óbice que la ocursoante careciera de legitimación en el procedimiento, a partir de la información aportada se requirió al Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito para que informara si dentro de su circuito se había integrado jurisprudencia por reiteración acerca de la inconstitucionalidad del artículo en cuestión.

El mencionado Pleno hizo del conocimiento del Presidente de la Suprema Corte que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito había dictado sentencia en los amparos indirectos en revisión 329/2014/3, 344/2014/3, 451/2014/3, 53/2015/3, 77/2015/3, 387/2015/3, 264/2016/3 y 125/2017/3, en los que consideraba inconstitucional el artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, remitiendo copias certificadas de las mismas.

Atento a lo anterior, se admitió a trámite el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respecto del citado artículo a partir de las sentencias emitidas por el mencionado Tribunal Colegiado; se ordenó notificar al Congreso del Estado de Nuevo León para efecto de computar el plazo de 90 días

⁴²⁵ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 3/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=212910> Fecha de consulta: 04 de junio de 2020.

previsto por el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional; y se turnó el expediente al ministro Arturo Zaldívar como ponente en el mismo.⁴²⁶

El 09 de enero de 2020 este expediente fue resuelto en el sentido de declararlo sin materia, toda vez que en la acción de inconstitucionalidad 29/2018 el Pleno de la Suprema Corte determinó invalidar con efectos generales diversas disposiciones normativas del Código Civil para el Estado de Nuevo León –entre ellas el numeral 147- que excluían a las parejas del mismo sexo de la posibilidad de beneficiarse de la institución del matrimonio, al contener los enunciados “un solo hombre y una sola mujer” y “perpetuar la especie”.

En consecuencia, al haber sido expulsada del sistema la norma general materia de este procedimiento, se consideró que debía quedar sin materia, ya que no podría efectuarse una nueva declaración *erga omnes* sobre la misma norma.⁴²⁷

IV.2.12. Expediente 4/2017

En el mes de mayo de 2017 la Primera Sala de la Suprema Corte hizo del conocimiento de la presidencia del Pleno que en dos ocasiones consecutivas – amparos en revisión 1127/2015 y 630/2015- declaró la inconstitucionalidad del artículo 291 bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León, que estipula que el concubinato es la unión de “un hombre y una mujer”, por violación al principio de no discriminación injustificada previsto en el artículo 1 de la Constitución.⁴²⁸

⁴²⁶ Cfr. *Ídem*. Debe mencionarse que en los amparos en revisión 155/2015, 1266/2015 y 630/2016 la Primera Sala ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo en cuestión, sin embargo, sostuvo el mismo criterio que el Tribunal Colegiado, por lo que no era impedimento para que el procedimiento siguiera su curso con base en los fallos dictados por el citado tribunal. Por otra parte, en el oficio 48/2018 emitido por el Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, no solicitaba expresamente el inicio del procedimiento, sino se informaba lo solicitado por el Alto Tribunal, además de que no hubo votación de los miembros del Pleno de Circuito como lo indica el artículo 233 de la Ley de Amparo; sin embargo, al no ser este un requisito indispensable contenido en la Constitución para el procedimiento, se prescindió del mismo y se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad.

⁴²⁷ Cfr. *Ídem*. El proyecto de resolución fue elaborado por el ministro Aguilar Morales, en virtud de que al haber sido nombrado Arturo Zaldívar como ministro Presidente, el expediente tuvo que ser retornado a un ministro distinto.

⁴²⁸ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 4/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=2>

Se ordenó notificar al Congreso del Estado de Nuevo León, como autoridad de la que emanó el artículo inconstitucional, acerca de la existencia de esos precedentes, y al mismo tiempo se requirió a la citada Sala para que tan pronto como estableciera jurisprudencia por reiteración sobre el tema, lo hiciera del conocimiento del Presidente del Pleno para los efectos a que hace alusión el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

Actualmente este expediente se encuentra en trámite al no haberse integrado nuevos precedentes al mismo. Sin embargo, debe decirse que existe una alta probabilidad de que sea declarada sin materia, al igual que sucedió en el expediente 3/2017.

Lo anterior porque en la resolución relativa a la acción de inconstitucionalidad 29/2018, los efectos de la misma se hicieron extensivos a todas aquellas disposiciones normativas que contengan la misma exclusión que los artículos impugnados. De esta forma, el considerando sexto concerniente a los efectos del referido fallo indicó: *“De igual forma, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones “entre un solo hombre y una sola mujer” y “como marido y mujer”, contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León [...] deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo.”*⁴²⁹

Luego entonces, si por una declaración de invalidez extensiva el artículo 291 bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León ha sido expulsado del orden jurídico nacional, es claro que ya no podrá ser materia de ningún juicio de amparo en primera y segunda instancia, y por ello, no se generarán más precedentes que pudieran ser integrados al expediente que comentamos.

[15459](#) Fecha de consulta: 05 de junio de 2020. Debe mencionarse que el precedente del amparo en revisión 630/2016 se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de los artículos 147 y 291 bis del referido Código, y en ese sentido, es apto para integrar jurisprudencia sobre cada uno de dichos artículos, y, para formar parte de procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad distintos, si se dan las condiciones para ello; así sucedió con dicha sentencia, puesto que formó parte del primer aviso efectuado en los expedientes 3/2017 y 4/2017.

⁴²⁹ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de Inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 29/2018, Resolución de fecha 19 de febrero de 2019, pp. 36 y 37. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=231024>
Fecha de consulta: 05 de junio de 2020.

IV.2.13. Expediente 5/2017

Dentro de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión 1094/2016, 989/2016, 1169/2016, 205/2016 y 4/2017, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideraron inconstitucionales los artículos 87, fracción I y Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, por contravenir el principio de reserva reglamentaria.⁴³⁰

Atento a lo anterior, en el mes de agosto de 2017, la citada Segunda Sala solicitó al Presidente del Máximo Tribunal que iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente.

Mediante proveído de fecha 07 de agosto de 2017, el ministro Presidente admitió a trámite el procedimiento; ordenó notificar al Titular del Poder Ejecutivo Federal, en su carácter de autoridad emisora de las normas inconstitucionales, la existencia de la jurisprudencia de referencia para que en el plazo de 90 días naturales procediera a superar el problema de inconstitucionalidad; y, turnó el expediente a la ponencia de la entonces ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

El día 16 de agosto de 2017 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 y se deroga la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo, con lo cual se modificaron las normas generales inconstitucionales; esto es, antes de que iniciara el plazo de 90 días con el que contaba la autoridad emisora para superar el problema de inconstitucionalidad, puesto que la jurisprudencia respectiva le fue notificada el día 06 de septiembre de 2017.

Ante tal situación, al haberse modificado tanto formal como sustancialmente las normas materia del procedimiento de declaratoria general de

⁴³⁰ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Declaratoria..." *op cit.*, Exp. Núm. 5/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=221419> Fecha de consulta: 06 de junio de 2020.

inconstitucionalidad, en resolución de fecha 08 de enero de 2018, por mayoría de 10 votos, se procedió a declarar sin materia el expediente que comentamos.⁴³¹

Consideramos importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 223 de la Ley de Amparo, uno de los requisitos para el establecimiento de la jurisprudencia por reiteración que emitan las Salas de la Suprema Corte, es que las sentencias que la integren sean resueltas en sesiones distintas.⁴³²

En este caso, la jurisprudencia 2a./J. 95/2017(10a.) emitida por la Segunda Sala, fue establecida con los amparos en revisión 1094/2016 y 989/2016 –entre otros-, mismos que fueron resueltos por unanimidad de 4 votos en sesión de 22 de marzo de 2017;⁴³³ es decir el citado criterio jurisprudencial fue integrado contrario a lo dispuesto por el numeral 223 de la Ley de la materia, por lo que en principio, una o ambas sentencias no eran aptas para la formación de la tesis aludida.

IV.2.14. Expediente 6/2017, el primer pronunciamiento fundado

Por virtud de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017, en las que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso b), fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en el mes de noviembre de 2017 la citada Sala comunicó al ministro Presidente dicha situación; por lo que mediante proveído de fecha 14 de noviembre de 2017 éste

⁴³¹ Cfr. *Ídem*.

⁴³² Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo 223. Fecha de consulta: 06 de junio de 2020.

⁴³³ Cfr. México, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 22 de marzo de 2017*, pp. 25, 29, 31-32, 35-36. En <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-03-23/versi%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20de%2022%20de%20marzo%20de%202017.pdf> Fecha de consulta: 06 de junio de 2020; Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Julio de 2017, Libro 44, Tomo I, página 72, Tesis 2a./J. 95/2017(10a.), Registro 2014746: "TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA." En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014746&Clase=DetalleTesisBL> Fecha de consulta: 06 de junio de 2020.

ordenó hacer del conocimiento del Congreso de la Unión la existencia de los precedentes mencionados, enviándole copia certificada de los mismos.⁴³⁴

En diciembre de 2017, dicha Segunda Sala hizo del conocimiento del Pleno que al resolver los amparos en revisión 104/2017, 693/2017 y 210/2017 había reiterado el criterio sostenido sobre la irregularidad de la norma general citada, por lo que aprobó la jurisprudencia 2a/J. 167/2017 (10ª), de título y subtítulo: “TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

Consecuentemente, el Presidente del Máximo Tribunal, mediante acuerdo de fecha 07 de diciembre de 2017 admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad; ordenó notificar al Congreso de la Unión el establecimiento de la jurisprudencia de referencia para los efectos del párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional; se mandó certificar las fechas de inicio y vencimiento del plazo de 90 días; y, se turnó el expediente al ministro González Salas para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

Mediante proveído presidencial de fecha 06 de septiembre de 2018, se informó al Congreso de la Unión que el plazo de 90 días se encontraba transcurriendo; lo anterior para efecto de que la nueva integración del referido cuerpo legislativo tuviera conocimiento de ello.

Así las cosas, en sesión de fecha 14 de febrero de 2019, el Pleno de la Suprema Corte decidió, por mayoría de 8 votos, declarar la invalidez con efectos generales de la norma cuestionada, toda vez que transcurrieron los 90 días – hábiles al tratarse del Poder Legislativo Federal- sin que la autoridad emisora superara el problema de inconstitucionalidad, es decir, sin que haya modificado tanto formal como sustancialmente la norma referida. Esta fue la primera ocasión

⁴³⁴ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 6/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=226269> Fecha de consulta: 07 de junio de 2020.

–y hasta ahora la única- que mediante el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad se expulsa del ordenamiento una disposición jurídica.⁴³⁵

El debate relativo al proyecto de resolución del procedimiento que comentamos se llevó a cabo los días 12 y 14 de febrero de 2019. Si bien con motivo de los expedientes que se han declarado sin materia ya han sido discutidas ciertas cuestiones relativas a aspectos del procedimiento, lo cierto es que el diálogo de los ministros acerca de esta declaratoria y sus efectos es de gran importancia para la construcción de la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a casi una década de su instauración dejan ver algunas deficiencias de su estructura procesal y los inconvenientes que se presentan al resolverla. A continuación, se subrayan algunos comentarios sobre dichos tópicos.

El fondo del asunto se centra en que el artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece un catálogo de infracciones a dicha ley y sus respectivas sanciones, de una manera gradual, desde las menos graves hasta las más lesivas en cinco incisos identificados con las letras de la A) a la E).

