

# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

## **CAMPUS GUADALAJARA**

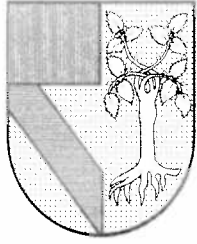
**FRANCISCO DANIEL MELÉNDEZ BELTRÁN**

**LA DECLARATORIA GENERAL DE  
INCONSTITUCIONALIDAD.**

**ESTUDIO SOBRE EL ARTÍCULO 107,  
FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

**Zapopan, Jalisco, Febrero de 2016.**



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

CAMPUS GUADALAJARA

**DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

**C. FRANCISCO DANIEL MELÉNDEZ BELTRÁN**

Presente.

En mi calidad de Presidente del Comité de Titulación y después de haber analizado el trabajo de TESIS titulado: **“LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO SOBRE EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**, presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado de Exámenes Profesionales.

Atentamente

EL PRESIDENTE DEL COMITÉ

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'E' followed by several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ**

Guadalajara, Jalisco, a 18 de noviembre de 2015

**Mtra. Yurixhi Gallardo Martínez**

Secretaria Académica de la Licenciatura en Derecho  
Universidad Panamericana  
Campus Guadalajara  
Presente.

Estimada Mtra. Gallardo,

Por medio del presente hago de su conocimiento que **FRANCISCO DANIEL MELÉNDEZ BELTRÁN**, quien cursó la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis titulado **LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO SOBRE EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Le comunico que después de haber sido revisada por el suscrito, reúne todos los requisitos técnicos y académicos para solicitar fecha de Examen Profesional.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar al presente, reiterándome a sus órdenes.

Atentamente,

  
**Lic. Adrián Paredes Santana.**  
Director de Tesis

Para mi madre.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>El control constitucional.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. La Constitución como norma jurídica fundamental.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. La Defensa de la Constitución.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2.1. La protección de la Constitución .....</b>	<b>26</b>
<b>1.2.2. Las garantías constitucionales .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3. Los modelos de control constitucional.....</b>	<b>31</b>
<b>1.3.1. El modelo de control por órgano político .....</b>	<b>32</b>
<b>1.3.2. El modelo de control difuso o <i>americano</i> .....</b>	<b>34</b>
<b>1.3.3. El modelo de control concentrado o <i> europeo</i>.....</b>	<b>36</b>
<b>1.3.4. Diferencias entre los tres modelos de control constitucional.....</b>	<b>38</b>
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>El sistema mexicano de control constitucional.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Del control político al control jurisdiccional .....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.1. La Constitución federal de 1824.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.2. La Constitución centralista de 1836 .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.3. La Constitución centralista de 1843 .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.4. El Acta de Reformas de 1847 .....</b>	<b>48</b>
<b>2.1.5. La Constitución federal de 1857.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2. La consolidación del sistema de control jurisdiccional .....</b>	<b>57</b>
<b>2.2.1. De 1917 a 1987.....</b>	<b>58</b>
<b>2.2.2. De 1987 a la actualidad.....</b>	<b>62</b>
<b>2.3. La configuración del sistema actual .....</b>	<b>72</b>
<b>2.3.1. El juicio de amparo.....</b>	<b>75</b>

2.3.2. La controversia constitucional .....	78
2.3.3. La acción de inconstitucionalidad.....	81
2.3.4. Nota sobre el control difuso.....	85
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>El juicio de amparo contra normas generales .....</b>	<b>89</b>
3.1. Modalidades de la acción de amparo contra normas generales .....	91
3.1.1. El amparo como <i>acción de inconstitucionalidad</i> .....	93
3.1.2. El amparo como <i>recurso de inconstitucionalidad</i> .....	107
3.2. El principio de relatividad de las sentencias de amparo o <i>Fórmula Otero</i> ....	116
3.2.1. Naturaleza y antecedentes.....	117
3.2.2. Implicaciones en el orden jurídico .....	123
3.3. La jurisprudencia .....	130
3.3.1. Régimen jurídico .....	132
3.3.2. Aspectos procesales en el juicio de amparo .....	137
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>Superando los efectos relativos del amparo contra normas generales.....</b>	<b>139</b>
4.1. Algunos planteamientos doctrinales .....	143
4.1.1. Alcances generales de la jurisprudencia .....	144
4.1.2. Declaración general de inconstitucionalidad .....	149
4.2. El proyecto de la Suprema Corte de Justicia (2001) .....	155
4.3. La iniciativa en materia de normas tributarias (2009).....	159
<b>Capítulo 5.</b>	
<b>La declaratoria general de inconstitucionalidad en la reforma al artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.....</b>	<b>164</b>
5.1. Características generales de la figura .....	165

<b>5.2. Procedimiento .....</b>	<b>170</b>
<b>5.3. El supuesto de excepción en la materia tributaria .....</b>	<b>176</b>
<b>5.3.1. ¿Existe una justificación válida para el supuesto de excepción? .....</b>	<b>177</b>
<b>5.3.2. ¿Es posible matizar el supuesto de excepción? .....</b>	<b>188</b>
<b>5.4. Aplicación práctica de la figura.....</b>	<b>192</b>
<b>5.4.1. Expediente 1/2012 .....</b>	<b>193</b>
<b>5.4.2. Expediente 2/2012 .....</b>	<b>196</b>
<b>5.4.3. Expediente 3/2012 .....</b>	<b>200</b>
<b>5.4.4. Expediente 4/2012 .....</b>	<b>202</b>
<b>5.4.5. Expediente 1/2013 .....</b>	<b>204</b>
<b>5.4.6. Expediente 1/2015 .....</b>	<b>206</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>209</b>
<b>Propuestas.....</b>	<b>213</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>216</b>

## INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales publicadas los días 6 y 10 de junio de 2011 ocupan ya un lugar preponderante en la historia de nuestro sistema jurídico. A diferencia de la gran mayoría de las modificaciones que ha sufrido el texto de la Constitución Federal en casi un siglo de vigencia, estas reformas han significado un verdadero cambio en la forma de entender y de aplicar el derecho mexicano, abriendo paso a un nuevo paradigma que se fundamenta en el reconocimiento y el respeto pleno a los derechos humanos, cuya protección se erige como el fin último de las leyes y de las instituciones. Consciente de estos notables avances, la Suprema Corte de Justicia ha decretado el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, reconociendo así que en los años venideros, la labor de los órganos de impartición de justicia deberá ajustarse a nuevos criterios.

No es posible exagerar la trascendencia histórica de dichas reformas. Con toda certeza, se trata de uno de los esfuerzos más valiosos por garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana, empeño que tiene un significado especial en una sociedad como la nuestra, que aún da sus primeros pasos hacia la conformación de un Estado cabalmente democrático.

Como se sabe, un aspecto relevante de este proceso fue la modificación de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, con la cual (atendiendo a una exigencia que ya era francamente impostergable) se buscó transformar al juicio de amparo en una herramienta moderna y eficaz para la protección de los derechos humanos. Nuestra máxima institución procesal, que en su tiempo fue un modelo a seguir en otras partes del mundo, había caído en una situación de rezago, incluso frente a los mismos instrumentos que originalmente se habían inspirado en ella. La excesiva rigidez de sus principios teóricos, aunada a la extrema complejidad de su regulación, alejó al amparo de su propósito esencial, convirtiéndolo en un proceso altamente técnico e inaccesible para la gran mayoría de la población, desprovista de los medios para procurarse una asesoría jurídica especializada.



Toda labor renovadora supone, en mayor o menor medida, un rompimiento con el pasado. La modernización del juicio amparo no fue ninguna excepción, y en efecto, fue necesario superar antiguos dogmas que figuraban entre las causas del rezago que ya presentaba la institución. Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, podemos hablar de nociones como el concepto clásico de *interés jurídico*, que por mucho tiempo obstaculizó la tutela de los intereses legítimos y colectivos por la vía del amparo, o bien, de la definición tradicional de *autoridad*, que impedía solicitar la protección constitucional frente a los actos de particulares que lesionaran algún derecho individual.

Sin embargo, uno de los principales lastres en este proceso evolutivo fue la aplicación irrestricta del principio de relatividad de las sentencias, conocido con el término impreciso de *Fórmula Otero*. Actualmente consagrado en la fracción II del artículo 107 constitucional, este principio descansa en la premisa lógica de que los efectos toda sentencia de amparo deben limitarse al caso concreto, sin que el juez se encuentre en posibilidad de emitir una declaración general sobre la norma o el acto que hubiera sido materia de reclamo. Como consecuencia de un error de tipo histórico que ha venido acompañando al amparo desde el siglo XIX, se considera al principio de relatividad como uno de los pilares de la institución, aun cuando en estricto sentido, se trata de una cualidad de todo proceso: la relatividad de la cosa juzgada, que limita los efectos del fallo a las partes que intervinieron en el litigio.

Las implicaciones de este principio deben matizarse. El juicio de amparo no es un proceso unitario, sino un conjunto de varios *procesos de amparo* que tienen distinta naturaleza y alcances. Así, dependiendo de las características propias del acto que motiva la demanda, suele distinguirse entre el *amparo administrativo*, el *amparo judicial* y el *amparo contra leyes*, clasificación que varía entre los juristas que se han dedicado al estudio de la institución.

Precisamente en el sector del *amparo contra leyes*, o con mayor precisión, del amparo contra *normas generales* (pues en efecto, comprende prácticamente a todas las normas que integran el orden jurídico nacional), la institución se expresa no sólo como un medio para la tutela de los derechos fundamentales del individuo ante los ataques de la autoridad administrativa, sino también como un mecanismo para el control de la regularidad constitucional de los actos de creación normativa, y es en este ámbito en el que podemos distinguir las principales desventajas de la llamada *Fórmula Otero*.

La relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales ha propiciado la distorsión de algunos postulados básicos de nuestro sistema jurídico, como son los principios de supremacía constitucional y de igualdad. Como bien lo ha sostenido la doctrina, si la declaración de inconstitucionalidad derivada del fallo protector beneficia única y exclusivamente a la persona que solicitó el amparo, no sólo se permite la vigencia de disposiciones que no superan un mínimo escrutinio constitucional, sino que además, se admite la existencia de una categoría especial de ciudadanos que no tendrán la obligación de acatar la norma, lo que no ocurre con el resto de la población que no acudió al amparo.

Cierto es que en una época, el principio de relatividad pudo justificarse en la necesidad de evitar confrontaciones entre poderes, y con ello, la nefasta agitación política y social prevaleciente durante casi todo el siglo XIX y una buena parte del siglo XX. No obstante, la relativa estabilidad política y social que se ha logrado en los últimos años, aunada a la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como un auténtico tribunal constitucional, pusieron de relieve que al menos en el sector del amparo contra normas generales, la *Fórmula Otero* había perdido su razón de ser. Así, mientras que algunos estudiosos propusieron la desaparición definitiva de este principio, otros sugirieron la adopción de medidas concretas para paliar las distorsiones derivadas de su aplicación irrestricta, y aunque el debate se mantuvo generalmente confinado al ámbito de la reflexión doctrinal, se produjeron avances de enorme importancia.

Uno de ellos fue -sin duda- el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte, aprobado por el Pleno a principios de 2001. En él se incorporaba una serie de modificaciones sin precedentes a la configuración del juicio de amparo, como lo fue la propuesta de acotar las distorsiones derivadas de la *Fórmula Otero* a través de una *declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme*, que tendría lugar cuando la propia Corte estableciera un criterio de jurisprudencia por reiteración en torno a la inconstitucionalidad de una norma o su interpretación conforme con la Constitución, de manera que en el primer caso, la norma quedaría anulada, mientras que en el segundo, se fijarían los términos de su interpretación futura. De ese modo se planteaba un mecanismo que, sin descartar el principio de relatividad, permitía que el precedente generado a partir de un cierto número de sentencias de amparo culminara con la anulación definitiva de la norma declarada inconstitucional, sin que ello beneficiara únicamente a las personas que obtuvieron dichas sentencias, sino a la sociedad en general.

Por desgracia, este proyecto no se tradujo de inmediato en una iniciativa de ley, ya que inconcebiblemente, la Suprema Corte de Justicia carece de la facultad de promover iniciativas ante el Congreso de la Unión, por lo que hubo que esperar a que alguno de los sujetos legitimados hiciera suyo el proyecto.

A pesar de ello, es innegable que la aportación de nuestro Máximo Tribunal ejerció una influencia decisiva en la conformación de las reformas de 2011, sobre todo en relación al medio para superar las limitantes del principio de relatividad en el amparo contra normas generales. Siguiendo de cerca la figura que planteaba el proyecto de la Corte, el órgano reformador de la Constitución ha implementado un mecanismo que permite la expulsión de las normas declaradas inconstitucionales en la jurisprudencia de los tribunales de amparo, algo que hasta entonces sólo era imaginable en el contexto de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Se trata de la *declaratoria general de inconstitucionalidad*, que en términos generales, puede caracterizarse como un procedimiento especial *-sui generis-* que habilita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para expulsar del orden jurídico a las normas que previamente hayan sido declaradas inconstitucionales a través de una jurisprudencia por reiteración derivada de cinco juicios de amparo indirecto en revisión. Este novedoso instrumento, que constituye el objeto del presente estudio, se encuentra previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, que en lo conducente se transcribe:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes [...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando 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.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración 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 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. [...]

En esencia, el procedimiento es bastante sencillo. Cuando los tribunales del Poder Judicial Federal, en los juicios de amparo indirecto en revisión, determinen que una norma es inconstitucional por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia deberá notificarlo al respectivo órgano emisor como una suerte de prevención o amonestación preliminar, que no es otra cosa que una invitación a subsanar el vicio de inconstitucionalidad de forma voluntaria. Ahora bien, una vez

que se ha integrado jurisprudencia, la Corte deberá otorgar al órgano emisor un plazo para expedir las de las modificaciones necesarias, con el apercibimiento de que en caso contrario, se formulará una declaración de invalidez con efectos *erga omnes*, que conlleva la anulación de la norma inconstitucional.

La figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad viene a reforzar el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional, consolidando una de las funciones más notables del juicio de garantías, que es el control de las normas jurídicas. El hecho de que un criterio de jurisprudencia pueda llegar a generar una declaración de invalidez con efectos generales o *erga omnes*, confiere al amparo, hasta cierto punto, una característica que se había reservado a los instrumentos de control previstos en el artículo 105 constitucional, que por su propia naturaleza, son inaccesibles para la ciudadanía.

Sin embargo, para hablar de las implicaciones de esta nueva institución, es necesario aportar una visión general de nuestro sistema de control constitucional, de la función que desempeña el amparo en el funcionamiento de dicho sistema, y sobre todo, de la forma en que la declaratoria general de inconstitucionalidad logra acotar las distorsiones derivadas de la aplicación tradicional de la *Fórmula Otero* en el control de las normas jurídicas por esta vía. Teniendo en cuenta lo anterior, y con el objeto de cubrir los aspectos esenciales de ese análisis, el presente estudio se encuentra dividido en cinco capítulos.

En el primero de ellos, se analizan los conceptos teóricos sobre los cuales descansa la noción del *control constitucional*. Partiendo de las notas distintivas de toda Constitución, se explica el concepto jurídico de *regularidad* en el pensamiento iuspositivista de Hans Kelsen, que justifica la necesidad de contar con los medios de índole política, económica y jurídica que aseguren una adecuada *Defensa de la Constitución*. Así mismo, se estudian los tres grandes modelos o paradigmas que han servido como parámetro para configurar los distintos sistemas de control que alguna vez se adoptaron en el ordenamiento mexicano: a) el modelo francés de

control por órgano político, *b*) el modelo estadounidense de control jurisdiccional al que se ha calificado como *difuso*, y *c*) el sistema austriaco de control *concentrado*, también de naturaleza jurisdiccional.

A lo largo del segundo capítulo, se detalla la evolución histórica de nuestro sistema de control constitucional, desde la introducción de un esquema de control por órgano político en las Cartas de 1824, 1836 y 1843, hasta el surgimiento de un modelo de control jurisdiccional en el Acta de Reformas de 1847, que se consolidó en las Constituciones de 1857 y 1917, primero con una clara influencia del modelo norteamericano, y posteriormente incorporando ciertos principios y figuras propias del modelo europeo en las reformas de 1987 y 1994, dando origen al sistema de carácter mixto que existe en la actualidad. Ante todo, se pretende ilustrar la forma en la que se ha desarrollado el control de las normas jurídicas en México, como un aspecto indispensable para comprender la función del amparo en ese ámbito.

El tercer capítulo se ocupa del sector del juicio de amparo que usualmente se conoce como *amparo contra leyes*, o con mayor precisión, del *amparo contra normas generales*. Este examen parte de la distinción entre las dos vías que tanto la Constitución Federal como la Ley de Amparo prevén para combatir las normas inconstitucionales: *a*) la *acción* que se promueve ante el Juez de Distrito en contra de la norma misma, sea con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto de aplicación, y *b*) el *recurso* seguido ante el Tribunal Colegiado de Circuito en contra de una resolución jurisdiccional ordinaria, siendo meramente accesoria la cuestión constitucional. Se abunda sobre los orígenes, contenido y alcances de la *Fórmula Otero*, y por último, se analizan las distintas modalidades de la jurisprudencia, esto es, las formas en que las sentencias de amparo pueden integrar un precedente obligatorio, una cuestión que no debe pasarse por alto, sobre todo si se considera que uno de los presupuestos básicos para la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad es la existencia de una tesis de jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine que una norma es contraria a la Constitución.

Habiendo analizado los aspectos más relevantes de este sector del amparo, el capítulo cuatro recoge algunas posturas doctrinales de especial interés, pues no sólo demuestran que un sector de la comunidad jurídica mexicana era consciente de la ineficacia de un esquema de control sujeto a las limitaciones del principio de relatividad de las sentencias de amparo, sino que además, se esforzó por impulsar un cambio en el funcionamiento de nuestro juicio constitucional. Precisamente en ese contexto, sobresale la figura de la *declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme* en el proyecto de Ley de Amparo de nuestro Máximo Tribunal, antecedente indiscutible del actual procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

La exposición realizada en los primeros cuatro apartados ofrece una visión global del amparo como medio para control constitucional de las normas jurídicas, y especialmente, del impacto de la *Fórmula Otero* en su proceso evolutivo. De ese modo se aporta el marco teórico necesario para comprender las implicaciones del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que a partir de 2011, se establece en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.