Así, la fracción IV del inciso B) indica que cualquier conducta –no contenida en alguna de las otras fracciones del mismo artículo- que contravenga lo dispuesto por la normatividad aplicable en la materia será sancionada con un mínimo del 1% hasta el 3% de los ingresos acumulables del infractor, vedando la posibilidad de evaluar si la conducta desplegada es grave o no y con ello, arribar a la determinación de una sanción que realmente sea proporcional al daño causado a los bienes jurídicos tutelados; por lo que la porción normativa que establece el “1%” como punición mínima resulta contrario al artículo 22 constitucional que prohíbe las multas excesivas.

Ahora bien, un problema importante que surgió fue determinar cuál era la materia de la declaratoria o sobre qué punto debían pronunciarse los ministros. Este tópico fue el que abarcó gran parte de las intervenciones.

⁴³⁵ Cfr. *Ídem*.

En un primer término los ministros Laynez y Zaldívar consideraron que el tema central no era la constitucionalidad o no de la norma cuestionada, sino si se está de acuerdo en que las consideraciones de la jurisprudencia sean elevadas a rango *erga omnes*. Aguilar coincidió con esto, y agregó que sin discusión debe ser suficiente verificar si se cumplieron los requisitos formales que para el procedimiento establece la normatividad aplicable.⁴³⁶

El ministro Pérez Dayán, en un sentido contrario, expresó que es posible discutir las consideraciones de la jurisprudencia de origen, puesto que el debate mismo en cuanto al fondo del asunto se dirigiría a dicho planteamiento.⁴³⁷

La ministra Luna Ramos, en sesión de 14 de febrero de 2019, opinó que “... se pueden variar las razones si, en un momento dado, se va a discutir el fondo y se llega a la conclusión de que es inconstitucional, pero las razones son distintas o son las mismas, creo que éstas son las que le van a dar realmente consistencia y solidez –precisamente– a esta declaratoria de inconstitucionalidad.”⁴³⁸

Al respecto, la votación se vio dividida entre algunos posicionamientos: los que consideraron que al no poderse discutir las razones contenidas en la jurisprudencia no podían apoyar la declaratoria sobre un criterio que no compartían, incluso sin expresar si desde su punto de vista y por motivos diversos

⁴³⁶ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de febrero de 2019. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, pp. 13, 15-16, 23, 30-34. En <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-02-14/12022019%20PO%201r.pdf> Fecha de consulta: 08 de junio de 2020.

⁴³⁷ Cfr. *Ibíd.*, pp. 16-17.

⁴³⁸ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 14 de febrero de 2019. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, p. 32. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-02-15/14022019%20PO.doc_.pdf Fecha de consulta: 08 de junio de 2020.

a los planteados pudieran concluir que la norma es inconstitucional; esta fue posición de los ministros Piña Hernández y Pardo Rebolledo.⁴³⁹

En sentido contrario se manifestó la ministra Luna Ramos, puesto que a su parecer la norma en cuestión sí es inconstitucional, pero por motivos diversos a los señalados en la jurisprudencia, por lo que votó a favor del proyecto, apartándose de las consideraciones.

Por su parte, los demás ministros –con excepción de González Alcántara que votó en contra por estimar que la norma resulta constitucional- estuvieron a favor del proyecto, considerando que no se deben discutir las razones de la jurisprudencia, sino sólo respaldarla o no para emitir la declaratoria.

En otro orden de ideas, durante el debate fue cuestionado el requisito de una votación calificada para alcanzar la declaratoria general de inconstitucionalidad. Medina Mora y Zaldívar expresaron su inconformidad con tal requerimiento.⁴⁴⁰

Se alcanzó la mayoría calificada de 8 votos, con la postura en contra de Piña Hernández, Pardo Rebolledo y González Alcántara; el ministro Presidente Arturo Zaldívar consideró la decisión como histórica puesto que es la primera vez en la que se invalida con efectos generales una norma a través de un procedimiento que no sea la acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional, destacando que la ministra Luna Ramos acudió a la sesión del 14 de febrero de 2019 cuando estaba gozando de su periodo vacacional.

La sentencia, entre otras cosas, comenzó explicando por qué la norma inconstitucional no es de carácter fiscal, realizó el cómputo del plazo de 90 días para que la autoridad emisora modificara la norma, declaró fundada y procedente la declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de la porción normativa que establece el “1%” de los ingresos acumulables del infractor como sanción

⁴³⁹ Cfr. *Ibídem*, pp. 47-50.

⁴⁴⁰ Cfr. *Ibídem*, pp. 23-24, 35.

mínima, y, estableció que tendría efectos generales a partir de la notificación que de los puntos resolutivos se haga al Congreso de la Unión.⁴⁴¹

Es de hacer notar que del cómputo que la sentencia de mérito realiza respecto del plazo de 90 útiles con que contaba el Congreso de la Unión para superar el problema de inconstitucionalidad, se advierte que la fecha de notificación al mismo de la jurisprudencia 2a/J. 167/2017 (10ª) fue el día 15 de diciembre de 2017 –último día del primer periodo de sesiones-, surtiendo efectos al día siguiente hábil, es decir, el 01 de febrero de 2018, por lo que el citado plazo corrió desde ese día hasta el 18 de octubre de 2018.⁴⁴²

De lo anterior se obtiene que a partir de que se integró y notificó la jurisprudencia a la autoridad emisora transcurrieron 14 meses: 10 meses para que feneciera el plazo de 90 días –útiles al tratarse del Poder Legislativo-, y 4 meses para que a partir del día siguiente a aquél, se formulara el proyecto de resolución, se listara el asunto en sesión pública plenaria, y se votara la sentencia.

Finalmente, para evitar mayores perjuicios a los bienes jurídicos que la norma inconstitucional pretende proteger, la sentencia indicó:

*... si el Instituto Federal de Telecomunicaciones estima que algún particular incumplió con alguna obligación sancionable conforme a la fracción IV, del inciso B), del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al determinar el porcentaje mínimo de la sanción procedente podrá utilizar el porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.*⁴⁴³

Por otra parte, al igual que en el expediente 5/2017, los precedentes que dieron lugar a la jurisprudencia 2a/J. 167/2017 (10ª) no fueron resueltos en sesiones distintas, como lo indica el artículo 223 de la Ley de Amparo.

Lo anterior en virtud de que los amparos en revisión 1121/2016 y 692/2016 se decidieron en sesión de fecha 25 de octubre de 2017; en tanto que los

⁴⁴¹ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 6/2017. Fecha de consulta: 10 de junio de 2020.

⁴⁴² Cfr. *Ídem.*

⁴⁴³ *Ídem.*

expedientes 104/2017 y 693/2017 fueron resueltos en sesión del día 15 de noviembre de 2017; y sólo el expediente 210/2017 se resolvió el 22 de noviembre del mismo año,⁴⁴⁴ no obstante, ello no fue obstáculo durante el procedimiento.

IV.2.15. Expediente 1/2018

La Primera Sala de la Suprema Corte, dentro de los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017 y 623/2017, declaró por mayoría de 4 votos, la inconstitucionalidad de los artículos 235 último párrafo, 237, 245 fracción I, 247 último párrafo y 248 de la Ley General de Salud, por contravenir el derecho al libre desarrollo de la personalidad tutelado por el artículo 1 de la Constitución.⁴⁴⁵

En virtud de lo anterior en el mes de junio de 2018 la citada Sala comunicó al Presidente del Alto Tribunal dicha situación; por lo que mediante proveído de fecha 19 de junio de ese año, éste radicó la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, por lo que ordenó hacer del conocimiento del Congreso de la Unión la existencia de los precedentes mencionados, enviándole copia certificada de los mismos; asimismo, requirió al Secretario de Acuerdos de la mencionada Sala para que tan pronto se estableciera jurisprudencia sobre el tema, fuera comunicado a la presidencia del Máximo Tribunal.

En el mes de enero de 2019, dicha Primera Sala hizo del conocimiento del ministro Presidente que al resolver por mayoría de 4 votos los amparos en revisión 548/2018 y 547/2018 había reiterado en 5 ocasiones consecutivas el criterio sostenido sobre la inconstitucionalidad de las normas generales citadas.

⁴⁴⁴ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 539, Tesis 2a/J. 167/2017 (10a), Registro 2015831: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2015831&Semanao=0> Fecha de consulta: 10 de junio de 2020.

⁴⁴⁵ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Declaratoria..." *op cit.*, Exp. Núm. 1/2018. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=238513> Fecha de consulta: 11 de junio de 2020.

Consecuentemente, el Presidente del Máximo Tribunal admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad; ordenó notificar al Congreso de la Unión el establecimiento de la jurisprudencia de referencia para los efectos del párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, remitiéndole copia certificada de las sentencias de referencia; mandó certificar las fechas de inicio y vencimiento del plazo de 90 días; y, turnó el expediente al ministro Pardo Rebolledo para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

El expediente fue returnado a la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández el 13 de marzo de 2019, en virtud de ser integrante de la Sala de la que emanaron los precedentes materia del procedimiento y que votó a favor de los mismos, para efecto de que el proyecto respectivo guarde congruencia con las consideraciones y la argumentación sustentada en la jurisprudencia 1a/J.3/2019 (10^a),⁴⁴⁶ así como en las sentencias que le dieron origen.

En septiembre de 2019 la citada ministra solicitó a la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte –vía ministro Presidente-, que certificara de nueva cuenta el plazo de 90 días siguiendo los lineamientos establecidos en la sentencia de fecha 14 de febrero de 2019 en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, es decir, para que el referido plazo se contara en los días útiles de los periodos de sesiones ordinarias de las Cámaras de Diputados y Senadores.⁴⁴⁷

Mediante proveído presidencial de 31 de octubre de 2019, la senadora Mónica Fernández Balboa, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, informó al Máximo Tribunal las gestiones legislativas que se estaban realizando por las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos a efecto de “... *considerar las opiniones de la sociedad, de*

⁴⁴⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 489, Tesis 1a/J. 3/2019 (10a), Registro 2019356: “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE PRIMA FACIE EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019356&Clase=DetalleTesisBL#> Fecha de consulta: 11 de junio de 2020. Debe decirse que los precedentes de amparos en revisión 548/2018 y 547/2018 fueron resueltos en la misma sesión del día 31 de octubre de 2018.

⁴⁴⁷ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2018. Fecha de consulta: 11 de junio de 2020.

*áreas médicas y académicas, de los sectores agrícola, campesino, empresarial y demás para generar una regulación integral de la cannabis que aborda no sólo una reforma a la Ley General de Salud, sino la creación de una nueva ley, así como reformas a otros ordenamientos que requieren un amplio debate.”*⁴⁴⁸

Consecuentemente, y por tratarse de un tema de una gran complejidad, se atendió a tal solicitud en el sentido de obsequiarle una prórroga, por única ocasión –según se acordó–, del plazo de 90 días; por lo que el mismo fenecería hasta el último día del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, esto es, el día 30 de abril de 2020.

Atento a ello, integrantes de “Movimiento Cannábico Mexicano” manifestaron al Presidente de la Suprema Corte su inconformidad con la mencionada prórroga, puesto que el marco legal no lo autoriza. Dichas manifestaciones sólo se mandaron agregar a los autos sin mayor acuerdo.⁴⁴⁹

Por su parte, el 04 de marzo de 2020 las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos aprobaron en lo general el dictamen relativo a la expedición de la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis, y reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal,⁴⁵⁰ proceso legislativo que está motivado por el expediente en comento.

Al día en el que se redacta este trabajo, no se tiene noticia de que la ministra ponente haya elaborado el proyecto de resolución respectivo, ni que se haya listado en sesión, a pesar de haber fenecido la prórroga otorgada al Congreso de la Unión. Sin embargo, y según lo expresó Julio Menchaca Salazar,

⁴⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁴⁹ *Cfr. Ídem.* Sobre el contenido de las manifestaciones realizadas por “Movimiento Cannábico Mexicano”, *vid.*, además, La Dosis, *Comunicado del MCM a la SCJN*, 07 de noviembre de 2019. En <https://ladosis.org/articulos/comunicado-del-mcm-a-la-scn/> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

⁴⁵⁰ *Cfr.* México, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, *Comisiones aprueban en lo general dictamen sobre regulación del cannabis*, Boletín del día miércoles 04 de marzo de 2020. En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47802-comisiones-aprueban-en-lo-general-dictamen-sobre-regulacion-del-cannabis.html> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

presidente de la Comisión de Justicia del Senado de la República, se habría extendido el plazo de la prórroga concedida hasta diciembre de 2020.⁴⁵¹

IV.2.16. Expediente 1/2019

En agosto de 2019, Alex Alí Méndez Díaz, quien se ostentó como autorizado en términos amplios de diversos particulares, solicitó al Presidente de la Suprema Corte que de oficio iniciara el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad con base en sentencias dictadas en múltiples juicios de amparo indirecto radicados ante juzgados de distrito pertenecientes al Décimo Séptimo Circuito en las que declaraban la inconstitucionalidad de los artículos 48, 130 y 131 ter del Código Civil del Estado de Chihuahua; así como en la tesis jurisprudencial PC.XVII. J/20 A (10ª) del Pleno del citado Circuito.⁴⁵²

Mediante acuerdo de fecha 06 de agosto de 2019, se desechó de plano la solicitud por falta de legitimación del promovente; aunado a ello la jurisprudencia invocada por el solicitante no era apta para dar trámite a la declaratoria, puesto que el marco normativo establece que únicamente las tesis emitidas por reiteración serán las que den pie para iniciar el procedimiento respectivo, y en el caso concreto se trataba de una tesis por contradicción de criterios.

Asimismo, en el citado proveído, se requirió al Pleno del Décimo Séptimo Circuito para que informara a la presidencia del Máximo Tribunal si los Tribunales Colegiados de su circuito habían integrado jurisprudencia en la que declararan la inconstitucionalidad de los artículos citados.

Inconforme con la determinación anteriormente citada, el solicitante promovió recurso de reclamación, del que tocó conocer a la Primera Sala de la

⁴⁵¹ Cfr. México, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, *Regulación de cannabis beneficiará al campo sin asedio del crimen organizado*, Boletín del día martes 02 de junio de 2020. En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48281-regulacion-de-cannabis-beneficiara-al-campo-sin-asedio-del-crimen-organizado.html> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

⁴⁵² Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria...” *op cit.*, Exp. Núm. 1/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=259839> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, radicándolo con el número de expediente 2065/2019 de su índice, bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; mismo del que hasta la fecha que no se tiene noticia que haya sido resuelto.⁴⁵³

Este expediente es el más reciente de que se tiene registro, y parece difícil que los artículos impugnados lleguen a ser invalidados por esta vía, ya que por una parte, el recurso de reclamación prima facie no prosperará, puesto que es claro que la legitimación para solicitar la declaratoria general de inconstitucionalidad está depositada sólo en algunos órganos del Poder Judicial de la Federación y es inaccesible para los ciudadanos.

Además, como resultado de la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/20 A (10ª),⁴⁵⁴ todos los órganos jurisdiccionales del Décimo Séptimo Circuito se encuentran obligados a acatarla, por lo que al presentarse un juicio de amparo indirecto en contra de las disposiciones antes citadas, será improbable que el asunto llegue ante un Tribunal Colegiado en revisión –y con ello poder integrar jurisprudencia por reiteración-, pues difícilmente un juez de distrito resolverá negar el amparo yendo contra la tesis en comento.

De ahí la afirmación de que los artículos 48, 130 y 131 ter del Código Civil del Estado de Chihuahua tienen muy poca probabilidad de llegar a ser invalidados o modificados por virtud de un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

⁴⁵³ Cfr. México, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Reclamación”, Exp. Núm. 2065/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=261123>

Fecha de consulta: 12 de junio de 2020; Cfr. *Ídem*.

⁴⁵⁴ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo III, página 2377, Tesis XVII.2o.C.T.8 C (10a), Registro 2018509: “REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LOS ARTÍCULOS 48, 130 Y 131 TER DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL PREVER QUE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD EN CUANTO AL NOMBRE Y SEXO DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA JUDICIAL Y NO EN LA ADMINISTRATIVA, LIMITAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD, LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD E IDENTIDAD DE GÉNERO Y DE ACCESO A LA JUSTICIA.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2018509&Clase=DetalleTesisBL>

Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

IV.3. Nuestra crítica

Una vez expuesto de manera abstracta, teórica y en su operatividad el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, estamos en condiciones de realizar un análisis-síntesis y crítica integral de los requisitos, su estructura procesal y su funcionamiento real. Debe decirse que los comentarios formulados por diversos autores sobre el tema y que hemos expuesto en el capítulo III.2.6., nos parecen acertados, y en general nos adherimos a todos ellos, con excepción de los que proponen desaparecer el procedimiento en estudio.

Si la propuesta de declaratoria general de inconstitucionalidad contenida en el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte ya era considerada por su principal impulsor –Héctor Fix-Zamudio- como moderada y hasta conservadora,⁴⁵⁵ con las modificaciones hechas a la iniciativa de reforma, presentada en marzo de 2009, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República se deformó por completo el procedimiento y puede considerarse aún más conservador de lo que ya era; en algunos puntos con pretendidas justificaciones, en otros aspectos no.

El requisito de que únicamente la jurisprudencia formada por la vía reiterativa es apta para dar inicio al procedimiento resulta restrictivo, ya que no parece haber un motivo razonable del por qué no se permitió que la establecida por cualquier otro método fuera igualmente idónea para ello.

Criterios jurisprudenciales por contradicción de tesis y sustitución declaran la inconstitucionalidad de normas generales y éstas siguen siendo obligatorias para todos los que no promuevan el juicio de amparo, sin posibilidad de que se llegue a la declaración general.

Más aún, puede suceder que en una jurisprudencia por reiteración se considere una norma general acorde con la Constitución, y como es natural, un cambio de criterio ahora la interprete como inconstitucional y éste sea obligatorio

⁴⁵⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general...”, *op cit.*, p. 151-152, 155. Fecha consulta: 15 de junio de 2020.

pero sin poder iniciar el procedimiento de declaratoria por no estar permitido por el marco legal aplicable. Esto ya ha sucedido con motivo de la resolución emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito en la solicitud de sustitución de jurisprudencia 1/2019.⁴⁵⁶

No siendo suficiente lo anterior, durante el proceso legislativo de la Ley de Amparo de 2013, se impuso una limitación más al procedimiento al mantener en 5 –y no reducir a 3- las sentencias requeridas para la jurisprudencia por reiteración. En un nulo entendimiento sobre los sistemas jurisprudenciales, el senador Pablo Gómez presentó una reserva sobre los artículos 222 y 223 del dictamen respectivo; su moción fue aprobada por la asamblea sin réplica y sin discusión alguna,⁴⁵⁷ degradando más el procedimiento de declaratoria general.

De haberse respetado la reforma propuesta, el expediente de declaratoria general 1/2013 –que actualmente sigue en trámite- habría podido motivar la modificación de la norma irregular en ese mismo año o en el siguiente, ahorrando a la justicia 6 años, así como para todos aquellos que durante ese tiempo –entre 2013 y 2019, año en que se reformó la norma- tuvieron que acudir al juicio de amparo porque no se pudo dar una declaratoria general de inconstitucionalidad.

Una vez que se emite una jurisprudencia por reiteración abstracta, una tesis aislada o una jurisprudencia por otra vía sobre una norma específica, los jueces de distrito generalmente conceden el amparo utilizando de manera análoga las tesis aisladas o con base en jurisprudencia obligatoria, aunque sea abstracta; por lo que

⁴⁵⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo II, página 1871, Tesis PC.I.A. J/156 A (10a.), Registro 2021090: “AVISO DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES DE LAS PERSONAS MORALES. LA REGLA 2.5.14. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DEL 2014, QUE PREVÉ LO RELATIVO A SU TEMPORALIDAD, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA [SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA PC.I.A. J/138 A (10a.)].” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2021090&Clase=DetalleTesisB&Semana=0> Fecha de consulta: 15 de junio de 2020.

⁴⁵⁷ Cfr. Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proceso Legislativo de la Ley de Amparo, *Versión...*, *op cit.* Fecha de consulta: 16 de junio de 2020. En el debate, con un escaso conocimiento jurídico, el citado senador dijo: “¿Por qué tres? ... siempre se ha considerado que cinco es un número conveniente. ¿Por qué disminuirlo? ¿Qué queremos darles más poder a los jueces? ...Yo creo que la fabricación de jurisprudencia más o menos al vapor no es algo tampoco que vaya a beneficiar al Poder Judicial ¿eh?”

los asuntos en este sentido no llegan a la revisión o es muy difícil que suceda. De esta forma no puede emitirse la declaración *erga omnes*, tal como se advierte de los expedientes 4/2012, 1/2013, 1/2016, 2/2017 y 1/2019.

Por otra parte, es cuestionable que sólo pueda actualizarse el procedimiento respecto de sentencias de amparo indirecto en revisión, porque en primera instancia es probable que la autoridad responsable prefiera no promover la revisión ante el panorama de poder generar jurisprudencia que eventualmente daría lugar a una declaratoria general de inconstitucionalidad.

La justificación para lo anterior fue que en amparo directo la autoridad emisora no es llamada a juicio; este argumento es fácilmente refutable, ya que de permitirse expresamente que también proceda por amparo directo, la autoridad no queda en estado de indefensión, porque la primera notificación –cuando la sentencia proviene del Alto Tribunal- y los 90 días le dan oportunidad de ser oída.

Además, el principio de relatividad en amparo directo es mucho más estricto que en el indirecto, porque permite que en un juicio posterior la norma inconstitucional pueda volver a ser aplicada a la misma persona, sin que pueda alcanzarse una declaratoria de invalidez general; por ello creemos que debe proceder la declaratoria a partir también de amparos directos.

En relación con el requisito que establece el artículo 233 de la Ley de Amparo, en el sentido de que para que un Pleno de Circuito solicite a la Suprema Corte el inicio del procedimiento –sobre jurisprudencia de Tribunales Colegiados-, es menester que aquél lo someta en votación a sus integrantes, resulta pertinente formular los siguientes cuestionamientos: ¿Cuándo podría un Pleno de Circuito determinar que no hará la solicitud? ¿Puede no solicitar a la Suprema Corte que inicie el trámite por haber sido reformada la norma inconstitucional? ¿Puede no solicitarlo porque considere que la norma es de carácter tributario?

La respuesta es que no, puesto que todo ello es facultad de la Suprema Corte. Desde nuestra perspectiva dicha condición no tiene razón de ser ni finalidad alguna en la forma en que está redactada, ya que al incluir la voz “*podrán*”, en

lugar de “deberán”, “lo harán” o alguna equivalente implica que es una facultad discrecional que no se encuentra obligado a realizar. Por ello, nos parece que sólo debería operar sin votación de los integrantes del Pleno de Circuito, con la única finalidad de que informe a la Suprema Corte si sobre el tema existe alguna contradicción de tesis pendiente de resolver por dicho Pleno.