El capítulo quinto está dedicado al análisis de esta nueva figura, a la luz del marco normativo que rige su aplicación. Además de profundizar en los aspectos generales del procedimiento, se reflexiona sobre el significado de una declaración de invalidez con efectos *erga omnes* en el ámbito del juicio de amparo, y del modo en que ello enriquece el sistema de control constitucional en México. En tal virtud, llama la atención que la declaratoria general de inconstitucionalidad contenga una salvedad que la torna inaplicable con respecto de las normas en materia tributaria, lo cual supone que las distorsiones del principio de relatividad (esto es, la violación a los principios de supremacía constitucional y de igualdad de los gobernados ante la ley) subsisten en la impugnación de las disposiciones fiscales a través del juicio de amparo, lo cual resulta verdaderamente inconcebible, teniendo en cuenta que el hilo conductor de las reformas constitucionales de 2011 fue la protección de los derechos humanos en todas las esferas de la actividad pública.

Considero que no existe una justificación válida para excluir a un cierto tipo de disposiciones del alcance de esta nueva figura, y sobre todo en una materia tan relevante como la fiscal. Si el motivo detrás de esta limitante ha sido la necesidad de asegurar la recaudación de los ingresos públicos, es válido cuestionarnos si en lugar de impedir la anulación de las normas tributarias por la vía de la declaratoria general de inconstitucionalidad, no era preferible adoptar medidas concretas para el fortalecimiento del sistema tributario mexicano, pues tal parece que ante la falta de voluntad para atender a los problemas de un sistema ineficaz y profundamente injusto, se ha optado por una solución más simple, pero no más ventajosa. Por ello se propone desaparecer este supuesto de excepción a la declaratoria general, de manera que el procedimiento se tramite con independencia de la materia a la cual se inscriba la norma declarada inconstitucional.

Pero incluso asumiendo que esta salvedad fuera justificable desde el punto de vista económico (léase, recaudatorio) sería absolutamente necesario ajustar el texto constitucional, con el objeto de garantizar la protección de un núcleo mínimo de derechos a los contribuyentes que no acudieron al amparo. En ese sentido, la excepción a la declaratoria general de inconstitucionalidad habría de limitarse a las normas fiscales que desarrollen alguno de los elementos esenciales de un tributo, con lo cual, las disposiciones adjetivas que regulan la actuación de las autoridades hacendarias o que imponen cargas formales a los particulares, serían susceptibles de anulación a través de este nuevo mecanismo de control.

Finalmente, se toma nota sobre la aplicación práctica de la figura a través de los seis casos que a la fecha han sido tramitados ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y de los cuales, solamente uno ha cumplido con su cometido de anular la norma sometida al escrutinio constitucional, pero no como consecuencia de una declaratoria general, sino en virtud de una reforma promovida al interior del órgano legislativo, que decidió acatar la prevención formulada por nuestro Máximo Tribunal, una vez integrada la jurisprudencia respectiva.



Es verdad que desde su creación, esta figura ha tenido una aplicación muy limitada. Además de la restricción a la materia fiscal (que es uno de los sectores de mayor relevancia del amparo contra normas generales, desde el punto de vista cuantitativo) ello puede deberse a otras circunstancias, como es el hecho de que su funcionamiento depende de una participación activa de los Plenos de Circuito, en quienes recae la carga de informar a la Suprema Corte sobre los precedentes generados al interior de sus respectivas circunscripciones. Sin embargo, debemos esperar que, mientras el amparo continúe siendo un mecanismo confiable para la tutela de los derechos fundamentales de los mexicanos, la labor de los tribunales irá determinando el desarrollo de este nuevo instrumento.

## CAPÍTULO 1

### EL CONTROL CONSTITUCIONAL

#### 1.1. La Constitución como norma jurídica fundamental.

Por lo general, el término *Constitución* admite dos grandes acepciones. La primera se utiliza para describir la organización de una comunidad político-estatal, es decir, la manera en la que ésta se ha *constituido*. En un segundo plano, es sinónimo de *norma jurídica fundamental*,<sup>1</sup> que independientemente de la forma específica que pudiera llegar a adoptar (bien sea un instrumento normativo con esa designación o un conjunto de normas y principios consuetudinarios), establece las bases para la distribución del poder político, determina el modo en el que habrá de producirse la legislación y reconoce las prerrogativas esenciales de los individuos que forman parte de esa comunidad.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, la Constitución no es sólo el instrumento que recoge los principios, creencias y aspiraciones de un pueblo soberano, sino que además, representa la piedra angular del sistema normativo que da forma y contenido a la estructura estatal. Ciertamente, si la soberanía es el poder absoluto de un pueblo para modificar su organización política,<sup>3</sup> queda claro que la Constitución, como la expresión más concreta de esa potestad soberana, es parámetro de validez de las normas que el pueblo se otorga para orientar su propia existencia.

Para explicar lo anterior desde el punto de vista jurídico, Kelsen concebía a la producción y la aplicación del derecho como dos etapas o fases jerarquizadas del proceso de creación jurídica. Una norma que prescribe los términos en los que otra norma debe ser creada es un acto de creación del derecho frente a ésta, que a su vez, será un acto de aplicación del derecho frente a aquélla. Luego entonces, si la Constitución establece el procedimiento para la creación de las leyes, y hasta

---

<sup>1</sup> DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2008, p. 5.

<sup>2</sup> GUASTINI, Riccardo, *Sobre el concepto de Constitución*, en CARBONELL, Miguel, *et al.*, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2012, pp. 93-107.

<sup>3</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et al.*, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 171.

cierto punto determina su contenido material, es indudable que se trata de un acto de creación del derecho frente a éstas, que son aplicación del derecho frente a la Constitución; por lo mismo, las leyes son creación del derecho por lo que respecta a los reglamentos, que son aplicación del derecho frente a las leyes.

Es así que el orden jurídico se configura atendiendo a la jerarquía de las normas que lo integran, la cual dependerá de que éstas sean una producción o una reproducción del derecho frente a otras. Efectivamente, tomando como punto de partida a la Constitución, las normas jurídicas se organizan en grados según su jerarquía, cada uno de los cuales será una producción del derecho en relación con el grado inferior y una aplicación del derecho frente al grado superior.<sup>4</sup>

La manera más sencilla de ilustrar esta particularidad del orden jurídico es comparándolo con una pirámide cuya cúspide es la Constitución como la *norma primaria*, seguida por las *normas secundarias*, que de acuerdo con su jerarquía, se agrupan en normas legales, normas reglamentarias y finalmente, en la base de la pirámide, las normas individualizadas. Esta analogía es ampliamente conocida en la doctrina como la *Pirámide de Kelsen*, uno de los conceptos más elementales en el estudio de la teoría jurídica.

Por ende, si cada grado del orden jurídico es una reproducción del derecho frente al grado superior y una aplicación del derecho ante el grado inferior, cabría asumir que cada grado es congruente con los demás, pues si una norma prevé las condiciones para la creación de otra, en principio se espera que esta última haya sido emitida en los términos prescritos por la primera. Esa relación de conformidad entre los distintos grados del orden jurídico, esto es, la correspondencia entre un grado inferior y un grado superior, es lo que Kelsen denominaba *regularidad*, y que usualmente se identifica con los términos de *constitucionalidad*, *convencionalidad* y *legalidad*, cuando se pretende hablar de la congruencia que una norma o acto de autoridad mantiene frente a la Constitución, un tratado internacional o una norma

---

<sup>4</sup> KELSEN, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, 2001, pp. 10-14.

legal, respectivamente. De la idea de *regularidad constitucional* surge la noción del *control constitucional* o *control de la constitucionalidad*, que en términos generales puede definirse como el sistema que busca hacer operativa la jerarquía de las normas que componen un orden jurídico.<sup>5</sup>

Al ser el reflejo de la voluntad soberana de un pueblo para establecerse en una comunidad política y jurídicamente organizada, la Constitución se manifiesta como la norma fundamental del orden jurídico, ya que en ella se recogen los principios para la creación de todas las demás disposiciones que habrán de regir a dicha comunidad. En consecuencia, tanto la unidad como la estabilidad del orden jurídico radican en el *principio de supremacía constitucional*, que a decir de Jorge Carpizo,<sup>6</sup> “es uno de los varios conceptos que el pueblo asienta en la realización del derecho,” y del que puede hablarse aun cuando no se hubiera establecido en un texto normativo, pues se trata de una deducción lógica que se desprende del orden natural de las cosas.

De ese modo se advierte que en el pensamiento kelseniano, el principio de supremacía constitucional se explica en el simple hecho de que la Constitución es la norma creadora o *norma fundante básica*, sobre la cual descansa la validez del orden jurídico, y de la cual emanan todas las demás normas que, según se trate de actos de creación o reproducción del derecho frente a otras, podrán ser de mayor o menor jerarquía. Siendo así, la relación que existe entre la Constitución y las demás disposiciones que derivan de ella es de supra y subordinación, más no de coordinación.

En el ordenamiento mexicano, el principio de supremacía constitucional se encuentra inmerso en varios preceptos de la Constitución Federal, entre los cuales destacan los artículos 41, que establece a la propia Carta como el parámetro para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y 135, que

---

<sup>5</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2004, p. 113.

<sup>6</sup> CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, *La interpretación del artículo 133 constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 4, Enero-Abril 1969, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 9,10.

regula el procedimiento para la reforma constitucional. No obstante, el dispositivo que recoge con mayor claridad este principio elemental es el artículo 133, cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En este numeral, se reconoce a la Constitución como la fuente de todas las normas que integran el orden jurídico, es decir, la cúspide de la pirámide de la que hablaba Kelsen. Sin embargo, también plantea algunas interrogantes, sobre todo en relación a la jerarquía de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Lo anterior, considerando que el Estado mexicano se encuentra organizado como una república federal compuesta de estados libres y soberanos, que a su vez, cuentan con sus propios sistemas normativos, con una estructura muy semejante a la del derecho federal.

Si se atiende a la literalidad del precepto, sería perfectamente válido afirmar que la Constitución, las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales tienen una categoría especial al ser la *Ley Suprema de toda la Unión*, que deberá ser aplicada a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran existir a nivel estatal. Bajo esa óptica, la legislación federal y los tratados internacionales tendrían el mismo grado jerárquico y mantendrían una posición de primacía sobre el derecho local, tal como lo han reconocido algunos juristas, entre ellos Eduardo García Máynez.<sup>7</sup> Sin embargo, esa conclusión es desacertada. La configuración misma del federalismo mexicano impide suponer que la legislación federal prevalece sobre la legislación estatal, ya que en realidad, se trata de dos ámbitos normativos que se encuentran claramente delimitados por la Constitución

---

<sup>7</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Quincuagésima Novena Edición, México, 2006, pp. 87, 88.

Federal, que en su artículo 124 estipula que todas las facultades que no han sido expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, y en ese tenor, es patente que las leyes federales tienen un ámbito de aplicación esencialmente distinto de aquél que se atribuye a las leyes locales, por lo que no es factible hablar de una contraposición entre ambos órdenes normativos.

Parte de la problemática que ha planteado la interpretación del artículo 133 constitucional obedece a que su texto, que reitera el contenido del artículo 126 de la Carta Federal de 1857, es una transcripción casi literal del artículo VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>8</sup> Naturalmente, esto ha dificultado la comprensión del sistema federal mexicano, que jamás podría ser explicado a la luz del federalismo estadounidense, el cual, además de ser fruto de un proceso histórico totalmente ajeno al nuestro, tiene una configuración jurídica muy distinta, pues como lo aclara Jorge Carpizo,<sup>9</sup> en los Estados Unidos no sólo existe una primacía del derecho federal sobre el derecho local, sino que en ciertos casos, la Federación puede ejercer funciones que no le han sido expresamente reconocidas en el texto constitucional. Esto difiere en gran medida del sistema que se ha adoptado en México, donde las facultades de la Federación se enuncian de manera limitativa en la Constitución, sin que exista una distinción jerárquica entre el derecho federal y el derecho local.

Una segunda interrogante que surge del texto del artículo 133 constitucional tiene que ver con el alcance de la expresión *las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella*, la cual permitiría afirmar que existen dos categorías de leyes federales, unas que emanan de la Constitución, y que por tanto son *Ley Suprema*, y otras que no lo hacen. En cualquier caso, la expresión resulta confusa, pues no se define con exactitud cuáles son las leyes federales que al emanar de la norma constitucional, deben considerarse como *Ley Suprema*. Tampoco se establece si existe una distinción jerárquica entre las leyes del Congreso que emanan de la Constitución y las que podrían calificarse como *ordinarias*.

---

<sup>8</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et al.*, *op. cit.*, pp.161-169; 357-362.

<sup>9</sup> CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, *op. cit.*, pp. 21-23.

Para un sector de la doctrina, el precepto se refiere a las llamadas *leyes constitucionales*, cuyo objeto es el desarrollo de las normas que emanan del texto mismo de la Constitución. De acuerdo con esta corriente doctrinal, aunque todas las leyes del Congreso de la Unión son idénticas desde el punto de vista formal, materialmente no lo son, ya que algunas de ellas están destinadas a reglamentar los principios que consagra la norma constitucional. Carpizo opinaba que ese tipo de leyes son la Constitución misma “que se desarrolla, que se extiende y que se vivifica,”<sup>10</sup> mientras que Mario de la Cueva,<sup>11</sup> que las definía como “el cuerpo y el alma de la ley fundamental”, las dividió en tres grandes grupos: a) leyes *orgánicas*, que definen la estructura, atribuciones y funcionamiento de los distintos órganos estatales; b) leyes *reglamentarias*, que desenvuelven y concretan las normas y los principios constitucionales; y c) leyes *sociales*, que desarrollan el catálogo de derechos sociales reconocidos en la Constitución.

Al margen de las consideraciones anteriores, de índole fundamentalmente teórica, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un criterio que ha sido decisivo para definir la jerarquía de las normas que integran el sistema jurídico mexicano. Se trata de la tesis LXXVII/99,<sup>12</sup> cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>11</sup> DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, pp. 114-119.

<sup>12</sup> S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46.

variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Del criterio establecido por nuestro Máximo Tribunal se desprenden varias conclusiones de la mayor relevancia para la correcta interpretación del artículo 133 de la Constitución General de la República, a saber:

- a. El texto del artículo 133 constitucional no debe entenderse en el sentido de que la tanto la Constitución como las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales son *Ley Suprema de la Unión*. El solo hecho de que las leyes y los tratados sean aprobados por órganos constituidos -y no así por el Poder Constituyente- permite concluir que solamente la Constitución tiene el carácter de norma suprema.



- b.** Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente en un segundo plano por debajo de la Constitución y por encima del derecho federal, ya que tales instrumentos obligan al Estado mexicano en su conjunto frente a la comunidad internacional, y por ello se explica que el Ejecutivo Federal interviene como Jefe de Estado y el Senado como representante de las entidades federativas.
  
- c.** No existe una distinción jerárquica entre el derecho federal y el derecho local, teniendo en cuenta que el artículo 124 constitucional dispone que las facultades que no son expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Como consecuencia de ello, se trata de dos órdenes normativos con igual jerarquía, pero con distintos ámbitos de aplicación.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, se concluye que la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano es la siguiente: *a)* en la cúspide de todo el orden jurídico se encuentra la Constitución Federal, en la cual encontramos las bases para la organización de los poderes públicos y para la creación de todas las demás normas que habrán de aplicarse en el territorio nacional; *b)* en un segundo plano por debajo de la Constitución se ubican los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado; *c)* el tercer escalafón lo ocupan las leyes federales y locales, incluyéndose en esta última categoría a las Constituciones de los Estados, *d)* debajo de las leyes federales y locales, se ubica a los reglamentos federales y locales, y finalmente, *e)* las normas individualizadas, que no son sino la aplicación concreta de los preceptos generales, o en palabras de García Máynez, “los actos jurídicos en su infinita variedad y multiplicidad,”<sup>13</sup> entre los cuales puede hablarse, por ejemplo, de las resoluciones jurisdiccionales y los actos administrativos.

De esta manera, se comprende el papel de la Constitución como la norma fundamental del orden jurídico, sustento lógico y parámetro de validez de todas las normas que rigen a una comunidad política.

---

<sup>13</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, pp. 83, 84.

## 1.2. La Defensa de la Constitución.

A lo largo de la historia humana, la realidad se ha encargado de demostrar que los detentadores del poder tienden a abusar de su posición. Por ese motivo, no siempre basta con crear una norma fundamental que establezca los lineamientos para la distribución del poder político en una determinada comunidad, o en la cual se reconozcan las prerrogativas esenciales de la persona humana, si no se cuenta con los medios que garanticen su plena aplicación a gobernantes y gobernados.

La preocupación por imponer límites concretos al ejercicio del poder y hacer respetar las disposiciones de carácter fundamental ha sido una constante a través de las épocas. Prueba de ello es que ya en las antiguas civilizaciones de Grecia y Roma existían mecanismos específicamente diseñados para preservar las normas más elementales del orden jurídico. Sin embargo, el examen sistemático de ese tipo de instrumentos es reciente, siendo que hasta antes de 1928, cuando Kelsen publicó *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, no se había producido en la ciencia jurídica un debate en torno a la necesidad de implementar medidas para la efectiva tutela de las normas constitucionales, ni mucho menos sobre la naturaleza y características del órgano facultado para desempeñar esa labor protectora.<sup>14</sup>

De acuerdo con la doctrina que se ha desarrollado a partir de entonces, ese conjunto de instrumentos de naturaleza jurídica, política o económica, creados con el único fin de conservar la normativa constitucional, prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su adaptación a la realidad social, integran lo que se ha denominado *Defensa de la Constitución*.<sup>15</sup> Se trata de un concepto sumamente extenso, que comprende a cualquier mecanismo creado con el objeto de preservar el orden constitucional.

---

<sup>14</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2011, pp. 1-6.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 9-12.