En otro orden de ideas, es bastante cuestionable el plazo de 90 días que establece el artículo 107, fracción II, párrafo tercero de la Constitución, posteriores a la notificación que de la jurisprudencia se haga a la autoridad emisora de la norma para que supere el problema de inconstitucionalidad.

La razón que pretendió justificar lo anterior fue que dando a las autoridades la oportunidad de enmendar el vicio contenido en las normas emanadas de ellas, se preserva el principio de división de poderes. Sin embargo, esto evidencia un nulo entendimiento del citado principio, ya que el constitucionalismo de nuestra época reposa en la efectiva protección de los derechos humanos como elemento basilar de la democracia, replanteando la idea de la representatividad popular de los parlamentos por la de la inmutabilidad de la superioridad de las prerrogativas fundamentales en la toma de decisiones.⁴⁵⁸

En el esquema actual del procedimiento, es excesivo dar ese plazo a la autoridad emisora con el pretexto de que por sí misma supere el vicio de irregularidad, ya que si sólo se permite que se dé a partir de jurisprudencia emitida por reiteración en juicios de amparo indirecto en revisión, es claro que al menos tuvo que fungir como autoridad responsable en 5 juicios constitucionales, y en ellos o en la alzada, se tuvo que conceder el amparo al quejoso.

Como una sola sentencia en amparo indirecto es suficiente para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la norma general, aquí la autoridad puede vislumbrar que dicha disposición se encamina a su expulsión, y comenzar a trabajar en su mejora; más aún cuando de antemano conoce el quinto precedente por ser parte en el juicio respectivo. Por tal motivo consideramos que este plazo

⁴⁵⁸ Cfr. Castellanos Madrazo, José Francisco, *op cit.*, pp. 293 y 298.

sólo podría ser aceptable si se admite que la declaratoria proceda con base en sentencias de amparo directo, ya que así la autoridad no quedaría indefensa, en tanto que en los demás casos debe eliminarse o por lo menos reducirse.

El párrafo tercero del artículo 232 de la ley reglamentaria, impone una restricción más al plazo de 90 días, al indicar que tratándose de normas expedidas por los Poderes Legislativos, el mismo se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones; mientras que la Carta Federal no contempla tal excepción, ya que claramente establece que será contado en días naturales.

Sobre el particular, la ministra Luna Ramos expresó en el expediente 6/2017: *“...me parece que el 107 es muy claro, está hablando de días naturales [...] y creo que, para el cumplimiento de una declaratoria de inconstitucionalidad ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta hay obligación de ordenar un período extraordinario de sesiones, para cumplir en tiempo – precisamente– con legislar lo que corresponda.”*⁴⁵⁹

Así pues, esta provisión del artículo 232 contraviene aún más el derecho a una justicia pronta y eficaz, pues como se advierte de la cita anterior, los Congresos bien pueden convocar periodos o sesiones extraordinarias para atender un requerimiento hecho por el Máximo Tribunal. Además, los Poderes Legislativos han demostrado tener la capacidad para emitir, derogar y reformar normas generales en un periodo corto de tiempo,⁴⁶⁰ por lo que sería prudente reducir el mencionado plazo.

Por lo que se refiere a la materia del debate en el Pleno de la Suprema Corte, el expediente 6/2017 dejó ver las variadas posturas de los ministros, predominando el criterio de que sólo debe discutirse si se está de acuerdo o no con la jurisprudencia de origen para brindarle efectos generales.

⁴⁵⁹ México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión... 14 de febrero de 2019... 6/2017...*, *op cit.*, p. 29. Fecha de consulta: 16 de junio de 2020.

⁴⁶⁰ Piénsese, por mencionar algunos ejemplos, en la reforma constitucional de diciembre de 1994 que fue aprobada en un mes, la expedición de la Ley de Seguridad Interior en 2017, o las leyes en materia de seguridad pública de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión.

Creemos que sí se pueden discutir las consideraciones de la jurisprudencia sin que ello signifique variar su sentido, porque uno o más ministros que no participaron en su integración pudieran estar a favor de la inconstitucionalidad de una norma, sin compartir los argumentos que dieron vida a la misma, como fue el caso del voto de la ministra Luna Ramos en el expediente 6/2017. En la situación actual, puede darse un voto en contra, no porque la norma sea constitucional, sino por una diferencia de criterio en las consideraciones, como fue el caso de los ministros Piña Hernández y Pardo Rebolledo en el citado expediente.

Por otra parte, parece que la Suprema Corte no ha atendido su criterio sobre los nuevos actos legislativos que sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 11/2015 –cambio formal y sustancial-, puesto que en el expediente 2/2016 al estudiar si el vicio de inconstitucionalidad estaba resuelto o no, los ministros consideraron que sí fue superado, a pesar de que la modificación que se hizo de la norma cuestionada reiteraba la violación constitucional.

En tal sentido, el punto Quinto del Acuerdo General 15/2013⁴⁶¹ interpreta incorrectamente la frase “*superar el problema de inconstitucionalidad*” contenida en el artículo 107 fracción II párrafo tercero de la Constitución, y parece darle preferencia al párrafo segundo del artículo 232 de la ley reglamentaria que no incluye tal enunciado. Por ello, surgió el argumento de que la declaratoria general de inconstitucionalidad no podía ser un medio de control abstracto de las nuevas disposiciones que se emitan con motivo de la misma.

Sin embargo, nos parece que podría reformarse la Ley de Amparo en el sentido de permitir tal ejercicio de control abstracto, ya que la autoridad emisora no legisla en virtud de su soberanía, sino que lo hace motivada por el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

⁴⁶¹ Tal disposición indica que si antes de emitir la declaratoria general una entra en vigor una nueva norma que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquella, el procedimiento deberá declararse sin materia. *Cfr.* México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Artículo QUINTO. Fecha de consulta: 16 de junio de 2020.

En otro orden de ideas, un tema sobre el que nadie se ha pronunciado y que tampoco tuvo justificación en los procesos legislativos correspondientes, es el referente a la imposibilidad de integrar jurisprudencia por reiteración con base en sentencias dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional del 06 de junio de 2011, esto es, antes del 04 de octubre de ese año; y consecuentemente, la imposibilidad de realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad a partir de dichos fallos.

Las disposiciones normativas que prevén tal restricción se encuentran en el artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas citado; en los artículos Séptimo y Octavo Transitorios de la Ley de Amparo;⁴⁶² y, considerando Quinto y artículo Primero del Acuerdo General Plenario 15/2013 de la Suprema Corte.⁴⁶³

A nuestro juicio, esta es una de las limitaciones más significativas respecto del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, y uno de sus mayores defectos, puesto que existe una gran diversidad de tesis aisladas y jurisprudencias obligatorias que proclaman la inconstitucionalidad de normas generales y no obstante, no son aptas para integrar la jurisprudencia por reiteración que eventualmente pueda dar lugar a una declaración *erga omnes*.

Piénsese en una tesis aislada que cuente con 4 precedentes, que esté a uno de integrar jurisprudencia por reiteración, y que a partir del 04 de octubre de 2011, ahora tengan que dictarse 5 sentencias más, habiendo 9 fallos al respecto; o que existiendo tesis de jurisprudencia por reiteración, ahora tenga que emitirse otra en el mismo sentido para que pueda darse inicio al procedimiento respectivo.

⁴⁶² Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Proceso Legislativo...*, *op cit.*, p. 152. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020; Cfr. México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículos Séptimo y Octavo Transitorios. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020. Éstos últimos indican: "SÉPTIMO. Para la integración de la jurisprudencia por reiteración de criterios a que se refiere la presente Ley no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la ley anterior. OCTAVO. Las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser hechas respecto de tesis aprobadas conforme a la ley anterior."

⁴⁶³ Cfr. México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013...*, *op cit.*, Considerando Quinto y Artículo PRIMERO. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

Desde luego que lo anterior se argumenta respecto de las tesis que puedan continuar rigiendo o siendo aplicables por no contravenir el cambio de paradigma constitucional ni la Ley de Amparo de 2013. Concretamente, el artículo Sexto Transitorio de la citada Ley establece: “*La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley.*”⁴⁶⁴

Más aún, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido mediante jurisprudencia por reiteración que el cambio de paradigma constitucional no deroga ni deja sin efectos las tesis emitidas antes del mismo, por lo que los juzgadores podrán evaluar si continúan siendo aplicables conforme a los nuevos parámetros constitucionales, así como si es pertinente cambiar de criterio.⁴⁶⁵

Por ello, resulta contradictorio que por una parte se imposibilite integrar jurisprudencia con base en fallos dictados antes del 04 de octubre de 2011 y que las tesis obligatorias integradas antes de dicha fecha no sean idóneas para iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; y, por otra, que al mismo tiempo se diga que los criterios jurisprudenciales seguirán rigiendo en lo que no se opongan al nuevo sistema constitucional.

No vemos por qué no pueda facultarse a la Suprema Corte para determinar discrecionalmente si una cuestión de inconstitucionalidad de leyes tratado por una tesis aprobada conforme a la ley anterior pueda ser útil para integrar jurisprudencia conforme a la nueva ley y que sea idónea para iniciar el procedimiento de declaratoria general; máxime si se trata de cuestiones jurídicas idénticas o respecto de artículos con similares redacciones y teleologías.

⁴⁶⁴ México, Ley de Amparo..., *op cit.*, Artículo Sexto Transitorio. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

⁴⁶⁵ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 705, Tesis 2a./J. 10/2016 (10a.), Registro 2010982: “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA.” En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2010982&Clase=DetalleTesisBL> Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

Otro problema que tiene el procedimiento que comentamos es el rezago judicial existente. Los asuntos competencia de la Suprema Corte son variados y en gran cantidad que se imposibilita cumplir cabalmente con los plazos y términos establecidos por las disposiciones normativas aplicables.

Además, el diseño procesal por sí mismo deja ver que tiene que pasar mucho tiempo para que pueda llegar a invalidarse una norma general. Hasta ahora sólo el expediente 6/2017 ha producido la expulsión de una norma, y tardó 1 año con 3 meses desde que se radicó hasta el dictado de la sentencia.⁴⁶⁶

En definitiva, es claro que lo que quiso el Poder Reformador fue entorpecer una declaración de invalidez general accesible a todos los ciudadanos, legislándola con obstáculos que generan el resultado que ahora observamos. En ese sentido, el entonces senador Tomás Torres expresó: “... *No le toca al Poder Judicial de la Federación convertirse en un legislador de última instancia. Trascendemos a la declaratoria general de inconstitucionalidad, pero con candados, con mecanismos.*”⁴⁶⁷

Con 16 procedimientos abiertos hasta la presente, sólo uno ha expulsado una norma general -6/2017-, y dos -2/2012 y 5/2017- han producido un efecto análogo a la invalidez, puesto que su reforma superó el vicio de inconstitucionalidad. Así, a casi una década de su creación en el sistema de justicia constitucional mexicano, la declaratoria general de inconstitucionalidad resulta ineficaz debido a las limitaciones que se imponen para su aplicación, tanto en los presupuestos como en el procedimiento, así como en lo dilatado del mismo.

Se sigue socavando la igualdad de las personas ante la ley, la supremacía constitucional y la economía procesal, por lo que seguimos teniendo leyes inconstitucionales que no pueden ser invalidadas, se siguen llenando los juzgados con amparos que podrían evitarse y los beneficios de la justicia federal siguen estando sólo al alcance de aquellas personas que tienen los recursos suficientes.

⁴⁶⁶ Véase Anexo 2. En promedio, este procedimiento tarda 2 años y 7 meses en resolverse.