Ahora bien, desde el punto de vista técnico, es posible dividir este concepto en dos grandes categorías: a) la *protección de la Constitución*, que se refiere a los factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que tienden a limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos que establece la propia Constitución; y b) la *justicia constitucional*, que comprende a las llamadas *garantías constitucionales*, definidas como aquellos instrumentos primordialmente procesales, que tienden a reintegrar el orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violentado.

Para señalar la distinción que existe entre las dos categorías, Fix-Zamudio acude a una analogía que resulta en extremo ilustrativa. Así, comparando al orden constitucional con una entidad biológica, considera que el sector de la *protección de la Constitución* atiende al aspecto *fisiológico* de la misma al procurar el correcto funcionamiento de los órganos del poder, mientras que el sector de las garantías constitucionales se ocupa del aspecto *patológico* de la Constitución, en la medida en que establece los medios para reparar el orden constitucional una vez que ha sido quebrantado. Desde esta perspectiva, las garantías constitucionales operan subsidiariamente en relación con los muy variados instrumentos de *protección de la Constitución*, que tienen un carácter eminentemente preventivo.

### **1.2.1. La protección de la Constitución.**

Con base en la clasificación anterior, la *protección de la Constitución* reúne a los medios de toda índole, con los cuales se pretende asegurar que la actividad de los entes estatales se mantendrá dentro de los límites que se establecen en la norma constitucional. En tal virtud, los mecanismos que se agrupan en este primer sector cumplen con un doble propósito, pues además de imponer los límites a los que habrán de sujetarse los poderes públicos, hacen posible una coordinación efectiva entre los mismos.

Así pues, al estar encaminados a un propósito tan complejo como lo es el mantener la buena marcha de los órganos de Estado, los medios de protección constitucional pueden ser de la índole más diversa. De manera general, es posible distinguir cuatro clases<sup>16</sup> de instrumentos protectores, según se trate de aspectos de naturaleza política, económica, social y de técnica jurídica:

a. *Instrumentos de protección política.* En esencia, son aquéllos que tienden a la salvaguarda del principio de separación de poderes, o dicho en otras palabras, los que garantizan la forma republicana de gobierno, evitando la concentración del poder político en una sola persona. En el ordenamiento jurídico mexicano, este principio se plasmó en el artículo 49 de la Constitución Federal, que divide al Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más poderes en un solo individuo, aunque no debemos ignorar que existen ciertos supuestos de excepción, como lo son: *i)* el llamado *estado de excepción* al que se refiere el artículo 29 constitucional, que faculta al Ejecutivo Federal para suspender temporalmente el ejercicio de los derechos fundamentales -garantías individuales- en casos de extrema necesidad, y *ii)* la posibilidad de que el Congreso de la Unión habilite al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos. A lo anterior cabe añadir los mecanismos a los que Fix-Zamudio, citando a Carl Loewenstein, clasifica en *intraorgánicos* e *interorgánicos*, que a su vez, pueden distinguirse del siguiente modo:

- *Mecanismos intraorgánicos.* Como lo sugiere su propia denominación, se trata de los medios que tienden a preservar el orden constitucional en lo que se refiere a las funciones de un determinado órgano de autoridad. Un ejemplo claro de este tipo de instrumentos se encuentra en el artículo 50 de nuestra Carta Magna, que deposita el Poder Legislativo en un Congreso

---

<sup>16</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 1, Enero-Abril de 1968, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 93-104.

bicameral, en el que las acciones de una cámara son evaluadas por la otra durante el proceso legislativo. En este sentido, también puede hablarse del refrendo ministerial previsto en el artículo 92 constitucional, así como del control que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal sobre los órganos del Poder Judicial de la Federación en los términos previstos por el artículo 94 de la misma Ley Fundamental.

- *Mecanismos interorgánicos.* Por el contrario, los medios interorgánicos son aquellos que tienden a preservar el orden constitucional en la relación que existe entre los diversos órganos del Estado, como ocurre, por ejemplo, con la obligación del Ejecutivo Federal de rendir cuentas al Congreso en los términos del artículo 93 constitucional.

**b. Instrumentos de protección económica.** A través los mecanismos de protección económica, se garantiza que los recursos públicos serán ejercidos de acuerdo con los límites previstos por la Constitución. En nuestro ordenamiento jurídico existen algunos ejemplos significativos, entre los cuales destacan: *i)* la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el Presupuesto, según dispone el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal; *ii)* la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución; y *iii)* la creación de organismos de fiscalización como lo es la Auditoría Superior de la Federación.<sup>17</sup>

**c. Instrumentos de protección social.** Valiéndose de los mecanismos de protección social, es la sociedad misma la que activamente se asegura de que la función de los órganos del Estado se ciñe a las normas y principios constitucionales. La protección social se ejerce, por lo general, a través de los llamados *grupos de interés* y de los *grupos de presión*. Para Fix-Zamudio, los primeros son los que

---

<sup>17</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa...*, cit., p. 51.

sin ejercer una influencia política inmediata, se asocian para la defensa de sus intereses legítimos, en contraste con los segundos, que se caracterizan por el hecho de que realmente influyen en la toma de decisiones políticas. En nuestro régimen jurídico, las asociaciones o colegios de profesionistas, así como las cámaras de comercio, son ejemplos de lo que se ha calificado como *grupos de interés*. Por otra parte, los sindicatos y los partidos políticos son una muestra significativa de lo que constituye un *grupo de presión*.

- d. *Instrumentos de protección jurídica*. Por último, la protección jurídica asume que el orden normativo es -por sí mismo- un medio para asegurar la plena vigencia de la Constitución. Como lo señala Fix-Zamudio, esto se manifiesta a través de dos aspectos: *i)* el principio de supremacía constitucional, que en el derecho mexicano tiene asidero en el citado artículo 133 de nuestra Carta Magna; y *ii)* el procedimiento especial para la reforma de la Constitución, que en México se ha desarrollado en el artículo 135 constitucional.

### **1.2.2. Las garantías constitucionales.**

En el pensamiento liberal que inspiró a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), el concepto de *garantías constitucionales* era un sinónimo de los derechos inherentes a la persona humana, que al ser consignados en una norma fundamental, eran conocidos por gobernantes y gobernados, lo cual aseguraba su pleno respeto. Sin lugar a dudas, ese fue el concepto que recogió la parte final del artículo 1o. de la Constitución de 1857, posteriormente reiterado en la Constitución de 1917, cuyo Título Primero, Capítulo I, llevó el epígrafe “*De las Garantías Individuales*” hasta las reformas constitucionales de junio de 2011. Ello explica el profundo arraigo que ha tenido esa noción tradicional de *garantías* en la cultura jurídica mexicana, pues aún hoy es frecuente asimilar el concepto de las *garantías constitucionales* con el conjunto de prerrogativas que la Carta Magna reconoce al individuo.

Con el paso del tiempo, esa primera acepción fue superada con el impulso de juristas como Jellinek y Duguit, que asociaron a las garantías constitucionales con los mecanismos para la preservación del orden constitucional.<sup>18</sup> En ese mismo sentido, Kelsen hablaba de las *garantías de la regularidad*<sup>19</sup> como los medios que la técnica jurídica ha desarrollado a efecto de mantener la regularidad de los actos estatales, y a las cuales dividía en cuatro categorías: *a) garantías preventivas*, que son las que tienden a advertir la existencia de los actos irregulares; *b) garantías represivas*, que procuran la reparación del daño causado como consecuencia del acto irregular; *c) garantías personales*, cuyo objetivo es fijar la responsabilidad del órgano de autoridad que produjo el acto irregular; y *d) garantías objetivas*, que se refieren a la anulabilidad y la anulación de los actos irregulares, y que en opinión del mismo autor, son las garantías más efectivas de la regularidad constitucional.

El influjo de las ideas de Kelsen se vio reflejado en la Constitución austriaca de 1920, generalmente considerada como la precursora del modelo de control que se conoce como *austriaco, concentrado* o  *europeo*, caracterizado por la existencia de un órgano jurisdiccional expresamente establecido para resolver los conflictos que derivan de la aplicación de la norma constitucional, y sobre el cual hablaremos más adelante. Un ejemplo muy ilustrativo del impacto que tuvo la obra de Kelsen en la construcción del concepto de *garantías constitucionales*, se encuentra en la Constitución española de 1931, la cual, siguiendo el ejemplo austriaco, instauró un órgano jurisdiccional especializado que llevó la denominación de *Tribunal de Garantías Constitucionales*.<sup>20</sup>

De ese modo, las garantías constitucionales dejaron de identificarse con las prerrogativas básicas del individuo para ser concebidas como instrumentos para la tutela de las normas de carácter fundamental. Siguiendo a Piero Calamandrei,<sup>21</sup> Fix-Zamudio expone que esta definición técnica de las garantías constitucionales

---

<sup>18</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2002, pp. 73-88.

<sup>19</sup> KELSEN, Hans, *op. cit.*, pp. 34-49.

<sup>20</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal...cit.*, p. 81.

<sup>21</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio... cit.* pp. 108-111.

obedece a la estructura lógica de toda norma jurídica, que se descompone en dos porciones: *a)* la norma *primaria* o *principal*, dirigida al destinatario de la norma, y en la cual se determina la conducta que éste deberá adoptar en el caso concreto, y *b)* la norma *secundaria* o *sancionatoria*, que se dirige al órgano aplicador con la sanción que corresponda para el caso de que la norma *principal* o *primaria* no sea acatada por su destinatario, e incluso, el procedimiento a seguir con la finalidad de asegurar su debido cumplimiento. Por lo tanto, la mera existencia de la norma *secundaria* o *sancionatoria* se condiciona al hecho de que no se actualice el supuesto que prevé la norma *primaria* o *principal*.

Así, mientras que ese primer componente de la norma contiene un principio orientador de la conducta, la segunda se refiere a los pasos que el aplicador de la norma deberá seguir para que ésta sea acatada por su destinatario. En tal virtud, la norma *secundaria* o *sancionatoria* constituye la “garantía” del cumplimiento de la norma *primaria* o *sancionatoria*. De este binomio se desprende el concepto técnico de *garantía constitucional*, que hoy se asocia con los instrumentos procesales que en su conjunto, tienden al restablecimiento del orden constitucional cuando ha sido desconocido o quebrantado.

### **1.3. Los modelos de control constitucional.**

Ahora bien, desde el punto de vista de los órganos que tienen a su cargo la tarea de velar por la integridad del orden constitucional, generalmente se sostiene que existen tres grandes modelos o esquemas que reflejan las distintas maneras de entender para la solución de los conflictos que se suscitan con la aplicación de las normas fundamentales, esquemas que han sido la base para la conformación del sistema de control constitucional que actualmente existe en México:

- a. El modelo de control por órgano político.
- b. El modelo de control *difuso* o *americano*.
- c. El modelo de control *concentrado*, *austriaco* o  *europeo*.



Por mucho tiempo, esta distinción ha sido sumamente útil para analizar la gran diversidad de sistemas de control constitucional que existen en el mundo, aun cuando en la práctica no sea posible hablar de un sistema *puro*, que reúna las características de alguno de los tres grandes modelos de forma exclusiva. Luego entonces, si pretendemos estudiar el sistema de control que se ha gestado en el ordenamiento mexicano a lo largo de casi dos siglos de evolución, es de enorme importancia conocer las notas distintivas de los tres paradigmas que lo han nutrido de una manera más inmediata.

Antes de abordar este análisis, se estima conveniente hacer una precisión sobre el empleo de los términos *sistema* y *modelo*, que aunque pudieran llegar a confundirse, tienen una connotación distinta. Partiendo de la distinción conceptual aportada por Cossío Díaz,<sup>22</sup> podemos decir que el vocablo *sistema* se utiliza para hablar del conjunto de normas de derecho positivo a través de las cuales se ejerce el control constitucional en un determinado ordenamiento jurídico. Por otro lado, se acude a la palabra *modelo* para describir la forma en que se lleva a cabo el control de la regularidad constitucional en distintos órdenes normativos que comparten características comunes. De este modo, es posible referirse al *sistema* mexicano o al *sistema* español, así como al *modelo* de control concentrado que se incorporó en los *sistemas* de Italia y Alemania en la segunda mitad del siglo XX, tan sólo por mencionar algunos ejemplos.

### **1.3.1. El modelo de control por órgano político.**

Aunque en estricto sentido, cualquier sistema que encomiende la función de preservar el orden constitucional a un órgano de naturaleza política (generalmente el cuerpo legislativo) sigue la línea de un modelo de control político, el paradigma al que nos referimos se remonta a la Constitución francesa del 13 de diciembre de 1799, también conocida como la *Constitución del año VIII*, según el calendario que

---

<sup>22</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 5,6.

por varios años impuso el movimiento revolucionario. Se trata de la misma Carta que organizó a Francia en un *Consulado*,<sup>23</sup> al triunfar el golpe de Estado ocurrido el 9 de noviembre -18 de *Brumario*- de ese mismo año, y que significó el ascenso de Napoleón y el fin de la Revolución Francesa.

Con base en el proyecto redactado por Emmanuel-Joseph Sieyès, en esta Ley Fundamental se instituyó un *Senado Conservador (Sénat conservateur)*, como una entidad independiente de cualquiera de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a la cual se encomendó la atribución de anular, con efectos generales, los actos que estimara contrarios al orden constitucional, previa denuncia formulada por parte del legislador o del gobierno.<sup>24</sup>

Ahora bien, como lo sugiere su propia denominación, la cualidad más obvia de este modelo es que el control de la regularidad constitucional es ejercido por un organismo de naturaleza política, y aunque ello ofrece ciertas ventajas frente a los esquemas de control jurisdiccional, también plantea severos inconvenientes.

Es verdad que en un sistema de control político, el planteamiento y estudio de las cuestiones constitucionales no atraviesa por una instancia jurisdiccional, por lo que en principio, la actuación del órgano de control no se ve sujeta a los límites que le impondría un proceso de esa índole, como lo es -por ejemplo- la necesidad de respetar el derecho de audiencia a las partes. Sin embargo, no hay que ignorar que en todo caso, las decisiones del órgano controlador no tendrán sustento en un análisis jurídico, sino en meros cálculos políticos que muy difícilmente reflejarán de forma objetiva la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o la norma de que se trate. Ello, aunado a los inevitables roces políticos que propicia el hecho de otorgar facultades omnímodas a un ente que, por ese mismo motivo, se colocará en una posición de primacía con respecto a los demás.

---

<sup>23</sup> PIJOAN, José, *Historia del mundo*, Tomo VIII, Salvat Editores de México, S.A., México, 1970, pp. 315-320.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Del control político al control jurisdiccional. Evolución y aportes a la justicia constitucional en América Latina*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Anuario 2006, Tomo I, Montevideo, 2006, pp. 301-352

Ignacio Burgoa<sup>25</sup> distingue cuatro rasgos esenciales de este primer modelo de control constitucional: a) la preservación de la Ley Fundamental se encomienda a alguno de los tres poderes del Estado, o bien a un órgano especializado distinto de aquéllos, b) el control de la constitucionalidad se lleva a cabo a petición de un organismo estatal o determinados funcionarios políticos; c) el órgano controlador no inicia un procedimiento contencioso entre el órgano que interpone la denuncia y aquél a quien se atribuye el acto o la norma inconstitucional; y d) las declaraciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales o *erga omnes*.

### 1.3.2. El modelo de control difuso o *americano*.

El modelo de control *difuso* o *americano* significó un nuevo paradigma en la historia de la ciencia jurídica, pues a diferencia del modelo francés que atribuye el control constitucional a un órgano político, el modelo americano confía esa función a los tribunales. Aunque tiene ciertos antecedentes en la jurisprudencia inglesa de principios del siglo XVII, particularmente en las sentencias del juez Edward Coke,<sup>26</sup> el modelo surge con la sentencia dictada en el caso *Marbury v. Madison*, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en el año de 1803, siendo Presidente (*Chief Justice*) de ese Alto Tribunal el célebre John Marshall.

La importancia de esta sentencia radica no sólo en el hecho de haber sido la primera ocasión en que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de una ley del Congreso<sup>27</sup> (concretamente la Sección 13 de la *Judiciary Act* de 1789, que según la interpretación de Marshall, daba a la Corte una facultad que no le había otorgado la Constitución) sino en las conclusiones formuladas en torno al principio de supremacía constitucional y la función del Poder Judicial como el intérprete de la Ley Suprema. Así es, fuera de los méritos propios del fallo, que ciertamente es

---

<sup>25</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 42ª Edición, México, 2008, pp. 71, 72; 154,155.

<sup>26</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>27</sup> GARAY, Alberto F., *La enseñanza del caso Marbury vs. Madison*, en *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Año 7, número 13, 2009, pp. 121-126.

criticable,<sup>28</sup> el caso *Marbury v. Madison* sentó las bases para el establecimiento de un modelo de control constitucional que se sostiene en la labor de los jueces, pues si la función judicial supone la capacidad de decidir cuál es la norma que deberá aplicarse en el caso concreto, nada se opone a que el juez determine si esa norma debe ser la Constitución o cualquier otra que la contradiga.

Ese es justamente el fundamento a la revisión judicial (*judicial review*), que como se sabe, representa la piedra angular del sistema de control constitucional de los Estados Unidos (de ahí su calificativo de *americano*), y que en un sentido amplio, consiste en la atribución del Poder Judicial para pronunciarse con respecto a la constitucionalidad de los actos estatales en general<sup>29</sup> pero que habitualmente se asocia con la potestad de los jueces ordinarios para no aplicar las normas que estimen inconstitucionales en aquellos casos sometidos a su conocimiento, ya sea de oficio o a petición de las partes que intervienen en la controversia.

Así, la cuestión propiamente constitucional se sigue en vía de *excepción*, o mejor dicho, como un aspecto *incidental*<sup>30</sup> de la controversia en la cual se plantea, pues no forma parte de la litis de ese proceso. Por tal motivo, la norma sometida al control de constitucionalidad no se analiza de forma abstracta, sino únicamente a la luz de su aplicación en el caso particular, pues más que un medio específico para la impugnación de las normas que se tildan de inconstitucionales, la revisión judicial se erige como un principio o una técnica que se encuentra implícita en toda instancia jurisdiccional. Esa ausencia de un órgano especialmente diseñado para el ejercicio del control constitucional es lo que confiere al modelo estadounidense su carácter *difuso*, pues se insiste, la función de resolver sobre la conformidad de las normas jurídicas con la Constitución no se concentra en un solo ente, sino a la judicatura ordinaria, un conjunto indeterminado de aplicadores del derecho.

---

<sup>28</sup> Cfr. VALDÉS S., Clemente, *Marbury v. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos*, en *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 35, Año 2005, pp. 345-375.

<sup>29</sup> GALLEGOS, Cuauhtémoc (ed.), *Diccionario Jurídico Bilingüe*, Merl Publications, 3a. reimpresión, Chicago, 2008, p. 109.

<sup>30</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp.172- 174.

Sin embargo, el rasgo más sobresaliente de este modelo de control es que la declaración de inconstitucionalidad formulada como consecuencia de la revisión judicial carece de efectos generales. Una vez que el juez ha determinado que una norma es inconstitucional, ésta simplemente deja de aplicarse en el caso concreto, sin que ello signifique su anulación. Sobre este punto, se ha llegado a sostener<sup>31</sup> que la relatividad de los fallos de inconstitucionalidad en el sistema de los Estados Unidos es sólo aparente, dada la fuerza que tiene el precedente judicial en dicho ordenamiento, bajo el principio de *stare decisis*.

### 1.3.3. El modelo de control concentrado o europeo.

El modelo de control constitucional al que se ha denominado *concentrado*, *austriaco* o *europeo* surgió de forma muy posterior al modelo estadounidense de control difuso, como un reflejo de las ideas de Kelsen en relación al órgano al que debía confiarse la defensa del orden constitucional, recopiladas en su celebrado estudio *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*. Como se ha dicho, esta obra despertó el interés por el estudio sistemático de los medios para la salvaguarda de la Ley Fundamental, y particularmente, la polémica que Kelsen sostuvo con Carl Schmitt<sup>32</sup> en torno a la naturaleza del defensor de la Constitución.

Por un lado, Schmitt sostenía que era el *Presidente del Reich*, en el sistema semipresidencialista establecido en la Constitución alemana de 1919 (la conocida *Constitución de Weimar*) el más capacitado para desempeñar esa labor, ya que en su opinión, el hecho de otorgar tal facultad a los tribunales implicaría no sólo la judicialización de la política, sino también la politización de la justicia. Por su parte, Kelsen opinaba que esa importante función no debía recaer en un órgano político, sino en una entidad especializada e independiente.

---

<sup>31</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 109, 110.

<sup>32</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa...*, cit., p. 6.

Decíamos que para Kelsen, la anulación de los actos irregulares representa la mejor garantía de la regularidad constitucional. De hecho, ese autor estimaba que una Constitución no puede estar verdaderamente garantizada si no prevé la posibilidad de anular los actos que la contravienen.<sup>33</sup> Por ello le inquietaba que en la mayoría de los ordenamientos de su época existieran instrumentos para revisar los actos irregulares de la autoridad administrativa, pero no para el control de las normas jurídicas, y aunque no ignoraba que en los sistemas de control difuso, los jueces ordinarios tienen la potestad de inaplicar las normas generales irregulares en los casos concretos, tampoco perdió de vista que el hecho de confiar el control de la regularidad constitucional a la judicatura ordinaria tiene el inconveniente de que no siempre existe uniformidad en el criterio de los jueces. Después de todo, el juez que desaplica una norma que considera irregular, podrá sostener una postura incompatible con la de los demás jueces, que aplicarán la norma al no advertir el vicio de irregularidad, dando lugar a la emisión de sentencias contradictorias.

Igualmente descartaba que la función de ejercer el control de la regularidad constitucional debiera recaer en el legislador o en el gobierno, pues sería un acto de ingenuidad política asumir que los órganos que participan en el procedimiento legislativo anularían sus propias determinaciones por el solo hecho de que en otra instancia se haya declarado su inconstitucionalidad. En todo caso, son justamente estos dos poderes los que deben someterse al control constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución regula el procedimiento legislativo exactamente de la misma manera en que la ley regula la actuación de los tribunales y las autoridades administrativas.

Tales consideraciones lo llevaron a plantear una solución distinta. Lejos de pugnar por que el control constitucional se atribuyera a alguno de los tres poderes clásicos, Kelsen propuso concentrar esa función en un órgano especializado, una *Corte o Tribunal Constitucional* que actuaría como el máximo intérprete de la Ley Fundamental y garantizaría su debida observancia. Para ese efecto, el Tribunal

---

<sup>33</sup> KELSEN, *op.cit.*, pp. 43-95.

así constituido tendría la potestad de anular cualquier acto o norma que directa o indirectamente, violentara las disposiciones contenidas en la Ley Suprema, con efectos generales o *erga omnes*.

Pues bien, considerando que la anulación de una norma reviste la misma generalidad que su confección, el Tribunal Constitucional llevaría a cabo una labor materialmente legislativa, aunque con “signo negativo.”<sup>34</sup> Al mismo tiempo, tendría una función inequívocamente jurisdiccional, pues a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento legislativo, que se rige en base a consideraciones de naturaleza política, la aplicación e interpretación de las disposiciones constitucionales como un medio para calificar la regularidad de una norma supone necesariamente un examen jurídico. No obstante, se trataría de una jurisdicción especial que partiría de un análisis abstracto de la norma o del acto objeto de control, es decir, con independencia de su aplicación en los casos concretos.

Estas ideas se vieron materializadas en la Constitución austriaca de octubre de 1920, en la cual se estableció el primer sistema de control a cargo de una *Corte Constitucional*,<sup>35</sup> que posteriormente habría de servir como un modelo inspirador en distintas partes del mundo, y que hoy conocemos como el modelo *austriaco*, en alusión a su lugar de origen, *concentrado*, por el hecho de focalizar el control de la regularidad en un órgano especializado, o *européo*, en contraposición a lo que se ha calificado como el modelo *americano* de control difuso.

#### **1.3.4. Diferencias entre los tres modelos de control constitucional.**

Habiendo analizado los elementos más característicos de los tres grandes modelos de control constitucional, es conveniente destacar sus diferencias. Como una primera distinción, podemos afirmar que el modelo francés de control político

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>35</sup> GARCÍA BELAUNDE, *op. cit.*, p. 34. Ese autor reconoce que, a pesar de que la Constitución checoslovaca de febrero de 1920 -en la que también se estableció una Corte Constitucional- precede cronológicamente a la Constitución austriaca, esta última fue la que desarrolló y consolidó el modelo, pues además de haber sido aprobada con base en el proyecto redactado por el propio Kelsen, la Corte Constitucional austriaca tuvo mejor fortuna que su par checoslovaco, que desapareció poco después de su creación, en 1938, habiendo dictado una sola sentencia.

se distingue de los modelos *americano* y  *europeo* simplemente porque en éstos, el control de la constitucionalidad entraña el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional. En efecto, mientras que el modelo francés encomienda el control de la regularidad constitucional a un órgano que decide en base a consideraciones de mera oportunidad política, los dos modelos restantes lo atribuyen a instancias que independientemente de su naturaleza formal, resuelven a partir de un análisis de carácter jurídico, lo cual confiere una mayor objetividad a sus determinaciones.

Por otro lado, los modelos *americano* y  *europeo* se distinguen no sólo en la configuración de los órganos que realizan el control de la constitucionalidad, sino también en la forma en que ese control se lleva a cabo. Desde el punto de vista de los órganos que tienen encomendada esa labor, el paradigma estadounidense se caracteriza por el hecho de que todos los jueces ordinarios, mediante el ejercicio de la revisión judicial (*judicial review*), pueden decidir sobre la regularidad de las normas y los actos de autoridad, mientras que en el modelo europeo, esa facultad se concentra en un órgano independiente de la judicatura ordinaria. Ahora bien, atendiendo a las características del control de constitucionalidad, se advierte que cada modelo tiene las características contrarias del otro,<sup>36</sup> lo cual puede ilustrarse de la siguiente manera:

**a. Modelo americano.** Este modelo se caracteriza por ser: *i) difuso*, siendo que el control de la regularidad constitucional corre a cargo de todos los jueces y no se concentra en un órgano especializado; *ii) incidental*, porque el examen de constitucionalidad surge -procesalmente- como un aspecto incidental de un proceso; *iii) especial*, debido a que la norma o el acto se analizan a la luz de su aplicación en una hipótesis concreta; y *iv) declarativo*, en el sentido de que el juez se limita a declarar que una norma o un acto es inconstitucional, y se abstiene de aplicarlo en el caso particular.

---

<sup>36</sup> FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre...*, cit., p. 173.



**b. Modelo europeo.** Por el contrario, el modelo europeo es: *i) concentrado*, ya que el control constitucional se atribuye a una instancia especial; *ii) principal*, por el hecho de que la cuestión constitucional representa la materia de la litis de la controversia; *iii) general*, puesto que la norma o el acto de autoridad se analizan de forma abstracta, sin que tenga relevancia su eventual aplicación en un caso concreto; y *iv) constitutivo*, porque el órgano de control puede anular la norma o el acto sometidos al escrutinio constitucional, con efectos *erga omnes*.

No obstante, cabe insistir que la distinción anterior es meramente teórica, pues no es posible encontrar un sistema *puro* que sólo siga a alguno de los tres grandes modelos. Por el contrario, como lo señala Fix-Zamudio,<sup>37</sup> los elementos de cada modelo aparecen matizados en la práctica, y aun cuando el predominio de varios de ellos permite calificar a un sistema como *americano* o *europeo*, existe la tendencia de combinarlos a través de sistemas que bien podemos definir como *mixtos*, que aprovechan las ventajas de cada modelo, evitando los inconvenientes de una estructura rígida.

---

<sup>37</sup> *Ídem*.

## CAPÍTULO 2

### EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La evolución del sistema mexicano de control constitucional es un fiel reflejo de la tumultuosa historia de nuestro país. Desde el momento mismo en que conquistó su independencia, México ha sido organizado de maneras muy distintas, como lo han sido las facciones que se han disputado el poder político a partir de entonces, cada una con su propio proyecto de nación. Esta pugna entre grupos antagónicos ha marcado la vida nacional al grado en que, a casi doscientos años de haberse consumado la independencia, es posible hablar -cuando menos- de seis normas u ordenamientos constitucionales, que son el punto de partida obligado para analizar el complejo proceso histórico que ha dado origen e identidad al sistema de control constitucional que hoy opera en el derecho mexicano, sobre lo cual se abundará en el presente apartado.

Sin perder de vista la existencia de otros instrumentos que usualmente se incluyen entre los antecedentes históricos de mayor relieve, como sin duda alguna lo son la *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812 y el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de 1814 (mejor conocidas, como la *Constitución de Cádiz* y la *Constitución de Apatzingán*, respectivamente), nuestro análisis se enfocará en esas seis normas constitucionales que han tenido una vigencia efectiva a partir de la consumación de la independencia nacional en el año de 1821, excluyendo, por lo tanto, a las que solamente tuvieron un carácter provisional<sup>38</sup> dadas las circunstancias en que fueron creadas, como es el caso del *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* de 1823, las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* de 1853 y el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 1865, entre otros. Esta semblanza histórica es necesaria para comprender los rasgos fundamentales de algunas de nuestras principales instituciones de control constitucional.

---

<sup>38</sup> Para el texto completo de los distintos ordenamientos constitucionales mexicanos, Cfr. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo (Director), *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, Tercera Edición, México, 2008.

Una vez aclarado este punto, podemos afirmar que a lo largo de su historia, el sistema de control constitucional mexicano se ha beneficiado de la experiencia de los modelos predominantes en cada época. Aunque en sus primeros años, se caracterizó por una marcada influencia del modelo de control político heredado de la Francia revolucionaria, nuestro sistema experimentó una lenta transición hacia un control por vía jurisdiccional que, originalmente inspirado en ciertos rasgos del modelo estadounidense, desarrolló su propio carácter al consolidarse el juicio de amparo. Sólo hasta una etapa muy reciente, y sin dejar de lado sus características distintivas, el sistema incorporó principios e instituciones del modelo kelseniano de control concentrado, dando lugar a lo que puede calificarse como un sistema *mixto* para el control de la regularidad constitucional.

## **2.1. Del control político al control jurisdiccional.**

Como punto de partida para explicar la transición que ha experimentado nuestro sistema de control constitucional, desde un esquema de control por órgano político hasta la consolidación de un método predominantemente jurisdiccional, haré una descripción general de los sistemas adoptados en cada uno de los ordenamientos constitucionales que precedieron en vigencia a la Carta de 1917: a) la Constitución federal de 1824, b) la Constitución centralista de 1836, también conocida como las *Siete Leyes Constitucionales*, c) la Constitución centralista de 1843, de las *Bases Orgánicas*, d) el Acta de Reformas de 1847, que restableció vigencia de la Carta de 1824, y e) la Constitución federal de 1857.

### **2.1.1. La Constitución federal de 1824.**

Es evidente que en la organización de los poderes públicos, la Constitución sancionada el 4 de octubre de 1824<sup>39</sup> tuvo su inspiración más directa en el modelo de los Estados Unidos. Sin embargo, también lo es que en el diseño de su propio

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 186-235.

sistema de control constitucional, fue determinante la influencia de la Constitución de Cádiz,<sup>40</sup> en la cual, la defensa de la Ley Suprema fue encomendada al órgano legislativo y no a los jueces. Así, el primer constituyente mexicano implementó un sistema de control que en buena medida, descansaba en las facultades exclusivas del Congreso para hacer efectiva la responsabilidad de aquéllos que violentaran la Constitución Federal o el *Acta Constitutiva de la Federación*, y para resolver las dudas que se suscitaran sobre la recta interpretación de sus preceptos, tal como lo estipulaban los artículos 164 y 165 de la propia Constitución:

**Artículo 164.** El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

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

En tales condiciones, el legislador se erigía como el defensor y el máximo intérprete de las normas fundamentales del estado mexicano, una noción que, por cierto, es característica del pensamiento de la época,<sup>41</sup> que conceptuaba al órgano legislativo como una encarnación de la voluntad general, y al juez como un mero aplicador de la ley, sin posibilidad alguna de interpretarla.

Al lado de este control de índole política, la Constitución de 1824 facultaba a la Corte Suprema de Justicia para dirimir las controversias que llegaran a ocurrir entre dos entidades federativas o entre una entidad y uno o más vecinos de otra, siempre que tales conflictos se redujeran *a un juicio verdaderamente contencioso*, es decir, a un proceso en su acepción más estricta. Esta atribución fue consignada en el texto del artículo 137 constitucional, y específicamente en su apartado 1o., del cual se desprende lo siguiente:

**Artículo 137.** Las atribuciones de la corte suprema de justicia son las siguientes:

---

<sup>40</sup> 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, México, 2001, p. 115.

<sup>41</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juez ante la norma constitucional*, Revista de la Facultad de Derecho de México, número 57, México, 1965, pp. 25-29.

1ª. Conocer de las diferencias que puede haber de uno á otro estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado, y uno o más vecinos de otro [...]

Sobra decir que este precepto introdujo un mecanismo que en sus rasgos más elementales, se apartaba de la lógica de un sistema de control constitucional a cargo del órgano legislativo. Encomendada al tribunal de mayor jerarquía en el país, esta facultad implicaba el desahogo de una instancia jurisdiccional a la que habría de recaer una sentencia definitiva, en la cual, la Corte fijaría su criterio en torno a una cuestión estrictamente jurídica, y es posible argumentar que si ese era el medio para resolver las diferencias entre los estados, o bien, entre éstos y los particulares, los conflictos relativos tendrían su origen en una norma jurídica o en un acto de las propias entidades federativas, por lo cual, la Corte resolvería sobre la constitucionalidad de la norma o del acto que hubiera motivado la controversia.

No obstante, por medio de un dictamen formulado el 28 de marzo de 1827, el Congreso resolvió que la Corte Suprema carecía de la facultad de pronunciarse con respecto a la constitucionalidad de las leyes locales.<sup>42</sup> De ese modo, todas las posibilidades de ejercer un auténtico control de la regularidad bajo la Constitución de 1824 quedaron reducidas a la facultad prevista en el artículo 165, que sirvió al legislador para declarar la inconstitucionalidad de al menos ocho leyes locales.

### **2.1.2. La Constitución centralista de 1836.**

Es bien sabido que la cualidad más distintiva de la Carta de las *Siete Leyes Constitucionales* (que en efecto, se integraba con siete leyes publicadas de forma sucesiva entre los días 15 de diciembre de 1835 y 6 de diciembre de 1836)<sup>43</sup> fue el abandono del sistema federal que se había adoptado en 1824,<sup>44</sup> y la imposición de un régimen de carácter unitario o centralista.

---

<sup>42</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, pp. 10-15.

<sup>43</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 238-242; 244-293.

<sup>44</sup> RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda edición, Segunda reimpresión, México, 2000, pp. 35-42.

Por lo que respecta al mecanismo para ejercer el control de la regularidad constitucional, la segunda de las *Siete Leyes* introdujo un órgano especial que se denominó *Supremo Poder Conservador*, claramente inspirado en la institución del Senado Conservador -*Sénat conservateur*- de la Constitución francesa de 1799, y por ende, en el marco de un control constitucional encomendado a un órgano de índole política.

Se trataba de un cuerpo integrado por cinco miembros, que tenía a su cargo la función de preservar el orden emanado de la Carta Magna frente a los demás órganos de Estado, y para cumplir con ese propósito, se le dotó de la amplísima facultad de anular las normas y las actuaciones provenientes de cualquiera de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, previa denuncia formulada por alguno de los otros dos. Así mismo, dependían de este órgano la modificación o adición a los preceptos constitucionales, dado que podía negarse a sancionar las reformas que el Congreso hubiera discutido y aprobado.

Tales atribuciones fueron enumeradas en la Segunda Ley Constitucional, específicamente en su artículo 12, fracciones 1, 2, 3 y 10, que se transcriben en la parte conducente:

**Artículo 12.** Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

1. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen diez y ocho por lo menos.
2. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.
3. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa y al fallo que hubiere lugar. [...]

10. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva. [...]

En los términos en que se encuentra redactado este precepto, queda claro que en principio, las declaraciones de inconstitucionalidad por parte del Supremo Poder Conservador traían aparejada la anulación de la norma o el acto que fueran objeto de denuncia, es decir, su expulsión definitiva del orden jurídico, con efectos generales o *erga omnes*. Sin embargo, no hay que olvidar que, siendo un cuerpo de carácter político, las determinaciones de este órgano no necesariamente eran producto de una valoración jurídica.