⁴⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Proceso...*, *op cit.*, p. 12. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

En las narradas circunstancias, la declaratoria general de inconstitucionalidad es un medio de control estéril, con requisitos excesivos y un procedimiento lleno de formalismos y obstáculos que en su conjunto necesitan bastante tiempo para lograr que la autoridad modifique la norma o que en su defecto se llegue a emitir la declaratoria correspondiente; volviéndolo un mecanismo inaccesible para todas aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos y culturales suficientes como para inconformarse ante los tribunales con los efectos nocivos que una norma general produce en sus derechos fundamentales.

Si bien es cierto que el esquema del procedimiento se planteó cautelosamente debido a la centenaria tradición de nuestro amparo con la relatividad de sus sentencias, es claro que ya ha pasado el tiempo necesario para dar un impulso más en la transición de los efectos particulares a los *erga omnes* en el amparo contra normas generales.

IV.4. La próxima reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación

Finalmente, vale la pena mencionar que en febrero de 2020, el titular del Poder Ejecutivo Federal envió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional que contempla diversas modificaciones a la estructura del Poder Judicial Federal: cambios al sistema de carrera judicial, medidas contra corrupción y nepotismo, instauración de Tribunales Colegiados de Apelación y Plenos Regionales en sustitución de los Unitarios de Circuito y los Plenos de Circuito respectivamente, modificaciones al sistema jurisprudencial, fortalecimiento de la Suprema Corte como tribunal constitucional, entre otros puntos.⁴⁶⁸

El activismo judicial que ha mostrado el ministro Presidente Arturo Zaldívar ha dado lugar a esta próxima reforma. De aprobarse tal iniciativa, se modificaría en gran medida nuestro sistema de justicia constitucional y en definitiva daría lugar a la Décima Primera época del Semanario Judicial de la Federación.

⁴⁶⁸ Cfr. Becerril, Andrea, "La reforma al Poder Judicial busca convertir a la SCJN en verdadero tribunal constitucional", *La Jornada*, México, 24 de febrero de 2020. En <https://www.jornada.com.mx/2020/02/24/politica/011n1pol> Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

CONCLUSIONES

Primera. El Derecho Procesal Constitucional es la rama del Derecho que estudia las instituciones y las normas jurídicas de la Constitución de una sociedad que resuelven conflictos surgidos con motivo de su aplicación e interpretación.

Segunda. Existen dos sectores de la defensa procesal de la Constitución: “Protección de la Constitución” y “Garantías Constitucionales”. El primero implica disposiciones fundamentales de carácter político, económico, social y técnico-jurídico que fijan límites al ejercicio de poder; el segundo incluye medios procesales de defensa ante el desconocimiento de los instrumentos de protección.

Tercera. En México las Garantías Constitucionales encaminadas a la impugnación de normas generales son la acción y la controversia constitucional, el juicio de amparo y la declaratoria general de inconstitucionalidad (DGI).

Cuarta. Las Leyes Constitucionales de 1836 introdujeron en nuestro país la posibilidad de expulsar normas generales contrarias a la Constitución, a través del Supremo Poder Conservador; posteriormente se experimentó un sistema de control mixto en el Acta de Reformas de 1847; y se mantuvo dicha facultad por medio del juicio de amparo en las Constituciones de 1857 y 1917, con adiciones de nuevos mecanismos a ésta última en 1994 y 2011.

Quinta. En las Garantías Constitucionales posteriores a la Carta Federal de 1857 se implementó el principio de relatividad de las sentencias, con el cual los efectos de una sentencia contra alguna norma general se reducían a la esfera jurídica del peticionario; con excepción de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Sexta. El poder es el fundamento y el objeto del control de las normas generales que por su contenido sustancial dejan de lado los principios jurídicos consagrados por la Constitución Federal.

Séptima. La supremacía constitucional es el concepto basilar sobre el que descansa toda la teoría constitucional y la totalidad del orden jurídico de una

sociedad, ya que la mayor parte de la actividad estatal se encuentra regulada por la Constitución, como el fundamento de validez de la existencia y actuación del poder público. Se le entiende desde dos perspectivas: lógica y axiológica; y se ensancha con el bloque de constitucionalidad.

Octava. Sistema y modelo de control constitucional se diferencian porque el primero es todo el entramado jurídico que un país en específico instituye para regular la conformidad de las normas generales con la Constitución; el segundo es una forma arquetípica de ejercer el control de las normas generales.

Novena. Entre los sistemas de control político, mixto, por órgano autónomo y jurisdiccional, México ejecuta éste último.

Décima. México es parte del conjunto de países latinoamericanos que mezclan las virtudes de los modelos de control concentrado y difuso, para lograr un modelo híbrido con características peculiares.

Decimoprimera. Es característica particular de los países con modelos híbridos, que la instauración del control de las normas generales estaba basada en la efectiva protección de los derechos fundamentales de la persona humana y no sólo en resguardar la estructura política del Estado.

Decimosegunda. El control de las normas generales se ejerce en 3 ámbitos que se corresponden: de legalidad, de convencionalidad (concentrado y difuso) y de constitucionalidad (concentrado y difuso).

Decimotercera. En el plano meramente legal, las normas generales que se ubican por debajo de las leyes propiamente dichas, con excepción de los reglamentos, son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Decimocuarta. El control de convencionalidad de normas generales contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se ejerce de dos maneras: difusa y concentrada. La difusa está a cargo de todos los jueces de un país y trasciende en una inconstitucionalidad indirecta; en cambio la concentrada se ejerce por la Comisión y por la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Decimoquinta. El control de constitucionalidad de las normas generales encuentra sustento ideológico en la limitación jurídica al actuar del poder estatal entronizando la soberanía popular en el actuar legislativo, con miras a la realización de los derechos fundamentales, la transformación del concepto de democracia material y el Estado constitucional de derecho en un modelo garantista de constitucionalidad.

Decimosexta. En México, el control de constitucionalidad de las normas generales se ejerce en una mixtura de los modelos concentrado, a cargo del Poder Judicial de la Federación que realizan declaraciones de inconstitucionalidad, y difuso, a cargo de todos los jueces del país únicamente para dejar de aplicar normas generales contrarias a la Constitución.

Decimoséptima. Los alcances y concepción de la jurisprudencia varían en función de la tradición jurídica de que provenga un sistema determinado. El orden jurídico mexicano es de corte romano-germánico, por lo que suele tener un mayor alcance normativo el contenido de las leyes respecto del de los criterios judiciales.

Decimooctava. En nuestro sistema existen 3 formas de crear jurisprudencia vía amparo: por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Decimonovena. La jurisprudencia por reiteración de criterios sobre la inconstitucionalidad de normas generales es requisito *sine qua non* para la DGI. Sólo aquél tipo de jurisprudencia es apta para iniciar este procedimiento.

Vigésima. La declaratoria general de inconstitucionalidad es una garantía constitucional autónoma, de carácter abstracto centralizado *a posteriori*, por medio de la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de 8 votos, puede invalidar con efectos *erga omnes* una norma general respecto de la cual se haya emitido jurisprudencia por reiteración en la que se declare su inconstitucionalidad, siempre que hayan pasado 90 días sin que la autoridad que la emitió la hubiera modificado o derogado y que no se trate de una norma en materia tributaria.

Vigesimoprimera. Las ideas de Héctor Fix-Zamudio sobre las declaraciones generales de inconstitucionalidad y el prudente modelo que propuso inspirado en el sistema del entonces artículo 138 de la Constitución de la Provincia argentina de Río Negro, contribuyeron enormemente para tratar de superar el principio de relatividad de las sentencias en amparo.

Vigesimosegunda. La reforma constitucional del 06 de junio de 2011 y la Ley de Amparo del 02 de abril de 2013 introdujeron la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad con la finalidad de atenuar la “fórmula Otero” y que con ello las sentencias de declaran la inconstitucionalidad de normas generales puedan alcanzar a aquellos perjudicados que no hayan solicitado el amparo.

Vigesimotercera. El principio de relatividad en las sentencias de amparo contra normas generales fue acorde con el momento histórico en el que se desarrolló y de utilidad durante alguna parte del siglo XX, sin embargo las tendencias del derecho comparado y la filosofía jurídica contemporánea dejan ver que dicho principio ya no puede tener cabida en nuestra época, ya que su permanencia socava la igualdad de las personas ante las leyes, la supremacía constitucional y la economía procesal.

Vigesimocuarta. Existe un consenso generalizado sobre la inconsistencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Prácticamente no hay autor que opine que ha sido congruente con los motivos que impulsaron su creación.

Vigesimoquinta. La ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad es explicable a partir de 2 elementos que en coyuntura dejan ver, por un lado, las razones ideológicas que motivaron la introducción de esta figura en el orden jurídico nacional, y por otra parte, la estructura procesal resultante de la reforma constitucional del 06 de junio de 2011.

Vigesimosexta. La DGI se gestó en un contexto de incertidumbre electoral entre 2009 y 2012, por lo que las tesis de la preservación hegemónica y del seguro político son aptas para explicar que los partidos políticos PRI y PAN se hicieron concesiones recíprocas que les permitieran asegurar cierta preeminencia

política. En 1994 estaba claro que pronto perdería el PRI, por ello la reforma fue más profunda y radical; en cambio, entre 2009 y 2011 esto no estaba tan claro, por eso se optó por un esquema conservador y prudente del procedimiento.

Vigesimoséptima. La hipótesis principal sostenida radica en que la ineficacia de la DGI se debe principalmente a su diseño procesal.

Vigesimoctava. A la fecha existen 16 procedimientos abiertos, de los cuales sólo uno ha expulsado una norma general -6/2017-, y dos -2/2012 y 5/2017- han producido un efecto análogo, puesto que su reforma superó el vicio de inconstitucionalidad. Además, el promedio de duración es de 2 años 7 meses.

Vigesimonovena. Al analizar a la luz de la casuística la estructura procesal de la DGI encontramos que ésta es la principal causa de la ineficacia del procedimiento estudiado, por lo que la hipótesis principal sostenida se comprobó.

Trigésima. La declaratoria general de inconstitucionalidad es un medio de control estéril, con requisitos excesivos y un procedimiento lleno de formalismos y obstáculos que en su conjunto necesitan bastante tiempo para lograr que la autoridad modifique la norma o que en su defecto se llegue a emitir la declaratoria correspondiente; volviéndolo un mecanismo inaccesible para todas aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos y culturales suficientes como para inconformarse ante los tribunales con los efectos nocivos que una norma general produce en sus derechos fundamentales.

Trigésima primera. Los expedientes 2/2012, 5/2017 y 6/2017 dejan ver que aún faltan aspectos por definir en la doctrina de la Suprema Corte, por lo que las reformas que lleguen a darse y los próximos expedientes que se resuelvan nos darán nuevos elementos para reevaluar la DGI y formular nuevas preguntas.

PROPUESTAS

Consideramos pertinente hacer las siguientes propuestas de reforma:

1) A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: se reforman los artículos Séptimo y Octavo Transitorios 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 06 de junio de 2011; se reforman los párrafos segundo, tercero y cuarto; se adicionan los párrafos quinto y sexto, recorriendo los subsecuentes del artículo 107 fracción II, para quedar como sigue:

Artículo 107. (...)