Aunque el ejercicio de una facultad de esta índole parecería natural frente a las normas y los actos de autoridad que contravienen la norma constitucional, el hecho es que el Supremo Poder Conservador se encontraba en una posición de primacía frente a los tres poderes clásicos. De hecho, el artículo 17 de la Segunda Ley Constitucional establecía de forma categórica que el Supremo Poder no era responsable de su gestión “más que a Dios y a la opinión pública.” Precisamente por ese motivo se ha llegado a sostener<sup>45</sup> que las facultades de este órgano eran desorbitadas e incluso ingenuas, pues lejos de asegurar un verdadero equilibrio entre los órganos de Estado, su ejercicio propiciaba roces entre los mismos, algo indeseable en una época dominada por los constantes enfrentamientos políticos entre facciones rivales.

En cualquier caso, el Supremo Poder Conservador tuvo una actividad muy limitada como garante del orden constitucional, pues como relata Cossío Díaz,<sup>46</sup> de las seis resoluciones que este órgano llegó a emitir, sólo dos se vincularon con alguna cuestión de constitucionalidad de normas o actos de autoridad, y una, con la interpretación directa de un precepto de la propia Constitución.

---

<sup>45</sup> Cfr. RABASA, *op. cit.*, p.41; FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre...*, *cit.*, p. 163.

<sup>46</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, pp. 15-18.

### 2.1.3. La Constitución centralista de 1843.

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*,<sup>47</sup> aprobadas el 12 de junio de 1843, preservaron el régimen centralista en prácticamente todos sus aspectos, salvo en el sistema de control constitucional. El nuevo ordenamiento prescindió de la institución del Supremo Poder Conservador,<sup>48</sup> con lo cual, las vías para el ejercicio de ese control quedaron limitadas a la facultad del Congreso para *reprobar* los decretos de las asambleas de los Departamentos, siempre que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes generales. Esta atribución fue enunciada en el artículo 66, fracción XVII, en los términos siguientes:

**Artículo 66.** Son facultades del Congreso: [...]

**XVII.** Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarios á la Constitución ó á las leyes, y en los casos prevenidos en estas Bases.

Como puede observarse, este mecanismo es congruente con la lógica de un régimen unitario, en donde el poder central ejerce una supervisión directa sobre los actos -normativos o ejecutivos- de las provincias o departamentos en los que se encuentra dividido el territorio del Estado. Por lo demás, es importante destacar que el constituyente de 1843 optó por preservar el sistema de control por órgano político de las Siete Leyes Constitucionales, lo cual se vio reflejado en el hecho de que, fuera de la facultad otorgada al Congreso, las únicas vías por las que podía llegar a ejercitarse algún tipo de control constitucional eran el derecho de veto del Presidente de la República y de los Gobernadores (*ver artículos 87, fracción XX y 142, fracciones I y II*), así como la facultad de la Corte Suprema de Justicia para dirimir las controversias que se suscitaban entre los Departamentos o entre éstos y los particulares, cuando se redujeran a *un juicio verdaderamente contencioso* (*ver artículo 118, fracción V*).

<sup>47</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 296-346.

<sup>48</sup> *Cfr.* TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 40ª Edición, México, 2009, p. 495. Es oportuno mencionar que el 30 de junio de 1840, el Congreso que intentaba reformar la Carta de 1836 recibió el proyecto del diputado José Fernando Ramírez, en el cual, previendo ya la desaparición del Supremo Poder Conservador, se planteaba un sistema de control a cargo del Poder Judicial. En esencia, Ramírez sugería que a través de una sentencia, la Suprema Corte de Justicia anulara las normas y los actos de autoridad que estimara irregulares, siempre que así se lo hubiera solicitado un cierto número de diputados, senadores o juntas departamentales.



No se ignora que en su artículo 118, fracción XIV, la Constitución de 1843 facultaba a la Corte Suprema de Justicia para resolver las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley. Sin embargo, es posible concluir que se trataba de una potestad estrictamente consultiva, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 119, fracción I, prohibía a la Corte dictar providencias de carácter general que llegaran a alterar o a declarar las leyes.

#### **2.1.4. El Acta de Reformas de 1847.**

El *Acta Constitutiva y de Reformas* del 18 de mayo de 1847,<sup>49</sup> obra maestra de Mariano Otero,<sup>50</sup> consta de treinta artículos que en su conjunto, enmiendan a la Constitución federal de 1824, que recobraba su vigencia tras casi una década de desastrosos gobiernos centralistas. Sin lugar a dudas, la mayor aportación de este ordenamiento fue el desarrollo de un interesante sistema de control constitucional que, además de velar por la regularidad de las normas jurídicas, pretendía otorgar una tutela efectiva a los derechos fundamentales de la persona humana.

Cabe recordar que hasta esa época, prácticamente todos los instrumentos de control en México se habían encomendado a un órgano de naturaleza política, limitando, en mayor o menor medida, la intervención de los jueces y tribunales. En tal sentido, el sistema diseñado por Mariano Otero era ciertamente innovador por su carácter *mixto*, en el cual, tanto el legislador como el Poder Judicial tenían una función específica en la salvaguarda del orden constitucional, cada uno a través de un mecanismo especial. Partiendo de esta distinción, podemos afirmar que el sistema de 1847 se configuraba a partir de dos grandes componentes.

El primero de ellos se ajustaba al paradigma de control político, que concibe al órgano legislativo como el portador de la voluntad general, y por ende, como la única instancia facultada para determinar la nulidad de las leyes y de las demás

---

<sup>49</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 356-365.

<sup>50</sup> RABASA, *op. cit.*, pp.348-354.

disposiciones generales. Este mecanismo consistía en la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales para ejercer un control recíproco sobre la regularidad de sus normas, al tenor de los artículos 22, 23 y 24 del Acta, que al efecto estipulaban lo siguiente:

**Artículo 22.** Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.

**Artículo 23.** Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

**Artículo 24.** En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó ley general á que se oponga.

De ese modo, el legislador federal ejercía un control directo sobre todas las disposiciones aprobadas por los congresos locales, que a su vez (con el voto de la mayoría), podían llegar a anular las normas de carácter federal. Este mecanismo, al que Barragán define como un esquema de *anulabilidad*,<sup>51</sup> pretendía asegurar la subsistencia del Pacto Federal, y así lo confirma la exposición del propio Otero<sup>52</sup> en el voto particular que dio origen al Acta de Reformas:

“[...] es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la cámara de senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones [...]”

<sup>51</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José (Comp.), *Mariano Otero*, Senado de la República, Primera Edición, México, 1987, p. 130.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 149-150.

Para el control de las normas estatales, el artículo 22 del Acta de Reformas esbozaba un procedimiento bastante sencillo. En todo momento, el Congreso de la Unión podía anular las normas aprobadas por las legislaturas locales, cuando a su juicio, éstas fueran contrarias a la Constitución o a las *leyes generales*, siempre que la declaración correspondiente hubiera sido iniciada a instancia de la Cámara de Senadores, como el máximo representante de las entidades federativas.

El procedimiento para lograr la anulación de las normas provenientes del Congreso general era más complejo. Según el artículo 23 del Acta de Reformas, la declaración de inconstitucionalidad debía ser precedida de una denuncia formal del Presidente de la República de acuerdo con su ministerio, o de diez diputados, seis senadores o tres legislaturas locales, denuncia que sólo podía ser formulada ante la Suprema Corte de Justicia dentro del mes siguiente a la publicación de la norma tachada de inconstitucional. Hecha la denuncia, los congresos estatales se dedicarían al estudio de la norma, emitiendo su voto en el plazo de tres meses, en un mismo día. Si la mayoría de las legislaturas locales estimaban que la norma se hallaba afectada de un vicio de inconstitucionalidad, la misma quedaría anulada, y la Suprema Corte de Justicia, que se encargaría de recabar los votos, publicaría el resultado de la votación.

De conformidad con el artículo 24 del Acta de Reformas, la declaración de inconstitucionalidad emitida por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales traía consigo una anulación absoluta de la norma en cuestión, esto es, una nulidad con efectos generales o *erga omnes*. Es importante hacer notar que en el control de las disposiciones de carácter federal, la intervención de la Suprema Corte era ciertamente marginal. La resolución definitiva dependía del voto de la mayoría de los congresos estatales, por lo que en estricto sentido, el control de la regularidad seguía encomendándose a un órgano de naturaleza política.

El segundo elemento del sistema de control constitucional adoptado en el Acta de Reformas, muy distinto del primero, fue consignado en el artículo 25, cuyo texto era el siguiente:

**Artículo 25.** Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

Si la Constitución yucateca de 1841 fue el primer ordenamiento en idear un mecanismo para proteger al ciudadano en el goce de sus derechos fundamentales en contra de las normas y los actos de autoridad que intentaran limitarlos,<sup>53</sup> el Acta de Reformas de 1847 marca su consagración definitiva en la Ley Fundamental del Estado mexicano. A la luz del artículo 25 de dicha Acta, los tribunales federales tendrían la facultad de *amparar* a cualquier habitante de la República en contra de las leyes y los actos de autoridad que limitaran sus derechos constitucionalmente tutelados,<sup>54</sup> procurando así la debida observancia de la Carta Magna, de la cual, el Poder Judicial sería el garante.

Sin embargo, en contraste con el mecanismo de *anulabilidad* que corría a cargo de los órganos legislativos, la protección derivada del amparo carecía de los efectos generales de un control político. De manera categórica, el artículo 25 del Acta de Reformas dispuso que los tribunales se limitarían *a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare*. Como consecuencia de ello, y pese a la generalidad de toda ley, la declaración de inconstitucionalidad formulada en la sentencia de amparo tendría el único efecto de *inaplicar* la norma en el caso particular, por lo que sólo el quejoso quedaría eximido de su cumplimiento.

<sup>53</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, *La Defensa...cit.*, p. 299. Aprobada el 16 de mayo de 1841, esta Constitución se basó en el proyecto formulado por Manuel Crescencio Rejón el 23 de diciembre del año anterior.

<sup>54</sup> Además de algunas garantías del debido proceso penal (artículos 149, 150, 151 y 154), la inviolabilidad del domicilio (artículo 152) y el derecho de acceso a la justicia (artículo 156) que enunciaba la Constitución de 1824, el artículo 2o. del Acta de Reformas reconocía los derechos políticos a votar y ser votado, así como los derechos de petición y asociación. Por su parte, el artículo 5o. reconocía, de forma conceptual, las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. Una ley secundaria que jamás llegó a expedirse, se encargaría de dar contenido a dichas prerrogativas.

Esto tiene una explicación muy sencilla, más allá del ánimo de evitar roces entre los poderes legislativo y judicial. El mecanismo de *anulabilidad* contenido en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas no era un *proceso* desde el punto de vista técnico, sino un *procedimiento* de índole político-legislativa que implicaba el ejercicio de un control abstracto de la constitucionalidad de las leyes, con lo que además, se pretendía abonar al equilibrio entre la Federación y los estados; dada la naturaleza de los órganos en los cuales recaía la decisión, así como del alcance de los intereses perseguidos, queda claro que las resoluciones del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales sólo podían producir efectos generales. Por el contrario, el juicio de amparo nació como una instancia jurisdiccional para la tutela de intereses estrictamente individuales: un verdadero *proceso*, sujeto a las normas de la teoría procesal que son comunes a cualquier litigio, como lo es el principio de relatividad de la cosa juzgada.

Más adelante veremos cómo fue que a causa de un error de tipo histórico, este principio, que en modo alguno es exclusivo del amparo, y que no se entiende fuera del sistema *mixto* del Acta de Reformas de 1847, se erigió como uno de los pilares fundamentales de la institución, bajo la equívoca designación de *Fórmula Otero*. En los años venideros, el principio de relatividad de las sentencias sería un aspecto inseparable del juicio de amparo, y por tanto, un factor determinante en la evolución del sistema de control constitucional en México a partir de entonces.

### **2.1.5. La Constitución federal de 1857.**

Uno de los rasgos más trascendentales de la Constitución federal del 5 de febrero de 1857<sup>55</sup> fue la consagración -en su Título I- de un catálogo de derechos individuales, cuya protección fue expresamente reconocida como base y objeto de las instituciones sociales. A diferencia del Acta de Reformas de 1847, en la cual se dejaba en manos del legislador ordinario la definición y alcances de los derechos

---

<sup>55</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 417-445.

en materia de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, la Carta de 1857 enunció una amplia lista de *garantías individuales*, desde la libertad de profesión y las muy diversas garantías que rigen al debido proceso, hasta los principios de legalidad e irretroactividad de las leyes.

Pero sin lugar a dudas, el avance más notable de este ordenamiento fue el haber logrado el desarrollo institucional del juicio de amparo, que terminaría dando identidad a todo un sistema de control constitucional basado en la actividad de los órganos de impartición de justicia. Y aunque a nivel nacional (es decir, en el texto de la Constitución del Estado mexicano) el amparo tuvo su primera aparición en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, el desarrollo de sus principios rectores se le debe a la Carta de 1857, específicamente a sus artículos 101 y 102, que a la letra se transcriben:

**Artículo 101.** Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

**Artículo 102.** Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el primero de dichos preceptos, el Constituyente enumeró los supuestos de procedencia del amparo, facultando -exclusivamente- a los tribunales federales para resolver cualquier controversia que llegara a suscitarse: *a)* por las leyes o los actos de autoridad que violaran las garantías individuales; *b)* por las leyes o actos de la autoridad federal que invadieran la esfera de competencia de las entidades federativas, y *c)* por las leyes o actos de la autoridad estatal que significaran una invasión a la esfera de competencia de la Federación. Si se tiene en cuenta que

originalmente, el juicio de amparo fue creado como un instrumento para proteger a los habitantes de la República en el goce de sus derechos básicos, es evidente que la Carta de 1857 extendió los alcances de la institución, proyectándola como una herramienta destinada a la preservación del sistema federal.

Recordemos que en el sistema *mixto* de Mariano Otero, el amparo coexistía con un mecanismo de *anulabilidad*, por virtud del cual, el Congreso de la Unión se hallaba facultado para anular las leyes expedidas por las legislaturas estatales, que a su vez podían llegar a anular las leyes federales. Era éste un procedimiento de índole política que además de garantizar la regularidad de las leyes federales y locales, buscaba fortalecer el Pacto Federal tras el colapso del centralismo.

Con un objetivo similar, el Constituyente de 1857 incorporó en el juicio de amparo la función de mantener la cohesión del orden federal, pero a diferencia del esquema de *anulabilidad* de 1847, que permitía el control abstracto de las normas jurídicas, el amparo se diseñó como un medio para cuestionar la validez de leyes y actos de autoridad, siempre que se alegara una invasión a la esfera competencial de la Federación o de los estados. La diferencia más obvia, sin embargo, radica en el hecho de que la *anulabilidad* constituye un instrumento de control por órgano político, mientras que el amparo es un proceso judicial.

Por su parte, el artículo 102 detalló los principios cardinales de la institución, al establecer que el juicio sólo podría promoverse a petición de quien hubiera sido directamente afectado por la norma o el acto reclamados (*principio de instancia de parte agraviada*), según las formas y procedimientos del orden jurídico (*principio de prosecución judicial*). Aunado a lo anterior, retomando una de las nociones que acompañaban al amparo desde su consagración en el Acta de Reformas de 1847, se dispuso que los fallos se ocuparían de los individuos particulares sin hacer una declaración general con respecto de la norma o del acto autoritario, con lo cual, se reiteraba el principio de relatividad que con el tiempo, tanto la jurisprudencia como la doctrina conocerían como la *Fórmula Otero*.

Cossío Díaz<sup>56</sup> destaca que durante la vigencia de la Constitución de 1857, el juicio de amparo fue reglamentado en cinco ordenamientos: a) la *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales Federales* (1861), en la cual se estableció la procedencia del amparo con motivo de la violación a los derechos contenidos en las leyes orgánicas; b) la primera Ley de Amparo (1869), bajo la cual se alcanzó lo que el propio autor describe como la *plenitud institucional del amparo*, gracias al notable desarrollo jurisprudencial de la época, y en la cual se incorporaron -entre otros aspectos- el principio de relatividad y la procedencia del amparo en contra de las resoluciones judiciales, a raíz del conocido caso de Miguel Vega; c) la segunda Ley de Amparo (1882), que introdujo la suspensión de oficio, precisó el principio de definitividad y estableció los requisitos para la formación de la jurisprudencia, a partir de la reiteración de un mismo criterio jurídico en cinco fallos; d) el *Código de Procedimientos Federales* (1897), que permitió la designación de autorizados para la tramitación del juicio y estableció la presunción de los actos reclamados a falta de informe de la autoridad señalada como responsable; y e) el *Código Federal de Procedimientos Civiles* (1908), que introdujo la figura de la suspensión provisional, así como la publicación de las sentencias de amparo y los votos de los juzgadores en el *Semanario Judicial*.

Otro elemento del sistema de control constitucional establecido en la Carta de 1857 consistía en la facultad de la Suprema Corte de Justicia para dirimir las controversias que se suscitaban entre las entidades federativas, y aquellas en que fuera parte la Federación. El marco normativo de esta atribución fue el artículo 98 del mismo Código Fundamental, cuya redacción fue la siguiente:

**Artículo 98.** Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.

---

<sup>56</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, 34-37.



Según el mismo tratadista,<sup>57</sup> este mecanismo, al que hoy conocemos como *controversia constitucional*, no pasó de ser una mera posibilidad normativa durante la vigencia de la Constitución de 1857, pues jamás llegó a ser un instrumento de uso generalizado para resolver los conflictos propios de su materia, y tampoco una vía de control constitucional. Ello pudo deberse a que en esa época, la solución de los conflictos políticos entre los estados se daba por otros cauces, sin ignorar que para entonces, la defensa de la Constitución se había concentrado casi de forma exclusiva en el juicio de amparo.

Finalmente, al lado del amparo y de la controversia constitucional, a las que Cossío Díaz describe como las *modalidades jurisdiccionales* del sistema de control constitucional implementado por el Constituyente de 1857, existió una *modalidad político-legislativa*. Aunque en el texto original de esta Carta, el Senado fue abolido al depositarse la función legislativa en un Congreso unicameral, mediante reforma publicada el 13 de noviembre de 1874, el Senado quedó formalmente restablecido como representante de los estados. Así, en los términos del artículo 72, apartado B, fracción IV, se facultó a la Cámara para dirimir las controversias *políticas* que se suscitaran entre los poderes de una misma entidad a petición de alguno de ellos, o cuando se hubiera interrumpido el orden constitucional local por la fuerza de las armas; ello, en los términos siguientes:

**Artículo 72.** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

**B.** [...]

**VI.** Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

Cossío Díaz opina que esta facultad del Senado, como medio para resolver conflictos competenciales entre los poderes estatales (no comprendidos dentro de la controversia constitucional) sí era un verdadero mecanismo para el control de la

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 40-41.

regularidad de las normas y los actos de la autoridad local. Sin embargo, reconoce que también sería posible afirmar lo contrario, dada la naturaleza política de esta clase de conflictos competenciales. De hecho, analizando los cinco casos en los que esta figura fue aplicada entre 1879 y 1884, este autor concluye que el Senado no logró comprender los alcances de su propia atribución, pues jamás llegaría a efectuar un verdadero contraste entre la Carta Magna y las normas o actos objeto de la controversia.<sup>58</sup>

## 2.2. La consolidación del sistema de control jurisdiccional.

En su texto original, la Constitución del 5 de febrero de 1917<sup>59</sup> reiteró el sistema de control de la Carta de 1857. A decir verdad, este *modelo nacional* se mantuvo casi inalterado durante gran parte del siglo XX, sin sufrir modificaciones significativas hasta las reformas del 10 de agosto de 1987, posteriormente complementadas con las históricas reformas del 31 de diciembre de 1994, que representan el origen del sistema que opera en la actualidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, Cossío Díaz<sup>60</sup> distingue dos grandes etapas en la evolución de nuestro actual sistema de control constitucional: a) un periodo de *reiteración* que inicia en 1917 y finaliza con las reformas de 1987, en el cual, el amparo coexiste con las controversias constitucionales como las dos modalidades jurisdiccionales del sistema, y aunque el Senado retiene una muy acotada facultad para dirimir las diferencias políticas entre los poderes de un estado, no es posible hablar de la modalidad *político-legislativa* de la Carta de 1857; y b) un periodo de *constitucionalización* que tiene su punto de partida en las reformas de 1987, con las cuales se pretendió transformar a la Suprema Corte de Justicia en un auténtico tribunal constitucional, un proceso que culminó con las reformas de 1994.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 50-54.

<sup>59</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp.576-646.

<sup>60</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, pp. 75-108.

A mi parecer, esta distinción es la forma más sencilla de explicar el proceso evolutivo del sistema de control que se ha aplicado en el ordenamiento mexicano desde 1917 a la actualidad. Sin duda, sería imposible comprender los alcances y el funcionamiento de nuestro sistema actual sin antes ocuparnos -así sea de forma breve- de los profundos cambios que éste ha venido experimentando durante casi un siglo de existencia, no sólo en el ámbito de los distintos instrumentos de control constitucional, sino también en la conformación de los órganos destinados a velar por la plena aplicación de la Ley Fundamental.

### **2.2.1. De 1917 a 1987.**

En principio, el orden constitucional que se impuso en 1917 no significó el abandono del sistema de control esencialmente jurisdiccional que venía operando desde la segunda mitad del siglo XIX. Además del juicio de amparo (que fue y ha sido la máxima institución protectora en el derecho mexicano) y de la controversia constitucional, se preservó la facultad de la Cámara de Senadores para poner fin a las diferencias políticas que surgieran entre los poderes de una entidad federativa, en aquellos casos en los que el orden constitucional se viera interrumpido por un conflicto de armas.

#### **a. *El juicio de amparo.***

Los artículos 103 y 107 se ocuparon de los principios rectores del juicio de garantías. El artículo 103 reiteró los tres supuestos de procedencia originalmente establecidos en el artículo 101 de la Carta de 1857, reconociendo a la figura como un medio para combatir: a) las normas o actos de autoridad que violentaran las garantías individuales, b) las normas generales o actos de la autoridad federal que invadieran el ámbito de las atribuciones de alguna entidad federativa, y c) normas o actos de la autoridad estatal que invadieran la esfera competencial reservada a la Federación.

Por su parte, el artículo 107 estableció las reglas fundamentales del amparo en nueve fracciones. Sin abandonar los principios de instancia de parte agraviada, prosecución judicial, relatividad y definitividad, el Constituyente fue especialmente cuidadoso al regular aspectos procesales específicos, como son -entre otros- los lineamientos para la tramitación del amparo judicial y administrativo, la suspensión del acto reclamado, la ejecución de las sentencias y las sanciones aplicables a las autoridades que se niegan a acatar el fallo protector, ya sea eludiendo la ejecución del mismo o repitiendo el acto reclamado.

Las cualidades de este instrumento serán materia de análisis a lo largo de los siguientes capítulos. Tan sólo para los efectos de este apartado, bástenos con señalar que ya para 1917, el juicio de amparo se había consolidado como la única opción práctica para ejercer el control de la regularidad constitucional en México, y aunque en un principio inspiró la creación de varios mecanismos afines a lo largo de Iberoamérica, distaba mucho de ser una institución perfecta, y pronto comenzó a manifestar signos de rezago, incluso frente a las mismas instituciones que en su momento se habían inspirado en ella.<sup>61</sup>

#### **b. La controversia constitucional.**

En su artículo 105, la Carta de 1917 reintrodujo la figura de la controversia constitucional. Aunque ciertamente, el Congreso de Querétaro siguió de cerca a la figura establecida en el artículo 98 de la Constitución de 1857, también amplió los supuestos de procedencia de este instrumento de control, que fue configurado de la siguiente manera:

**Artículo 105.** Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en la que la Federación fuese parte.

---

<sup>61</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *op. cit.*, pp. 2, 3.

Así las cosas, la controversia constitucional se perfilaba no sólo como una herramienta para dirimir las controversias entre las entidades federativas, sino también como un mecanismo protector del sistema federal. La Suprema Corte de Justicia quedó facultada para resolver cualquier conflicto que se suscitara: *a)* entre dos o más entidades federativas, *b)* entre los poderes de una entidad, con motivo de la constitucionalidad de sus actos, *c)* entre la Federación y uno o más estados, y *d)* aquéllas en que la Federación fuera parte.

Lo primero que salta a la vista es que el Constituyente extendió el ámbito de la figura, para abarcar a los conflictos entre los poderes de una entidad, y entre la Federación y un estado. Así mismo, llama la atención que la segunda hipótesis de procedencia, que se refiere a los conflictos entre *los poderes* estatales, parecería contraponerse con la facultad del Senado para dirimir tales diferencias. Lo cierto es que en la propia norma se aclaró que la Corte habría de resolver los conflictos entre poderes locales cuando la materia del debate fuera la *constitucionalidad* de sus actos, lo que evidentemente la distingue de la facultad conferida al legislador, cuyo objeto era la resolución de conflictos de índole política. De hecho, Cossío Díaz<sup>62</sup> menciona que en el artículo 104 de la iniciativa presentada por Carranza, se planteaba que la Corte resolviera los conflictos entre los poderes estatales, ya fuera *con motivo de sus respectivas atribuciones* o sobre la constitucionalidad de sus actos. El Congreso, al considerar que el primer escenario representaba una invasión de la facultad del Senado para mediar en los conflictos del orden político, optó por suprimir la expresión *con motivo de sus respectivas atribuciones*, para así conservar el aspecto estrictamente constitucional del mecanismo.

En cualquier caso, es de destacar que en esta primera etapa histórica, la controversia constitucional no fue una verdadera alternativa para el ejercicio del control de la regularidad de las normas y actos de autoridad. Fix-Zamudio<sup>63</sup> relata que hasta las reformas constitucionales de 1994, la figura fue aplicada en una sola ocasión. Se trata del llamado *Caso Oaxaca*, resuelto por la Corte los días 3 y 7 de

---

<sup>62</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, p.78.

<sup>63</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad... cit.*, pp. 123, 124.

diciembre de 1932, promovido por el entonces Procurador General de la República en contra de la *Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos*, que había sido aprobada por la legislatura de Oaxaca el 13 de febrero de ese año. En esa ocasión, la Suprema Corte de Justicia estimó que dicho ordenamiento invadía las facultades exclusivas de la Federación, y si bien no lo anuló de forma expresa, en la práctica, su declaración tuvo esos efectos.

### ***c. La facultad del Senado para dirimir conflictos políticos.***

Como se ha venido señalando, el Constituyente de 1917 decidió conservar la atribución que -desde su restablecimiento- el Senado ejercitaba con apoyo en el artículo 72, apartado B, fracción IV, de la Carta de 1857. Exactamente en esos mismos términos, el artículo 76, fracción VIII, de la nueva Ley Suprema facultó a la Cámara de Senadores para resolver las controversias políticas que pudieran llegar a suscitarse entre los poderes de una entidad federativa y así se le solicitara, o bien, cuando con motivo de ese tipo de enfrentamientos, se hubiera interrumpido el orden constitucional por medio de un conflicto armado.

En esta ocasión, la facultad del Senado no fue un verdadero instrumento para el control de la regularidad constitucional.<sup>64</sup> Aunque el nuevo precepto no era más que una transcripción literal de su correlativo en la Constitución de 1857, en ésta, la controversia constitucional no se hizo extensiva a los conflictos entre los poderes de un mismo estado, a diferencia de lo que observamos en el artículo 105 de la Carta de 1917, que introdujo una clara distinción entre los conflictos políticos, competencia de la cámara de senadores, y los que involucraran alguna cuestión de constitucionalidad, cuya resolución fue reservada a la Suprema Corte.

Desde este punto de vista, si bien es cierto que el Senado de la República retuvo su facultad para resolver los conflictos políticos entre los poderes locales, también lo es que ello no significó el establecimiento de un mecanismo de control

---

<sup>64</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *op. cit.*, pp. 83, 84.

constitucional, en la medida en que las cuestiones propiamente constitucionales quedaron inscritos en el ámbito de la función judicial, distinción que no existía en el texto de la Carta de 1857. Por ende, más que una garantía constitucional en un sentido técnico, esta atribución bien podría calificarse como un mecanismo jurídico de protección de la Constitución.

La eliminación del control político por parte del Senado, aunada al desuso de las controversias constitucionales, propició la concentración de las funciones de control en el juicio de amparo. Naturalmente, ello impulsó un importante desarrollo en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina especializada en torno a nuestra máxima institución procesal, pero también trajo consigo severas limitaciones,<sup>65</sup> entre las cuales, podemos mencionar la práctica inexistencia de una vía para combatir violaciones directas y abstractas a la Constitución (el juicio de amparo presupone la afectación de un interés individual) el monopolio del Poder Judicial de la Federación para ejercer el control de regularidad constitucional,<sup>66</sup> y sobre todo, la imposibilidad jurídica de anular las normas declaradas inconstitucionales, con lo cual la relatividad de las sentencias de amparo convirtió a la institución en un medio para perpetuar las graves diferencias sociales, económicas y culturales que han predominado en la sociedad mexicana desde tiempos remotos.

### **2.2.2. De 1987 a la actualidad.**

Aunque en el texto originario de la Carta de 1917, el sistema mexicano de control constitucional no experimentó modificaciones sustanciales en sus primeras seis décadas de existencia, cabe destacar que en ese lapso se gestaron reformas de gran relevancia para la organización del Poder Judicial Federal, generalmente motivadas por la necesidad de abatir el rezago que ya experimentaba la Suprema Corte de Justicia a causa de la gran cantidad de asuntos que debía desahogar.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 85-86.

<sup>66</sup> Cfr. MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número especial, México, 2009, pp. 165-174.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 91-92.

De manera especial, destacan las reformas del 19 de febrero de 1951, por virtud de las cuales, se adicionó el artículo 94 constitucional para establecer a los Tribunales Colegiados de Circuito. La modificación de las fracciones V, VI, VIII y IX del artículo 107 implicó que la Suprema Corte se reservaría el conocimiento de los juicios de amparo en revisión en los cuales se discutiera la inconstitucionalidad de una ley, y de los juicios de amparo directo promovidos contra sentencias fundadas en violaciones de fondo (*in iudicando*), mientras que los tribunales colegiados se ocuparían de los juicios de amparo directo en los cuales se adujeran violaciones sustanciales de procedimiento (*in procedendo*), que generalmente son cuestiones de mera legalidad.

Otro aspecto trascendente fue la reforma a la fracción II, que extendió la obligación de suplir la queja deficiente, cuando los actos reclamados se fundaran en leyes que la Corte hubiera declarado inconstitucionales a través de un criterio de jurisprudencia. Naturalmente, esta medida puede interpretarse como un primer esfuerzo para extender los alcances de las declaraciones de inconstitucionalidad formuladas por los tribunales federales.

Esto fue complementado con las reformas del 25 de octubre de 1967, que alteraron las reglas de procedencia del amparo directo con la modificación de las fracciones V y VI del artículo 107 de la Carta Magna, facultando a los tribunales colegiados para resolver dicha instancia, independientemente de la naturaleza de las violaciones cometidas en la sentencia reclamada, fueran éstas de fondo o de procedimiento. Así mismo, se actualizó la fracción VIII, ampliando la competencia originaria de la Corte para resolver los juicios de amparo indirecto en revisión, para incluir -entre otros supuestos- los asuntos que versaran sobre la constitucionalidad de reglamentos federales. Por otra parte, vale la pena subrayar que la reforma a la fracción V de dicho artículo abrió la posibilidad de acudir al amparo directo contra las sentencias provenientes de los tribunales de lo contencioso administrativo, que hasta ese momento se habían considerado como simples actos administrativos, dada la naturaleza material de esos tribunales.



Sin embargo, las reformas del 10 de agosto de 1987 son un parteaguas en la evolución de nuestro sistema de control constitucional, más que por los cambios a nivel normativo, por el hecho de haber infundido una nueva forma de concebir la función del Máximo Tribunal.

La aspiración detrás de estas reformas fue acercar a la Suprema Corte al modelo de los tribunales constitucionales europeos. Con ese objeto, se adoptaron varias medidas, entre las cuales destacan las siguientes: a) en el párrafo sexto del artículo 94 constitucional, se facultó al Pleno de la Corte para distribuir los asuntos de su competencia entre las Salas, mediante acuerdos de carácter general; b) la fracción V del artículo 107 reservó a los tribunales colegiados el conocimiento del amparo directo, limitando así la intervención de la Corte al recurso de revisión, que según veremos más adelante, resulta improcedente si no subsiste un problema de constitucionalidad; y c) en la fracción VIII de ese mismo precepto, se dispuso que la Corte, sin perjuicio de su facultad de atracción, resolvería los juicios de amparo indirecto en revisión en los cuales se discutiera la constitucionalidad de una norma general, cuando se tratara de un amparo por invasión de esferas de la Federación o de las entidades federativas -*amparo soberanía*- o, en general, cuando se tratara de un asunto con características especiales.

Es evidente que las reformas señaladas pretendieron reservar a la Suprema Corte de Justicia la función de dirimir los problemas propiamente constitucionales, delegando a los tribunales colegiados de circuito el control de la legalidad. Aunque estrictamente, estos cambios fueron parte de una tendencia que se había venido manifestando desde las reformas de 1951, se trató de la primera ocasión en la que se expresaba la intención de implementar un tribunal constitucional, siguiendo el modelo austriaco que ya se había consolidado en varios países europeos desde la segunda posguerra. En ese sentido, Cossío Díaz<sup>68</sup> refiere que antes de 1987 (y en concreto, de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 92-104.

Miguel de la Madrid) no se hablaba en México de un tribunal constitucional, por lo que no es posible suponer que la finalidad de las reformas de 1951 y 1967 fue la de imponer un órgano de esa naturaleza.

Desde 1951 se había optado por asignar a la Suprema Corte de Justicia el control de la regularidad constitucional, compartiendo con los tribunales colegiados de circuito el conocimiento de ciertas cuestiones de legalidad, pero en esa época, solamente se hablaba de una redistribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial como la solución más adecuada para disminuir el rezago. Por ese motivo, Cossío estima que la noción del tribunal constitucional sirvió más como un concepto para explicar de forma retroactiva a las reformas constitucionales que antecedieron a las de 1987, y como una *idea-guía*,<sup>69</sup> referente o punto de partida para las reformas posteriores, que decididamente plantearon la consolidación de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional.

El paso decisivo se dio con las reformas del 31 de diciembre de 1994, que terminaron de afianzar el papel de la Suprema Corte de Justicia como el garante y máximo intérprete de nuestra Ley Fundamental, dando una nueva configuración al sistema de control constitucional que venía operando desde 1917.

Por principio de cuentas, la Corte fue reorganizada con el fin de acercarla lo más posible a la composición de los tribunales constitucionales europeos, que de acuerdo con la recomendación del propio Kelsen,<sup>70</sup> deben operar con un número no muy elevado de integrantes. A través de una adición al artículo 94 de la Carta Magna, se redujo el número de ministros, de los veintiséis que integraban el Pleno desde las reformas de 1951, a tan sólo once,<sup>71</sup> dispuestos en dos Salas formadas

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 107-125.

<sup>70</sup> KELSEN, Hans, *op. cit.*, p. 57.

<sup>71</sup> La composición de la Suprema Corte de Justicia ha cambiado en cuatro ocasiones desde 1917: a) en la reforma del 20 de agosto de 1928, se aumentó el número de ministros de once a dieciséis, organizados en tres Salas de cinco ministros cada una, sin contar al presidente; b) la reforma del 15 de diciembre de 1934 los aumentó a veintiuno, en cuatro Salas; c) con la reforma del 19 de febrero de 1951 se elevó a veintiséis (veintiún ministros *numerarios* distribuidos en cuatro Salas y cinco *supernumerarios* en una Sala Auxiliar); y d) la reforma del 31 de diciembre de 1994 volvió a la integración original de once ministros. Para una mejor referencia al respecto, Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2002, pp. 91-94.

por cinco ministros cada una, sin contar al ministro presidente. De ese modo, se volvía a la integración original de once ministros, prevista en el texto primigenio del artículo 94 constitucional.