II. (...)

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando exista jurisprudencia que por cualquier vía emitan los órganos del Poder Judicial de la Federación en la que se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en la ley reglamentaria.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración **derivada de juicios de amparo indirecto en revisión** en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de **45** días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos **seis** votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Cuando la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de una norma general se emita por contradicción de tesis, por sustitución, o por reiteración derivada de juicios de amparo directo o de amparo directo en revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá en los mismos

términos del párrafo precedente, con excepción del plazo para superar el problema de inconstitucionalidad, que será de 90 días.

En todos los casos, los plazos a que se refieren los párrafos anteriores se computarán en días naturales, sin que sea impedimento para ello el carácter o la naturaleza de la autoridad que haya emitido la norma general cuya inconstitucionalidad se determinó mediante jurisprudencia.

Al emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijará sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

(...)

Artículos Transitorios (...)

Cuarto. Para la integración de jurisprudencia por reiteración se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a lo dispuesto en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, **en lo que no se opongan al mismo.**

2) Ley de Amparo: se adiciona un quinto párrafo al artículo 74; se reforman los artículos 222; 223; 231; se reforma el párrafo primero y se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 232; se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 233; se adiciona un primer párrafo recorriendo los subsecuentes del artículo 234; se reforman los artículos Séptimo y Octavo Transitorios del “Decreto por el que se expide la Ley de Amparo” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013, para quedar como sigue:

Artículo 73. (...)

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión, en amparo directo y en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general y siempre que aún no se hubiere integrado jurisprudencia sobre el tema, se informará a la autoridad emisora correspondiente que dicho precedente puede ser susceptible de integrar jurisprudencia que dé inicio al procedimiento previsto en el Título Cuarto de esta Ley.

Artículo 222. La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en **tres** sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en **tres** sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.

Artículo 231. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno o en salas, establezcan jurisprudencia por reiteración derivada de juicios de amparo indirecto en revisión en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora para los efectos del tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que sea necesario remitirle copia de las sentencias que integraron la jurisprudencia respectiva.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 45 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad mediante cualquier modificación que se haga de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos seis votos.

Artículo 232. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, los Plenos de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno o en salas, en sus respectivas competencias, establezcan jurisprudencia por reiteración derivada de juicios de amparo directo o de amparo directo en revisión, por contradicción de tesis o por sustitución, en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general la Suprema

Corte de Justicia de la Nación procederá en los mismos términos del artículo anterior, con excepción del plazo para superar el problema de inconstitucionalidad, que será de 90 días naturales.

Artículo 233. Los Tribunales Colegiados de Circuito deberán informar al Pleno del Circuito al que pertenezcan, cuando integren jurisprudencia por reiteración en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general.

Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán solicitar a ésta, en un plazo que no exceda de diez días hábiles, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia por cualquier vía en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Artículo 234. Si antes del vencimiento de los plazos a que se refieren los artículos 231 y 232 de esta Ley o antes de que se emita la declaratoria respectiva, entra en vigor o se publica en el periódico oficial correspondiente una nueva norma general en la que se reitere el vicio de inconstitucionalidad contenido en la norma materia del procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de la nueva norma en lo que reitere el problema de inconstitucionalidad.

Artículos Transitorios (...)

SÉPTIMO. Para la integración de la jurisprudencia por reiteración de criterios a que se refiere la presente Ley **serán tomadas** en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la ley anterior.

OCTAVO. Las declaratorias generales de inconstitucionalidad **podrán** ser hechas respecto de tesis aprobadas conforme a la ley anterior.

ANEXOS

Anexo 1 Citado en nota al pie 242.

	Modelo 1 : controversia constitucional	Modelo 2: amparo	Modelo 4: acción de inconstitucionalidad y DGI*
Jurisdicción	Centralizado	Difuso	Centralizado
Tiempo	<i>A posteriori</i>	<i>A posteriori</i>	<i>A posteriori</i>
Acceso	Actores gubernamentales	Individual	Actores gubernamentales
Tipo	Concreto	Concreto	Abstracto
Naturaleza de los efectos	Efectos <i>erga omnes</i> o <i>inter partes</i>	Efectos <i>inter partes</i>	Efectos <i>erga omnes</i> o <i>inter partes</i>

Fuente: Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, "El mosaico de control constitucional en América Latina", trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, SCJN, México, 2018, p. 97.

* La declaratoria general de inconstitucionalidad es adición nuestra.

Anexo 2 Nota al pie 466.

Exp.	Estado	Fecha DGI inicio	Fecha final DGI	Tiempo DGI*
1/2012	Desechada. Fiscal	Mayo	Septiembre 2012	4 meses
2/2012	Sin materia	Junio	Julio 2013	1 año, 1 mes
3/2012	Desechada. Fiscal	Agosto	Septiembre 2012	1 mes
4/2012	En trámite	Noviembre	-	7 años, 9 meses
1/2013	En trámite	Septiembre	-	6 años, 10 meses
1/2015	Desechada. Fiscal	Septiembre	Septiembre 2015	-
1/2016	En trámite	Marzo	-	4 años, 3 meses
2/2016	Sin materia	Septiembre	Febrero 2017	5 meses
1/2017	No ha lugar. Sin legitimación	Enero	Septiembre 2019	2 años, 9 meses
2/2017	En trámite	Marzo	-	3 años, 3 meses
3/2017	Sin materia	Marzo	Enero 2020	2 años, 10 meses
4/2017	En trámite	Mayo	-	3 años, 1 mes
5/2017	Sin materia	Agosto	Enero 2018	5 meses
6/2017	Fundada	Noviembre	Febrero 2019	1 año, 3 meses
1/2018	En trámite	Junio	-	2 años
1/2019	No ha lugar. Sin legitimación	Agosto	-	10 meses
				Tiempo promedio: 2 años, 7 meses**

Fuente: elaboración propia con base en información generada hasta el mes de junio de 2020 en el Sistema de seguimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx> Fecha de consulta: 18 de junio de 2020.

* El tiempo de los expedientes que continúan en trámite se contabiliza hasta el mes de junio de 2020.

** Para obtener el tiempo promedio de duración del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad no se tomaron en cuenta los expedientes 1/2012, 3/2012 y 1/2015, ya que fueron desechados por subsistir en ellos el problema de constitucionalidad de normas generales en materia tributaria.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Almagro Nosete, José, “Tres breves notas sobre derecho procesal constitucional”, *Constitución y proceso*, Barcelona, Bosch, 1984, *apud* Astudillo Reyes, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 12 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, t. I
- Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Ed. UNAM, México, 2002.
- Argüello, Luis Rodolfo, *Manual de Derecho Romano. Historia e instituciones*, Editorial Astrea, 3ª ed., Buenos Aires, 1998.
- Aristóteles, *Ética nicomáquea*, trad. Julio Pallí Bonet, Ed. Gredos, Madrid, 2011.
- Arizpe Narro, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, SCJN, México, 2006.
- Astudillo Reyes, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 12 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, t. I
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- _____, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, trad. Vicente Herrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, 43ª ed., México, 2009.
- _____, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 41ª ed., México, 2011.
- Cabrera Dircio, Julio, “El federalismo y el impacto de las reformas constitucionales en el Municipio”, en Cabrera Dircio, Julio *et al.* (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el Municipio*, Ed. Fontamara, UAEM, México, 2015.

Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco*, trad. Héctor Fix-Zamudio, Ed. UNAM, México, 1961.

Casarín León, Manlio Fabio, "Creación de normas infralegales para el control de la administración", en Cisneros Farías, German *et al.* (coords.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Castellanos Madrazo, José Francisco, *El control de constitucionalidad de la ley en México*, Ed. Porrúa, México, 2014.

Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, "Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II

Cossío Díaz, José Ramón, "Comentario al artículo 105", en V.V.A.A., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 2 tomos., 9ª ed., t. II, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

_____, *La controversia constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2008, *apud* Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de Derecho procesal constitucional*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2015.

_____, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2ª ed., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013.

Covián Andrade, Miguel, "El control de la constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control", en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Temas selectos de Derecho Constitucional*, Ed. UNAM, México, 2003.

Estrada Romero, Maximino, "Reflexiones en torno a la jurisprudencia en México", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

Figuroa Mejía, Giovanni A., "Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de*

1917. *Pasado, presente y futuro*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional", en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

_____, "El Derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

_____, y Pelayo Möller, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2017.

_____, y Silva García, Fernando, "El 'Caso Radilla' y su impacto en el orden jurídico nacional", en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2013.

Fix-Zamudio, Héctor, "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

_____, *Introducción al Derecho procesal constitucional*, Ed. FUNDAp, México, 2002.

_____, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª ed., México, 1998.

_____, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 9ª ed., México, 2017.

García Máñez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1983.

_____, *Introducción a la lógica jurídica*, Ed. Colofón, México, 2006.

García Ramírez, Sergio, "Héctor Fix-Zamudio: La defensa de los derechos humanos. Reflexiones sobre la Corte Interamericana", en Ferrer Mac-Gregor,

- Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 12 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, t. IX
- García Sarubbi, David, *Los efectos de invalidez erga omnes en México. Un foro de principios*, Ed. Tirant Lo Blanch México, México, 2014.
- Gil Rendón, Raymundo, *El nuevo Derecho procesal constitucional. Análisis de casos prácticos*, Ed. UBIJUS, México, 2012.
- Ginsburg, Tom, “La difusión mundial del control constitucional”, trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, SCJN, México, 2018.
- González Ibarra, Juan de Dios, “La jurisprudencia de la jurisprudencia, la gobernanza compleja abierta para el gobierno”, en González Ibarra, Juan de Dios *et al.* (coords.), *Derecho y Buen Gobierno*, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2017.
- _____, y Díaz Salazar, José Luis, *Filosofía jurídica. Filosofar en la globalización y el garantismo*, Ed. Porrúa, México, 2013.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 12 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, t. III
- _____, “Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia”, en Góngora Pimentel, Genaro D. *et al.*, *Reflexiones en torno a la impartición de justicia (Tres conferencias magistrales)*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 1999.
- Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Herrera García, Alfonso, “La controversia constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coords.), *Curso de Derecho procesal constitucional*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2015.

- Highton, Elena I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, t. I
- Hirschl, Ran, “La judicialización de la política”, trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, SCJN, México, 2018.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª ed., México, 2010.
- Lacarrière, Jacques, *De paseo con Heródoto. Viajes a los extremos de la Tierra*, trad. Carlota Vallee, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Ed. Colofón, México, 2006.
- López Benítez, Lilia Mónica, “Sistemas de jurisprudencia en el juicio de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, 2 Tomos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II
- López Marbán, Baudelio, *Exclusión de los efectos Erga Omnes de la materia fiscal, respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2014.
- Martínez Andreu, Ernesto, “Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, 2 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, t. I
- Mussi, Edmundo Elías y Silva Ramírez, Luciano, “La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, 2 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, t. II
- Navia, Patricio y Ríos Figueroa, Julio, “El mosaico de control constitucional en América Latina”, trad. Víctor Altamirano, en Suprema Corte de Justicia de la

- Nación, *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, SCJN, México, 2018.
- Ovalle Favela, José, “Garantías constitucionales y debido proceso”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords), *Cien Ensayos para el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 Tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, t. II
- Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado. Metodologías de investigación*, trad. César Astudillo, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría política*, Ed. Porrúa, 40ª ed., México, 2014.
- Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, Ed. UNAM, México, 2002, *apud* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, SCJN, 3ª ed., México, 2018.
- Sánchez Gil, Rubén, “La aplicabilidad de normas generales y su impugnación en amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, 2 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, t. II
- Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de Derecho procesal constitucional*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2015.
- Solís Rodríguez, Javier, “La jurisprudencia en las tradiciones jurídicas”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- Soto Flores, Armando, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho procesal constitucional*, INEHRM, Secretaría de Cultura, SEGOB, UNAM-IIJ, México, 2016.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos: Parte General*, SCJN, México, 2013.
- _____, *Elementos de derecho procesal constitucional*, SCJN, 3ª ed., México, 2018.

_____, *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, SCJN, México, 2005.

_____, *Manual del justiciable. Elementos de teoría general del proceso*, SCJN, México, 2003.

Uribe Arzate, Enrique, "El tribunal constitucional en México: perspectiva y posibilidad", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Valadés, Diego, *El control del poder*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

Vizcarra Dávalos, José, *Teoría general del proceso*, Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 2014.

Yurén Camarena, María Teresa, *Leyes, teorías y modelos*, 2ª ed., Ed. Trillas, México, 1978.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 2013.

HEMEROGRAFÍA

Anaya Domínguez, Luz María, "Decreto como acto administrativo", *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año III, Núm. 6, 2011.

Calderón García, Jessica y Ruíz Gordillo, Franklin, "La declaratoria general de inconstitucionalidad y la acción declarativa de inconstitucionalidad. Derecho comparado México-Argentina", *Tohil, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán*, México, Año 16, No. 37, julio-diciembre de 2015, pp. 73-116. En <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev37/REVISTATOHIL37.pdf> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Camarena Lozano, Sergio Arturo, "La declaratoria general de inconstitucionalidad en materia fiscal", *Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Iberoamericana León*, México, Número 28, Otoño 2015, pp. 1-24. En <http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/28/la-declaratoria-general-de-inconstitucionalidad-en-materia-fiscal.pdf> Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

Carvajal Contreras, Máximo, "Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo

LXVI, Núm. 265, Enero-Junio 2016, pp. 395-416. En <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/59511> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Celotto, Alfonso, “La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, México, Vol. 1, 2004.

Cordero Estudillo, Lucino, “La oportuna efectividad de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, *Letras Jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, México, Núm. 33, Enero-Junio 2016, pp. 91-104. En <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/33/A06.pdf> Fecha de consulta: 22 de mayo de 2020.

Fernández Segado, Francisco, “Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: del control político al control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 17, Núm. 49, Enero-Abril 1997, pp. 79-118. En <http://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=351&IDA=25325> Fecha de consulta: 21 de marzo de 2020.

Ferrajoli, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, trad. Andrés Ibáñez, *Revista Jueces para la Democracia*, España, año 1992, Número 16-17, pp. 61-69. En <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/184821> Fecha de consulta: 04 de abril de 2020.

Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 8, 2001, México, pp. 89-155. En https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8_5.pdf Fecha consulta: 19 de mayo de 2020.

_____, “Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 6, octubre-diciembre 1964, pp. 959-1011. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26127/23509> Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

Flórez Muñoz, Daniel Eduardo, “La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia”, *Opinión Jurídica*, Colombia, Vol. 9, No. 18, Julio-Diciembre 2010, pp. 89-106. En <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v9n18/v9n18a06.pdf> Fecha de consulta: 08 de abril de 2020.

García Belaunde, Domingo, "De la jurisdicción constitucional al Derecho procesal constitucional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N. 3 (1999), 2016, pp. 121-155. En <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50077/30617> Fecha de consulta: 12 de julio de 2019.

_____, "La jurisdicción constitucional como concepto", *Revista Ars Iuris*, SCRIPTA Repositorio Institucional de la Universidad Panamericana, México, 1990, pp. 40-54. En <https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/1695/R0010619.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Fecha de consulta: 11 de julio de 2019.

García Ramírez, Sergio, "El control judicial interno de convencionalidad", *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V, Núm. 28, Julio-Diciembre 2011, pp. 123-159. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a7.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Häberle, Peter, "El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concreto frente a la judicatura del Tribunal Constitucional", *Pensamiento Constitucional*, Perú, año VIII N.8, 2002, pp. 25-59. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3274/3114> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

Hernández Lincona, Juan Manuel, "Acciones de inconstitucionalidad, un estudio de derecho comparado", *Revista Quórum Legislativo*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, número 100, Enero-Marzo 2010, pp. 11-63.

Hernández Macías, Juan Luis, "La declaratoria general de inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 38, 2014, México, pp. 289-320. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31525/28511> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2020.

Huerta Ochoa, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Volumen 1, Número 93, 1998, pp. 713-739. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3559/4265> Fecha de consulta: 11 de marzo de 2020.

Lois Estévez, José, "Sobre el concepto de "Naturaleza Jurídica"", *Anuario de Filosofía del Derecho* (1956), España, pp. 159-182. En

https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-1956-10015900182 Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

Machado Martins, Priscila, "El control constitucional de las leyes en Atenas", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Chile, Núm. 39, 2017, pp. 37-57. En <http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/845/760> Fecha de consulta: 07 de abril de 2020.

Melgar Adalid, Mario, "Hacia un auténtico Tribunal Constitucional", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 11, Julio-Diciembre 2004, pp. 133-155. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5710/7479> Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020.

Montbrun, Alberto, "Notas para una revisión crítica del concepto de "poder""", *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Chile, Volumen 9, N°25, 2010, pp. 367-389. En <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n25/art22.pdf> Fecha de consulta 20 de febrero de 2020.

Nohlen, Dieter, "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", *Desafíos*, no. 18, 2008, pp. 114-155. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5146397> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

Olano García, Hernán Alejandro, "Teoría del control de convencionalidad", *Estudios Constitucionales*, Chile, Año 14, No. 1, 2016, pp. 61-94. En <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v14n1/art03.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Rincón Mayorga, César Alejandro, "La Declaratoria General de Inconstitucionalidad, medio ineficaz de control de la constitucionalidad de normas generales", *Hechos y Derechos*, México, Núm. 37, enero-febrero 2017. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10930/12992#n2> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

Sánchez Gil, Rubén, "La jurisprudencia de inconstitucionalidad y su aplicación", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 11, Julio-Diciembre 2004, pp. 233-242. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5714/7487> Fecha de consulta: 24 de abril de 2020.

Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 219-291. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3708/4552> Fecha de consulta: 04 de abril de 2020.

Ventura Robles, Manuel E., “Función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho*, Chile, Vol. 7, Diciembre de 1996, pp. 103-112. En <http://revistas.uach.cl/html/revider/v7/body/art07.htm#r0> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

Villafranco Robles, Citlali, “Elecciones y partidos políticos en México”, *Polis*, México, Vol. 7, N. 2, enero 2011, pp. 265-272. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332011000200009 Fecha de consulta: 14 de junio de 2020.

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Argentina, Provincia de Río Negro, Constitución de la Provincia de Río Negro, 03 de junio de 1988. En <https://servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/web/normativa/documentacion/cp-rio-negro.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

México, Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de marzo de 2014. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

_____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de febrero de 1917. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

_____, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de abril de 2013. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

_____, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1995. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

_____, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_270115.pdf Fecha de consulta: 23 de abril de 2020.

_____, Morelos, Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, *Tierra y Libertad* No. 5366, 03 de febrero de 2016. En <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LJUSTICIAADVMAEMO.pdf> Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

_____, Oaxaca, Código Civil para el Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 25 de noviembre de 1944. En [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Codigo+Civil+del+Estado+de+Oaxaca+\(Ref+dto+1195+aprob+LXIV+Legis+15+ene+2020+PO+7+27a+Secc+15+feb+2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Codigo+Civil+del+Estado+de+Oaxaca+(Ref+dto+1195+aprob+LXIV+Legis+15+ene+2020+PO+7+27a+Secc+15+feb+2020).pdf) Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad*. En [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%2015-2013%20\(DGI\)_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%2015-2013%20(DGI)_0.pdf) Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito*. En [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%205-2013%20\(COMPETENCIA%20DELEGADA\)_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%205-2013%20(COMPETENCIA%20DELEGADA)_0.pdf) Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020.

JURISPRUDENCIA

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros IV, XIII, XV, XVIII, XXIV, 5, 17, 23, 25, 27, 44, 49, 60, 63, 65 y 72.

_____, Novena Época, Libros III y XII.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Octava Época, Año I, No. 3, Octubre 2016.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Año III, No. 27, Octubre 2013.

_____, Séptima Época, Año VI, No. 56, Marzo 2016.

EXPEDIENTES JUDICIALES

México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de Inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 29/2018, Resolución de fecha 19 de febrero de 2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=231024> Fecha de consulta: 05 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=139070> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 2/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=139770> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 3/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=141988> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 4/2012. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=145652> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2013. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=155533> Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2015. En

<https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=186280> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2016. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=195526> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 2/2016. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=203508> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=210086> Fecha de consulta: 01 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 2/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=211560> Fecha de consulta: 02 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 3/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=212910> Fecha de consulta: 04 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 4/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=215459> Fecha de consulta: 05 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 5/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=221419> Fecha de consulta: 06 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 6/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=226269> Fecha de consulta: 07 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2018. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=238513> Fecha de consulta: 11 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Declaratoria general de inconstitucionalidad”, Exp. Núm. 1/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntoID=259839> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo”, Exp. Núm. 4/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=254481> Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expediente “Varios”* 912/2010. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

_____, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Reclamación”, Exp. Núm. 2065/2019. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=261123> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

_____, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Recurso de Reclamación”, Exp. Núm. 243/2017. En <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211473> Fecha de consulta: 02 de junio de 2020.

DICCIONARIOS

Chávez Castillo, Raúl, *Breve diccionario de amparo*, Ed. Porrúa, México, 2005.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª ed., México, 2014.

Gran Diccionario de la Lengua Española, “Control”, en <https://es.thefreedictionary.com/control> Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, “Control”, en <https://dle.rae.es/control> Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020.

OTRAS FUENTES/FUENTES DE INTERNET

Arellano García, Carlos, “Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el Proyecto de Ley de Amparo de 2001”, en *Tercer Congreso Nacional de Amparo*, México, D. F., Marzo de 2005. En <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4348/mx-arellano-inconstitucionalidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Fecha de consulta: 09 de mayo de 2020.

Becerril, Andrea, “La reforma al Poder Judicial busca convertir a la SCJN en verdadero tribunal constitucional”, *La Jornada*, México, 24 de febrero de 2020. En <https://www.jornada.com.mx/2020/02/24/politica/011n1pol> Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.

Brewer-Carías, Allan R., *Consideraciones sobre el Contencioso-Administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración*. En <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.320.pdf> Fecha de consulta: 22 de marzo de 2020.

Bustillo Marín, Roselia, *El control de convencionalidad en el derecho electoral. Los principios rectores para su efectiva aplicación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014. En https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Libro_control_convencionalidad_Final_ISBN.pdf Fecha de consulta: 24 de marzo de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013*. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp/Lamp_orig_02abr13.pdf Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

_____, *Proceso Legislativo 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 6 de junio de 2011. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOF_06jun11.pdf
Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

Campos Durán, Carolina, *La discriminación de las normas tributarias en la declaratoria general de inconstitucionalidad*, Tesis de Maestría, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2016. En http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/758
Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

Castro, Guillermo, *La inconducencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad basada en la jurisprudencia por reiteración de criterios, como medio de control constitucional en el orden jurídico mexicano*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018. En <http://132.248.9.195/ptd2018/octubre/0781084/Index.html> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Colombo Campbell, Juan, "Funciones del Derecho Procesal Constitucional", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Edición 2002, Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, Uruguay, 2002. En https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ea87177a-d0f4-9b68-7cb1-51411fa0a406&groupId=271408 Fecha de consulta: 08 de julio de 2019.