En el mismo precepto, se amplió la facultad de la Suprema Corte de Justicia para distribuir los asuntos de su competencia originaria por medio de acuerdos de carácter general. Si en la reforma constitucional de 1987, el objetivo era agilizar la distribución de los expedientes entre las Salas, las reformas de 1994 extendieron los alcances de los acuerdos del Pleno, que además de definir la asignación de los asuntos a las Salas, podrían delegar a los tribunales colegiados el conocimiento de las cuestiones que hubieran dado lugar a un criterio jurisprudencial, haciendo innecesaria la intervención de la Corte.

Otra materia de vital importancia fue la creación, también en el artículo 94, del Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano se ocuparía del nombramiento, adscripción, especialización, vigilancia y disciplina de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, una labor de tipo administrativo que hasta ese momento se había asignado al Pleno de la Corte. La presencia de una entidad que asumiera esas funciones administrativas habría de permitir que nuestro Máximo Tribunal concentrara su atención a las cuestiones propiamente jurisdiccionales, y sobre todo, a los temas constitucionales de mayor relevancia.

Sin embargo, el aspecto más llamativo de esta serie de históricas reformas fue la sustancial modificación del artículo 105 de la Carta Magna, que terminó por incorporar los principales elementos del paradigma europeo a nuestro sistema de control constitucional. Con un contenido muy extenso, el artículo fue reorganizado en tres fracciones, de las cuales, sólo nos interesan las dos primeras.

En la fracción I se ampliaron las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional. Cabe recordar que en el texto original del artículo 105, esta figura era aplicable en cinco casos, que analizados en su conjunto, nos demuestran que

se trataba de un instrumento con un doble objetivo: a) preservar el sistema federal, anulando cualquier norma o acto autoritario que invadiera la esfera competencial de la Federación o de los estados, conflictos que tienen una naturaleza *territorial o vertical*,<sup>72</sup> y b) garantizar la separación de funciones entre los poderes locales, con la solución de los llamados *conflictos de atribución*, de naturaleza *horizontal*.

De ese modo, la institución fue fortalecida desde ambos puntos de vista, no sólo como un mecanismo protector del sistema federal, sino también como una herramienta para asegurar el equilibrio entre poderes. Además de haber incluido a los conflictos competenciales que involucraran al Distrito Federal o a un municipio, se hizo extensiva la figura a los *conflictos de atribución* entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, y a aquéllos que pudieran llegar a suscitarse entre los órganos de gobierno del Distrito Federal.

La fracción II introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad. Para ese efecto, se facultó a la tercera parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, de los congresos locales o de la Asamblea Legislativa Distrito Federal, así como al Procurador General de la República, para impugnar las normas que estimaran inconstitucionales, ante el Pleno de la Suprema Corte. A diferencia de la controversia constitucional, se trata de una figura sin precedentes inmediatos en el derecho mexicano, y que tampoco se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos, sino en el modelo de control concentrado que se adoptó en los ordenamientos de Alemania, Francia, España y Portugal,<sup>73</sup> en los cuales, esta acción se ha previsto como un medio para que las minorías parlamentarias tengan la posibilidad de combatir las determinaciones de las mayorías, velando así por el principio de *oposición política garantizada*.

La nota más distintiva de esta figura es su carácter *abstracto*, pues contrario a lo que ocurre con las controversias constitucionales y el juicio de amparo, para promover la acción de inconstitucionalidad no se requiere probar la existencia de

---

<sup>72</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...*, cit., pp. 126-132.

<sup>73</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa...*, cit., pp. 251-277.

un agravio o de un interés jurídico, de manera que las normas se combaten con independencia de su aplicación en los casos concretos. Otro aspecto que separa a la acción de inconstitucionalidad del amparo y de la controversia constitucional es su objeto, pues mientras que los primeros son un medio para combatir las normas y los actos de autoridad que se estiman inconstitucionales, la acción abstracta sólo permite abordar el estudio de normas generales.

Ambos instrumentos, posteriormente regulados por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995), permiten la anulación *erga omnes* de las normas impugnadas, siempre que la sentencia sea aprobada con una mayoría de ocho votos.

Con la notable ampliación de la controversia constitucional y la creación de la acción abstracta, el juicio de amparo dejaba de ser la única posibilidad para el ejercicio del control constitucional en nuestro país, y la violación de las garantías individuales no era ya una condición indispensable para el escrutinio constitucional de las normas y los actos de autoridad. Sin embargo, cabe señalar que los nuevos mecanismos de control, sustentados en la idea del tribunal constitucional como un *legislador negativo*, jamás han sido accesibles para el individuo, por lo cual, el único medio de control al alcance de la población en general siguió siendo el juicio de amparo, rígido en su procedencia y con efectos relativos. Así pues, quedaba pendiente la modernización del amparo, con el fin de adaptarlo a las exigencias de una nueva realidad en los planos jurídico y social.

Llegamos así a la más reciente etapa en la lenta y complicada marcha del sistema mexicano de control constitucional. El 6 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó los artículos 94, 103, 104 y 107 de nuestra Carta Magna, y pocos días después, el 10 de junio de 2011, fueron publicadas las reformas de los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 constitucionales. Podemos decir que este conjunto de enmiendas significó el más

grande esfuerzo para ampliar la protección de los derechos humanos, y al mismo tiempo, una de las mayores transformaciones que haya experimentado el juicio de amparo en casi dos siglos de historia. Las reformas de 2011 marcaron un evento que tan sólo puede compararse con el movimiento reformador de 1994, al haber impulsado un auténtico cambio de paradigma en la forma de entender y de aplicar las disposiciones del sistema jurídico, e incluso, considero que si la *idea-guía* que condujo a las reformas posteriores a 1987 fue el establecimiento de un *verdadero* tribunal constitucional, la *idea-guía* que ha determinado el alcance de la evolución normativa y la interpretación jurisprudencial a partir de 2011, ha sido la necesidad de reforzar la protección de los derechos humanos.

Con relación al primer ámbito de las reformas de 2011, esto es, las nuevas directrices para la tutela de los derechos fundamentales de la persona humana, es necesario atender a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que en lo conducente se transcribe:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

En esas breves líneas, se condensan los principios que dan forma al nuevo paradigma constitucional. La protección de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales se ha erigido como la *ultima ratio* de las instituciones, por lo que todas las autoridades deben promover y respetar esos derechos en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Para ese efecto, se ha consagrado el principio *pro persona* como un criterio hermenéutico que permite

optimizar la defensa del individuo, de tal suerte que el aplicador del derecho, ante la posible disyuntiva de aplicar dos preceptos que expresen la misma prerrogativa, o de interpretarla bajo uno u otro enfoque, habrá de preferir la norma o el criterio interpretativo que garantice la protección más amplia.

Sin perder de vista que a la luz del artículo 133 de la Constitución Federal, los tratados internacionales forman parte del derecho interno, y que por ende, los derechos humanos reconocidos en dichos tratados nunca han dejado de tener una tutela formal en el ordenamiento mexicano,<sup>74</sup> lo cierto es que al haberse estipulado que toda persona gozará de los derechos otorgados tanto en la Constitución como en los tratados, se han instituido dos fuentes normativas fundamentales en materia de derechos humanos. Naturalmente, con esto han ampliado en forma dramática los parámetros para el control de la regularidad, que ya no sólo exige contrastar la norma o acto de autoridad con el texto de la Constitución misma, sino también con los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que se han ido incorporando a nuestro sistema jurídico, ejerciendo un control de *convencionalidad* que incluso opera de manera oficiosa.

En ese tenor, aunque todos los tratados internacionales (con independencia de su materia) siguen ubicándose jerárquicamente por debajo de la Constitución, el marco normativo fundamental o *bloque de constitucionalidad*, exclusivamente por lo que respecta al reconocimiento y protección de los derechos humanos, se integra a partir de las normas emanadas de la propia Ley Fundamental, así como de los instrumentos internacionales que reconozcan dichas prerrogativas.

Por otro lado, si además de los derechos humanos, todo individuo goza “*de las garantías otorgadas para su protección*”, es evidente el abandono del concepto clásico de *garantías individuales* como sinónimo de *derechos humanos*. Esto se ve reflejado en el hecho de que el Título I de nuestra Carta Magna, que hasta antes

---

<sup>74</sup> En estricta teoría, si los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que todo acto de autoridad debe emitirse con apego a derecho, resulta evidente que una norma o acto que se contraponen con un tratado internacional que ha sido válidamente celebrado, es violatorio de la garantía de legalidad, y técnicamente, impugnabile a través del juicio de amparo.

de las reformas de 2011 llevaba el epígrafe “*De las Garantías Individuales*”, ahora se titula “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, otro claro indicativo de que no se trata del mismo concepto. Ante la falta de una definición expresa, es posible sostener que la expresión “*garantías otorgadas para su protección*”, comprende al cúmulo de exigencias y restricciones que la Constitución impone a los órganos de Estado, con el objeto de *garantizar* el pleno respeto a los derechos fundamentales, del modo en que las garantías de audiencia y legalidad tutelan el derecho humano a la propiedad,<sup>75</sup> por mencionar tan sólo un ejemplo.

De la mano de la reforma en materia de derechos humanos, se produjo una significativa transformación del juicio de amparo. Para ese momento, la institución presentaba un severo atraso en relación con otros mecanismos protectores que en su momento se habían inspirado en ella, y no debemos olvidar que durante varias décadas, un sector importante de la doctrina se encargó de evidenciar los graves inconvenientes de algunos de los principios más antiguos de la institución, desde la excesiva rigidez del concepto de *interés jurídico* para determinar la legitimación activa, hasta las limitaciones derivadas del principio de relatividad, particularmente en el amparo contra normas generales.

En este ámbito, destaca el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia, aprobado a principios de 2001, con base en el anteproyecto redactado por una comisión integrada por dos ministros de la propia Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados postulantes, que por varios meses, se encargó de recoger las principales preocupaciones y propuestas de la comunidad jurídica, en aras de producir un texto que incorporara los más necesarios avances para la renovación del amparo.

Por razones que carecen de toda justificación en la actualidad, la Suprema Corte de Justicia no posee la facultad constitucional para promover iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, por lo cual, pese a los enormes méritos de su

---

<sup>75</sup> Tesis XXVII.1o.(VIII Región) 24 K (10a.), 10a. Época; T.C.C., Gaceta S.J.F., Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, p. 2353, de rubro *DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN*.



proyecto, ésta se vio forzada a remitirlo a las instancias correspondientes, y no fue sino hasta el 30 de marzo de 2004,<sup>76</sup> que un grupo de senadores lo hizo suyo y lo presentó como iniciativa ante el Senado, una iniciativa que jamás se aprobaría. Si bien es cierto que el proyecto no se concretó en un nuevo ordenamiento legal, no es exagerado afirmar que se trata del principal artífice de las reformas del mes de junio de 2011, pues a él se debe una buena parte de las innovaciones que hoy se observan en la reglamentación del amparo, posteriormente extendidas en la Ley reglamentaria que entró en vigor el pasado 3 de abril de 2013.

Dado que sería prolijo analizar cada una de las modificaciones efectuadas al marco normativo de nuestro juicio constitucional, baste mencionar las que -a mi entender- han significado un verdadero cambio en la manera de aplicar el derecho de amparo: *a)* la extensión del ámbito protector del juicio, que lo coloca como un medio para la protección de los derechos humanos que han sido reconocidos en los tratados internacionales, *b)* la admisión del interés legítimo como criterio para determinar la legitimación del quejoso, al lado de la noción tradicional del interés jurídico, y *c)* el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que habilita a la Suprema Corte de Justicia para anular -con efectos *erga omnes*- las normas que hayan sido declaradas inconstitucionales a través de la jurisprudencia de los tribunales federales, una nueva figura que constituye el objeto del presente estudio, y sobre la cual se abundará en los siguientes apartados.

### **2.3. La configuración del sistema actual.**

La Constitución de 1917 logró consolidar el sistema de control jurisdiccional que en un principio se impuso en la Carta de 1857, dejando atrás el modelo de control por órgano político que había operado en las primeras décadas de nuestra vida como nación independiente, en las Constituciones de 1824, 1836 y 1843. En este sentido, debe insistirse en el hecho de que, ya en los inicios del siglo XX, el control de la regularidad constitucional en México se identificaba con el juicio de amparo,

---

<sup>76</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, p. 118.

que si bien se había mantenido como el único instrumento eficaz para el ejercicio de ese control sobre las normas jurídicas y los actos de autoridad, era evidente su rezago ante las exigencias de la sociedad contemporánea.

Con las reformas de 1987 se dio el primer paso hacia la modernización de ese sistema, un proceso evolutivo que culminaría con las reformas de 1994, de las cuales se desprenden varios avances importantes. En primer orden, se refrendó el papel de la Suprema Corte de Justicia como un auténtico tribunal constitucional, de inspiración europea. Así mismo, derivado de la renovación de la controversia constitucional y la implementación de una acción abstracta de inconstitucionalidad, se diversificaron las posibilidades de control y el sistema dejó de limitarse al juicio de amparo, que ya exigía una revisión de fondo.

No obstante, las reformas de junio de 2011 significaron el punto culminante en la conformación de nuestro actual sistema de control constitucional. Al margen de los grandes avances en la reglamentación del amparo, hay que destacar que el cambio de paradigma en el ámbito de los derechos humanos ha dado una nueva visión a la labor de los jueces, y en términos más generales, al ejercicio del control de la regularidad constitucional en México. Uno de los rasgos que nos ilustran con mayor claridad esta circunstancia ha sido el abandono del criterio tradicional de la Suprema Corte de Justicia, que prohibía el control difuso de la constitucionalidad de las normas generales.

De ese modo, es posible afirmar que en la actualidad, el sistema mexicano se nutre de los dos grandes modelos de control constitucional que han prevalecido a partir de la segunda posguerra. Por un lado, la presencia de un tribunal que por medio de las instancias conducentes (las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad y en cierto modo el juicio de amparo), funge como el último intérprete de nuestra Ley Fundamental, pone de relieve la mayor virtud del modelo de control *concentrado* o  *europeo*. Así mismo, los efectos relativos en el juicio de amparo, que se traducen en la mera inaplicación de las normas reclamadas en los

casos concretos, aunado a la muy reciente implementación del control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas generales, nos han permitido adaptar los rasgos más sobresalientes del modelo *americano*.<sup>77</sup>

La incorporación de ambos paradigmas ha dado como resultado un sistema de carácter *mixto* que se desarrolla prácticamente en todos los ámbitos del orden normativo, desde la preservación de la forma de Estado federal hasta el ejercicio de las prerrogativas que se reconocen al individuo. Ahora bien, para comprender los alcances de este sistema, es necesario tener presente la distinción elemental que existe entre los mecanismos de *protección de la Constitución* y las *garantías constitucionales*, como las dos categorías que se desprenden de la noción más amplia de *Defensa de la Constitución*.

Aunque es posible hablar de varios medios de *protección de la Constitución* en el ordenamiento mexicano (algunos de los cuales se han descrito en las líneas que anteceden), el presente estudio tiene la finalidad de examinar una figura que sin duda se inscribe en el ámbito de las *garantías constitucionales*, como lo es el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que se establece en el artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna, y cuya función es la tutela de la regularidad constitucional en el ámbito de la función legislativa (*lato sensu*). En ese tenor, sin perder de vista que en su configuración actual, el sistema de control previsto en la Constitución federal comprende instrumentos muy diversos,<sup>78</sup> sólo me ocuparé de analizar aquéllos que permiten ejercer un control directo sobre las normas generales: a) el juicio de amparo, b) la controversia constitucional, y c) la acción abstracta de inconstitucionalidad. Ello, sin perder de vista que a partir de las reformas de 2011, el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad opera como una técnica implícita en cualquier instancia jurisdiccional.

---

<sup>77</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, pp. 132-135.

<sup>78</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho... cit.*, p. 115. Siguiendo las ideas de este autor, es posible sostener que el derecho procesal constitucional en México comprende las siguientes figuras: a) el juicio de amparo, b) la controversia constitucional, c) la acción de inconstitucionalidad, d) el juicio político, e) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, f) el juicio de revisión constitucional electoral, y g) los organismos autónomos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, que operan bajo el modelo escandinavo del *Ombudsman*. Esto, aunado a los muy diversos medios de control que existen en las constituciones de las entidades federativas.

### 2.3.1. El juicio de amparo.

Desde su aparición en el Acta de Reformas de 1847, el juicio de amparo fue concebido como un medio para exigir el respeto a los derechos del individuo por los órganos de Estado. Sin embargo, es importante hacer notar que en más de un siglo de existencia, la figura ha sufrido una paulatina mutación, transitando de una herramienta para proteger al ciudadano en el goce de sus derechos a la vida y a la libertad personal, a un instrumento notablemente más complejo, que además de ofrecer esa protección elemental al individuo, constituye un medio para asegurar la regularidad constitucional de las normas generales y de todas las actuaciones de la autoridad estatal.

En esa línea de pensamiento, Juventino Castro<sup>79</sup> llegó a sostener que en el estudio del amparo no es posible hablar de una *singularidad cualificada* ni de una *unicidad constituida*, sino de varios *procesos de amparo*. Para este tratadista, el examen sistemático de la figura debe tener como punto de partida la distinción de cuatro grandes ramas, cada una con sus propios caracteres: a) el amparo contra normas generales inconstitucionales; b) el *amparo-soberanía*, en los supuestos que contemplan las fracciones II y III del artículo 103 de la Carta Magna, y que en la práctica carece de una aplicación real, c) el *amparo-casación*, como un medio para revisar las decisiones de la judicatura ordinaria, y d) el *amparo-garantías*, que a su vez puede dividirse en un *amparo administrativo* en lo tocante a la defensa del individuo frente a los muy diversos actos de la autoridad administrativa, y un *amparo libertad*, como herramienta para combatir las actuaciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial que llegaran a atentar contra la libertad personal del individuo, fundamentalmente en la materia penal.

---

<sup>79</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Hacia el amparo evolucionado*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997, p.1.