Consejo Constitucional, "Presentación general", en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/presentacion-general> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

_____, "Organización del Consejo", en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/organizacion-del-consejo> Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Control de Convencionalidad", *Cuadernillo de Jurisprudencia*, No. 7. En <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf> Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Figueroa Gutarra, Edwin, "El título preliminar del código procesal constitucional: bases conceptuales y análisis jurisprudencial" en Velandia Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, VC Editores Ltda, Asociación Colombina de Derecho Procesal Constitucional, Colombia, 2011, p. 102. En http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdin4103/anexo/Libro_DERECHO_PROCESAL_CONSTITUCIONAL_Tomo_II_Volumen_I.pdf
Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2019.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/911/7.pdf> Fecha de consulta: 08 de mayo de 2020.

_____, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, UNAM, México, 1968, *apud* Márquez Piñero, Rafael, “La jurisdicción constitucional”, en V.V.A.A., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, 3 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, t. III. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/643/27.pdf> Fecha de consulta: 11 de julio de 2019.

Flores Linares, José Antonio, “La ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad en México (reforma de 2011 en materia de amparo)”, en Moreno Díaz, Vilma S. et al, *Justicia Constitucional*, 2 Tomos, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2017, t. II. En <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4249/Vilma%20S.%20Moreno%20D%C3%ADaz%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=165> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

García Belaunde, Domingo, “Derecho procesal constitucional: un concepto problemático”, Síntesis de la ponencia presentada al *Primer Congreso Boliviano de Derecho Constitucional* (Academia Boliviana de Derecho Constitucional, Universidad Privada Santa Cruz de la Sierra e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional) Santa Cruz de la Sierra, 25-27 de marzo de 2004. Corte Interamericana de Derechos Humanos. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/10332/10781/0> Fecha de consulta: 07 de julio de 2019.

Gozáini, Osvaldo, *Derecho procesal constitucional*. En <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2015/12/amparo.pdf> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

_____, *Introducción al Derecho procesal constitucional*. En <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2015/12/Introduccio%CC%81n-al-Derecho-Procesal-Constitucional.pdf> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo Salmorán, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/31/tc.pdf> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

Lamadrid Bernal, Raúl, *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas generales, sus debilidades frente al principio de relatividad de las sentencias de amparo*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Nayarit, México, 2014. En <http://aramara.uan.mx:8080/handle/123456789/2263> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Márquez Piñero, Rafael, "La jurisdicción constitucional", en V.V.A.A., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, 3 tomos., Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, t. III. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/643/27.pdf> Fecha de consulta: 22 de marzo de 2020.

México, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 09 de julio de 2013. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2012 solicitada por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito*. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-07/09072013PO_0.pdf Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de febrero de 2019. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. En <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-02-14/12022019%20PO%201r.pdf> Fecha de consulta: 08 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 14 de febrero de 2019. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-02-15/14022019%20PO.doc_.pdf Fecha de consulta: 08 de junio de 2020.

_____, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 23 de febrero de 2017. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2016 solicitada por el Pleno del Décimo Primer Circuito.* En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-02-24/23022017PO_0.pdf Fecha de consulta: 31 de mayo de 2020.

_____, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 22 de marzo de 2017.* En <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-03-23/versi%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20de%2022%20de%20marzo%20de%202017.pdf> Fecha de consulta: 06 de junio de 2020.

_____, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, *Comisiones aprueban en lo general dictamen sobre regulación del cannabis, Boletín del día miércoles 04 de marzo de 2020.* En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47802-comisiones-aprueban-en-lo-general-dictamen-sobre-regulacion-del-cannabis.html> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

_____, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, *Regulación de cannabis beneficiará al campo sin asedio del crimen organizado, Boletín del día martes 02 de junio de 2020.* En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48281-regulacion-de-cannabis-beneficiara-al-campo-sin-asedio-del-crimen-organizado.html> Fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

Niembro Ortega, Roberto, *La justicia constitucional de la democracia deliberativa*, SCJN, México, 2017. En <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000294775/000294775.pdf> Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

Quijano Baz, Javier, "Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la ley de amparo", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/344/21.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *LINEAMENTI di GIUSTIZIA COSTITUZIONALE*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2001, *apud* García Belaunde, Domingo, “Derecho procesal constitucional: un concepto problemático”, Síntesis de la ponencia presentada al *Primer Congreso Boliviano de Derecho Constitucional* (Academia Boliviana de Derecho Constitucional, Universidad Privada Santa Cruz de la Sierra e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional) Santa Cruz de la Sierra, 25-27 de marzo de 2004. Corte Interamericana de Derechos Humanos. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/10332/10781/0> Fecha de consulta: 22 de julio de 2019.

Salinas Olivares, Héctor Armando, *El fracaso de la declaratoria general de inconstitucionalidad*, Nexos, 14 de febrero de 2019. En <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9557> Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Senado de la República, *Medios de Control Constitucional*. En http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2019

Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proceso Legislativo de la Ley de Amparo, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. En http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivvlp_osleSWVmB7baez47Z7QoScts1I8QDRw== Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

_____, Proceso Legislativo de la Ley de Amparo, *Versión Estenográfica de la Discusión de la Cámara de Senadores los días martes 11 y jueves 13 de octubre de 2011*. En <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivvlp>

[osleSWVmB+X1nSCdBog6YNsRIBn2A2w==](#) Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.* En http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/02/asun_2735356_20110215_1297791384.pdf Fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las propuestas de reforma que ha impulsado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Amparo,* SCJN, México, 2016. En <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000292965/000292965.pdf> Fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.



UNIDAD ACADÉMICA	Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
JEFATURA	Seminario de Tesis
ASUNTO	VOTO APROBATORIO

Ciudad Universitaria, a 14 de junio del 2021

DRA. DULCE MARIA ARIAS ATAIDE
DIRECTORA DE LA UNIDAD CENTRAL DE SERVICIOS ESCOLARES
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

Los suscritos Catedráticos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, se dirigen a Usted con el fin de comunicarle, que después de haber revisado el trabajo de tesis con el tema “**INEFICACIA Y ESTRUCTURA PROCESAL DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**”, que presenta el Pasante de Derecho **LEONARDO HERNÁNDEZ RIVERA**, egresado de la Licenciatura en Derecho de ésta unidad académica, con número de matrícula **20144004689**, puesto que consideramos que reúne los requisitos que exige un trabajo de ésta especie, por lo que hacemos saber nuestro **VOTO APROBATORIO**.

Reiteramos a Usted, nuestros respetos.

ATENTAMENTE
Por una humanidad culta
Una universidad de excelencia

DR. HERTINO AVILES ALBAVERA (Director)
PRESIDENTE

DR. RICARDO ALEJANDRO REYES OCAMPO
SECRETARIO

DRA. LILIANA ÁLVAREZ GARCÍA
VOCAL

MTRO. JESÚS AGUILERA DURÁN
SUPLENTE

DR. RICARDO TAPIA VEGA
SUPLENTE



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

JESUS AGUILERA DURAN | Fecha:2021-06-15 08:55:31 | Firmante

J3dW4leq4Yv3Hx4jml0h/jJbGldp/0tjXusPUhDdZOuv+6M9rj4GOv0YzJt5fNltS9UvARF11tLkFMXnx4hIGT8U2LZLX+nrEpEPH9HP4qnQ/J9Hcl9Q5df6MLG16uTOzjlvucWi5YYIaUw1w9xhyVaUSEDujvuu2UK4dnIOBHhW8QNUvL7DKdeQZ+yRF6c3GfopK7GsvYTK8wZfZluri8juxVCWuMmKilGG111EQgel6pZqlQpAcDJLIG5BOZJMZF1Q+gY8iGvv0PIF3m7cOec9EHE+TCatAd07dg+o5ZbD7n3KzBEQM8maZ1WIBxCExIUPLex9T5YqzSTwYXQ==

HERTINO AVILES ALBAVERA | Fecha:2021-06-15 11:47:45 | Firmante

tHNxvpkCO2xjWYvmQQbV1ib9QkiAsWAXHZFzba2foR7zmZMA0ZO8QAIZTJuZW1u7Zsr19MJHn6J1Z6BWNkdwa5LEnhpPu386gn/cl0/Zim56wrXjc2FyF3SgyU3iWELh3BElyC+xgdWF8H+/1P3xj5UrBkNooUhcWHCdq9rBW6mibiAE4rk+/jYfx7f0llRnl/ok7872VK3NGb9tExJD2HwZuAzEk0D7Nz+/N/4BnDbR0u1+wT1AJ9zc57uNUUZPvL6NoUJskS8/sAAMCYtG2io2Xys5bmdwo7bQkEp8fliwZ84VZl3Zhc/oq3JAHif7co7Gmx2SE+/OsqAdJZYMA==

RICARDO TAPIA VEGA | Fecha:2021-06-15 21:28:16 | Firmante

SM8SD/dJbkGSd5M2NRWR2EAQtlrW7xh7rxO5SZnCSpwdKIXTg5qplKBQF8OwUU17Cap8QqJIT06ieGd762uz7GzGqJIYkzApiSQKHB/VYtSzFLbknQdmil+7Zjja+9QkOp+yINvleyLs5LriV/0oPXbOnLBuA+B94TF841cyu1Ml+1MOx88XuJHezelNohyVIGR0+/k5hMhucey89g0ZE0LTD0vk6bWtcb4HwXvkBIZ60/sXH0uhnfSza3wJwQx5QhCdWDCGOQ9CzlnXohyhg7Rp1K1SCusbXQ+zRUNI2ly4jjcjanCQqKTQ7mxze6bqKbUqDaW0rtbuwO1D6Q==

LILIANA ALVAREZ GARCIA | Fecha:2021-06-15 21:32:17 | Firmante

mCzZoGxfh2RrKtA3tbdXKksTz65fOckWRsSsWIHegEQSQayXrB8QGy+DPvQ9//tmkEZ5Nr5ArIFo+R2kU7ymEDZx4HpnTfXNesFTxvbNpHOGdvljJMMeBcBNhoZwngdi3JAe2w+pOx1b5ZxTIDGF5bk4VWMLDTPCJw6P81y+9ROq4Sa5vowI+Ht41VqWpi9M7SVMdT11h5Hcz7wwNt+bkrCtPROGR594tfPXIFQ7deO86WM6aEKtKUSUSv4bXRZxCkua4wqQrZXDYaeQFVGjj6+RYpFgXhDP73sTcao/wdKcR7io7Q1E4nm7wuQWhFhAvazKmy6G0dztunbAHA==

RICARDO ALEJANDRO REYES OCAMPO | Fecha:2021-06-15 23:04:04 | Firmante

FpAf40qt9ljwz8oJdOIA6XWRu4aNcF2khgeJXUMzAP2CQ9TLhKiIF9aj4gm1oMbgBJopGoiE/zBLS9G1jaCd7gHdeDVLAI4DaQVNGavA1IZR0biZbe8e1zPcnHCLR0Ltr2FSmbZPtK7+O2jEVgkNwQ2ENUdaRLH096hUzuJ3VQy7p95r0UZSqvanR1gSGaO7bNUBI8KwDbvlvkkJ5DZ68iuYkM4bo2lJRIdGWf7HWq1agaCDZqoiyla65ReyyzITEA5kyINwbe9R8rlj9MKTHTU7TTSjQLaBVSksg9Q2v5wACKeJh6C+Itr8UWEztQH5k2yIC8LvieD/eW+zlaWg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



tMXZqn

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/GyPMAZgR6vDMmLRWZZqwWMyIfS9zFF8C>