Por su parte, Fix-Zamudio<sup>80</sup> profundiza en estas conclusiones y describe al juicio de amparo como un instrumento que comprende, a su vez, cinco principales procedimientos de control:

- El amparo *habeas corpus*, tendiente a combatir los actos y las omisiones de la autoridad que vulneren la libertad personal fuera de proceso, con respecto de las detenciones realizadas por las autoridades administrativas, sean por parte de la policía o del Ministerio Público.
- La *acción de inconstitucionalidad*, bajo dos modalidades: *i)* la de una *acción* en estricto sentido en el caso del amparo indirecto contra normas generales, que se endereza en contra de la norma tildada de inconstitucional, para el efecto de que ésta se desincorpore de la esfera jurídica del quejoso; *ii)* la de un *recurso de inconstitucionalidad* en el amparo directo contra normas generales, que se reduce al examen constitucional de las disposiciones aplicadas en la sentencia o resolución que pone fin a un medio de defensa ordinario, que podrá anularse por la invalidez de los preceptos aplicados en la instancia de origen.
- El amparo contra resoluciones judiciales o *amparo judicial*, para someter al escrutinio constitucional las determinaciones de la judicatura ordinaria, siendo el sector cuantitativamente más relevante en la actualidad.
- El amparo contra los actos de las autoridades administrativas, un sector que a decir del mismo autor, se ha visto reducido con el desarrollo de tribunales de lo contencioso administrativo, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas.
- El amparo en materia agraria, un régimen especial que otorga una serie de facilidades procesales a favor de los campesinos que se encuentran sujetos al régimen de la reforma agraria (ejidatarios y comuneros).

---

<sup>80</sup> FIX-ZAMUDIO, *Estudio de la defensa... cit.*, pp. 304-311.

Sin embargo, con independencia de la postura que se adopte en torno a las ramificaciones de la institución, queda claro que como instrumento protector de los derechos individuales, el juicio de amparo no es sólo un medio para el control de la regularidad constitucional (y por mucho tiempo, la única *garantía constitucional* que resultaba accesible a la ciudadanía), sino que además, se caracteriza como una herramienta procesal que en forma indirecta, tiende a velar por la legalidad de cualquier manifestación de imperio por parte del Estado.

Si se atiende a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Federal, es posible advertir que en principio, el juicio de amparo es procedente en tres casos distintos: *a)* para combatir las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violenten los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección, tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; *b)* en contra de las normas y los actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera competencial del Distrito Federal; y *c)* en contra de las normas y los actos de las autoridades estatales o del Distrito Federal que deriven en una invasión a las atribuciones de la autoridad federal.

Ahora bien, cabe aclarar que en la práctica, los dos últimos supuestos (que conforman lo que la doctrina ha conocido como *amparo-soberanía*) se subsumen en el primero, dado que el amparo no es el medio idóneo para que la Federación, las entidades federativas o el Distrito Federal reclamen la invasión o restricción de sus esferas competenciales. Ciertamente, si se considera que por regla general, las autoridades no se encuentran legitimadas para acudir al juicio de amparo,<sup>81</sup> y que ninguna sentencia surte efectos generales o *erga omnes*, se comprende que la única causa que puede justificar la acción constitucional es la violación de algún derecho humano, tal como lo ha reconocido el legislador federal en las fracciones II y III del artículo 1o. de la Ley de Amparo.

---

<sup>81</sup> Esto admite una única excepción. En el artículo 7o. de la Ley de Amparo se establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública puede solicitar el amparo en contra de las normas, actos u omisiones que afecten su patrimonio, pero única y exclusivamente con respecto de aquellas relaciones jurídicas en las cuales, se encuentren *en un plano de igualdad con los particulares*.

Luego entonces, si el juicio de amparo protege al individuo frente a aquellas normas generales, actos u omisiones de la autoridad pública que representen una transgresión de sus derechos fundamentales y de las garantías otorgadas para su protección, y que una de dichas garantías es justamente el principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, es válido afirmar que en forma indirecta, el amparo es una vía efectiva para asegurar la exacta aplicación de la ley. Dicho en otras palabras, al margen de cualquier otra prerrogativa establecida a favor del ciudadano, si el principio de legalidad supone la obligación de toda autoridad de fundar sus actuaciones en el marco normativo que resulte exactamente aplicable, cualquier violación a este principio (impugnable en amparo) dará lugar a que el examen constitucional del acto reclamado requiera un estudio de legalidad, y en tal virtud, el examen de legalidad será indirectamente un examen de constitucionalidad.

### **2.3.2. La controversia constitucional.**

Como se ha dicho, la controversia constitucional es una figura procesal que tiene por objeto la tutela del federalismo mexicano y del principio de separación de poderes que le da sustento, procurando el equilibrio político entre la Federación, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos competenciales, e incluso, entre los poderes de una misma entidad federativa. Esencialmente, el objeto de control de este instrumento es, como lo expresa Cossío Díaz, las normas jurídicas y los actos de autoridad que alteren la asignación de competencias entre órganos jurídicos,<sup>82</sup> sin que para ello sea relevante si de la norma o el acto se desprende una afectación concreta a un interés individual, ya que los únicos sujetos que se encuentran legitimados para instar una controversia constitucional son los entes públicos que resienten la invasión de sus atribuciones.

---

<sup>82</sup> COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, p. 144.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que en términos del artículo 46 de la Constitución Federal, los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas, que en principio se resuelven a través de convenios amistosos con la aprobación del Senado, pueden llegar a solventarse en virtud de una controversia constitucional, siempre que las partes no alcancen un convenio y así se solicite a la Suprema Corte de Justicia. En tal sentido, aunque la figura fue planteada como un instrumento para preservar el equilibrio entre los distintos órdenes jurídicos que confluyen en nuestro sistema federal, también se manifiesta como un medio eficaz para resolver las disputas territoriales entre estados, una función que se reservó al Senado de la República hasta la reforma publicada el 15 de octubre de 2012, que derogó la fracción XI del artículo 76 de la Constitución Federal.

En su redacción actual, la fracción I del artículo 105 constitucional estipula que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolverá las controversias que, con excepción de aquéllas en materia electoral, ocurran entre: *a)* la Federación y un estado o el Distrito Federal, *b)* la Federación y un municipio; *c)* el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, o en su caso la Comisión Permanente; *d)* un estado y otro; *e)* un estado y el Distrito Federal; *f)* el Distrito Federal y un municipio; *g)* dos municipios de estados distintos; *h)* dos Poderes de una misma entidad, sobre la constitucionalidad de sus actos o determinaciones de carácter general; *i)* un estado y alguno de sus municipios, también con motivo de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; *j)* un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; *k)* dos órganos de gobierno del Distrito Federal, por lo que respecta a la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y finalmente, *l)* dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones de carácter general.



Ahora bien, en función de sus particularidades, Cossío Díaz<sup>83</sup> agrupa a los distintos supuestos de procedencia de las controversias constitucionales en tres categorías, a saber:

- a. *Conflictos entre diversos órdenes jurídicos.* Es el caso de las diferencias entre la Federación y un estado, el Distrito Federal o un municipio, entre un estado y otro o el Distrito Federal, entre éste y un municipio y entre dos municipios de estados distintos (incisos a, b, d, e, f y g).
- b. *Conflictos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos.* Con respecto de la inconstitucionalidad de sus normas o actos, específicamente, las controversias entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, o bien, aquéllas que pudieran tener lugar entre un estado y un municipio de otra entidad federativa (incisos c y j).
- c. *Conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico.* Es decir, las controversias entre dos poderes de un mismo estado, las ocurridas entre un estado y uno de sus municipios y aquéllas entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal (incisos h, i y k).

En la mayoría de los escenarios, los efectos de la sentencia estimatoria son generales o *erga omnes*, lo que en todo caso, dependerá de la naturaleza de los actos impugnados y de las partes involucradas en el litigio.<sup>84</sup> Así es, siempre que la controversia verse sobre normas generales de los estados o los municipios impugnadas por la Federación (los supuestos previstos en los incisos a y b), de los municipios impugnadas por los Estados (incisos i y j), o bien, en los casos de los incisos c, h y k (los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federal, entre los poderes de un mismo estado o entre los órganos de gobierno del Distrito

<sup>83</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa...cit.*, pp. 229, 230. Esta clasificación no contempla el supuesto contenido en el inciso l) de la citada fracción I, adicionada mediante reforma del 11 de junio de 2013, referente a las controversias que involucran a los organismos constitucionales autónomos.

<sup>84</sup> Tesis P./J. 9/99, 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 28, de rubro *CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.*

Federal), la resolución de la Suprema Corte tendrá efectos generales, lo que a todas luces, es consistente con el paradigma del *legislador negativo*. En todas las demás hipótesis de procedencia (incisos d, e, f, g, y l), el fallo sólo podrá surtir efectos para las partes.

Pero sin importar el carácter de las partes contendientes, las sentencias dictadas en las controversias constitucionales deben contar con la aprobación de ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.<sup>85</sup> La consecuencia de no reunir la votación requerida es, de acuerdo a los artículos 42 y 43 de la Ley Reglamentaria, la desestimación de la controversia. Por el contrario, de alcanzarse esa mayoría calificada, las consideraciones expresadas en la sentencia, en lo que respecta al problema de constitucionalidad, tendrán el carácter de jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales del país.

Con el objeto de dar publicidad a las determinaciones del Máximo Tribunal en el ámbito de este mecanismo de control, las sentencias deben publicarse en el Semanario Judicial de la Federación. De la misma manera, en aquéllos casos en los cuales se declare la invalidez de una norma general, sea por la invasión de las esferas competenciales asignados a los distintos órdenes jurídicos o por cualquier otro vicio de inconstitucionalidad, el fallo deberá publicarse, además, en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial en el que originalmente se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional.

### **2.3.3. La acción de inconstitucionalidad.**

En su concepción original, la acción de inconstitucionalidad fue proyectada como un instrumento con el que las minorías parlamentarias podrían combatir las determinaciones de las mayorías, por medio de un examen constitucional de tipo *abstracto* que inicialmente, excluía a las leyes en materia electoral. Así lo reflejaba

---

<sup>85</sup> Tesis P./J. 10/99, 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 284, de rubro *CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.*

el texto primigenio del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, bajo el cual, se legitimaba a la tercera parte de los integrantes de cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Unión, a igual porcentaje de las legislaturas locales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como al Procurador General de la República.

Sucesivas reformas efectuadas en los años de 1996, 2006 y 2014 no sólo eliminaron la restricción que operaba con respecto de las leyes electorales, sino que también diversificaron a los sujetos legitimados para el ejercicio de la acción, dando origen a un mecanismo de control constitucional bastante amplio, que es el que se aplica en la actualidad.

A diferencia de la controversia constitucional,<sup>86</sup> que permite la revisión de las normas generales y los actos de autoridad, la acción de inconstitucionalidad sólo puede recaer sobre las primeras. En el mismo orden de ideas, mientras que la controversia constitucional procede con motivo de una afectación derivada de la norma o del acto de autoridad, la acción de inconstitucionalidad tiene (como se ha dicho anteriormente) un carácter *abstracto*, lo que en principio significa que el examen de la norma impugnada se llevará a cabo con total independencia de la afectación que ésta pudiera haber ocasionado al promovente, ya que solamente se evaluará su grado de conformidad con la Constitución Federal.

Por otro lado, es importante reiterar que la controversia constitucional no es un medio idóneo para combatir las leyes en materia electoral, lo cual contrasta con la acción de inconstitucionalidad, que es procedente para combatir cualquier tipo de disposiciones generales. De acuerdo con la redacción actual del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, la Suprema Corte, funcionando en Pleno, conocerá de las acciones que tengan por objeto plantear la posible contradicción que exista entre una norma general y la Constitución, promovidas por:

---

<sup>86</sup> Tesis P./J. 71/2000; 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 965, de rubro *CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL*.

- a. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso.
- b. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, o bien, de los tratados internacionales de los que México sea parte, lo que a todas luces, se explica en función del papel que desempeña la Cámara de Senadores en el proceso de incorporación de los tratados internacionales al derecho nacional.
- c. El Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, para reclamar la inconstitucionalidad de cualquier especie de normas generales, sean éstas de carácter federal o estatal.
- d. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes que hubieran sido expedidas por el propio órgano.
- e. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes que hubieran sido expedidas por la propia Asamblea.
- f. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral (siempre por conducto de sus dirigencias nacionales), en contra de las leyes electorales federales o locales, así como los partidos con registro estatal (también por conducto de sus dirigencias), exclusivamente en contra de las leyes electorales expedidas por la legislatura de la entidad que les otorgó el registro.

- g. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los tratados internacionales, leyes federales, estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas se encuentran legitimadas para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes estatales que transgredan los derechos humanos, al igual que el órgano garante en el Distrito Federal, por lo que ve a las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  
- h. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en contra de los tratados internacionales, leyes federales, de los estados o del Distrito Federal, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. De modo similar, se legitima a los organismos afines de las entidades federativas para combatir las leyes expedidas por parte de las legislaturas estatales, y también al órgano correspondiente en el Distrito Federal, en contra de las normas provenientes de su Asamblea Legislativa.
  
- i. El Procurador General de la República (que tendrá la denominación de *Fiscal General de la República* una vez que el Congreso de la Unión declare que las reformas constitucionales del 10 de febrero de 2014 han entrado en vigor), con motivo de las leyes federales y estatales en materia penal y procesal penal, así como aquéllas que se vinculen con el ámbito de sus funciones.<sup>87</sup>

Las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad surten efectos generales o *erga omnes*, lo que necesariamente implica la anulación de la norma declarada inconstitucional. También en este caso, para que la decisión de la Corte tenga eficacia normativa, el fallo deberá ser aprobado por una mayoría de ocho votos, pues de no reunir esa mayoría calificada, la acción deberá desestimarse, ordenándose su archivo como asunto concluido.

---

<sup>87</sup> Cabe recordar que hasta antes de la citada reforma, el Procurador General de la República se encontraba habilitado para promover la acción en contra de las leyes federales, locales y del Distrito Federal, y de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado.

Por lo demás, y en términos del artículo 73 de la citada Ley Reglamentaria, las sentencias pronunciadas en la acción de inconstitucionalidad se rigen bajo las mismas reglas que les son aplicables a los fallos que ponen fin a una controversia constitucional. En ese orden de ideas, las sentencias que determinan la invalidez de una norma deben publicarse en el Semanario Judicial de la Federación y en el Diario Oficial de la Federación, así como en el medio oficial en el cual se hubiera publicado la norma de que se trate. Aunado a lo anterior, las razones que motivan la sentencia tienen el carácter de jurisprudencia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del país.

#### **2.3.4. Nota sobre el control difuso.**

Aunque el artículo 133 de nuestra Carta Magna obliga a los jueces locales a aplicar la Constitución, las *leyes que de ella emanen* y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, pese a cualquier dispositivo en contrario que pudiera existir en las Constituciones o en la legislación de cada entidad federativa, la jurisprudencia de la Suprema Corte prohibió, por varias décadas, el ejercicio del control difuso de la constitucionalidad,<sup>88</sup> un criterio que se vio complementado con la prohibición a los jueces estatales para pronunciarse en torno a la regularidad de las normas y los actos de autoridad.<sup>89</sup>

Sin embargo, como una consecuencia directa del cambio de paradigma en materia de derechos humanos, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, al resolver el expediente *Varios 912/2010* (relativo al cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos*), y con base en la interpretación sistemática de los artículos 1o. y 133 constitucionales, reconoció la necesidad de abandonar los criterios que tradicionalmente habían proscrito el ejercicio del control difuso en

---

<sup>88</sup> Tesis P./J. 74/99, 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Agosto de 1999, p. 5, de rubro *CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.*

<sup>89</sup> Tesis P./J. 73/99, 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, p. 18, de rubro *CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.*

el ordenamiento mexicano,<sup>90</sup> imponiendo a todos los juzgadores del país el deber de realizar un control de convencionalidad *ex officio* en todas las instancias de su competencia, en un modelo de control difuso. Entre otros precedentes relevantes, este fallo dio origen a la tesis LXVII/2011(9a.), criterio que se encuentra publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

VARIOS 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Este criterio dio lugar a una profunda transformación de nuestro sistema de control constitucional. Sin modificar el funcionamiento de los instrumentos que se asocian con mayor claridad al modelo de control *concentrado* (el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento

---

<sup>90</sup> Tesis P. I/2011 (10a.); 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; p. 549, de rubro *CONTROL DIFUSO*.

de declaratoria general de inconstitucionalidad), la Corte reconoció la conveniencia y la necesidad de adoptar el esquema de control difuso en todos los ámbitos de la actividad jurisdiccional. Ello, sin ignorar que desde hacía varios años, el artículo 99 de la Constitución Federal (reformado el 13 de noviembre de 2007)<sup>91</sup> facultaba al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para *inaplicar*, en los casos concretos, las leyes electorales que estimara contrarias a la Constitución.

Por otro lado, siendo coherente con la exigencia contenida en el artículo 1o. de nuestra Ley Fundamental, la Corte reconoció la necesidad de que el control de la regularidad se lleve a cabo no sólo en base al parámetro de *constitucionalidad*, sino también al parámetro de la *convencionalidad*. Dicho de otro modo, si el citado precepto impone a todas las autoridades del país el deber de promover y respetar los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México sea parte, es incuestionable que la validez de las normas y los actos de autoridad no se determina de forma exclusiva en función de su conformidad con el texto constitucional, sino también por su adhesión a los instrumentos internacionales que se han incorporado al derecho interno.

Si la interpretación tradicional había aceptado, como la única posibilidad, lo que Cossío Díaz<sup>92</sup> ha llegado a describir como un control *concentrado* de carácter *constitucional*, la nueva perspectiva de la Suprema Corte de Justicia ha dado lugar a un escenario distinto: un control *difuso* de índole *convencional*. El mismo autor opina que, incluso cuando la sentencia dictada en el expediente *Varios 912/2010* puso énfasis en el control difuso de naturaleza convencional, las razones que le dan sustento bien pueden hacerse extensivas a la modalidad del control *difuso* de carácter *constitucional*, que toma como parámetro a la norma constitucional, y no necesariamente a los preceptos que reconocen algún derecho humano (la llamada *parte dogmática*), sino cualquier otro dispositivo de origen fundamental.

---

<sup>91</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, cit., pp. 130-134.

<sup>92</sup> Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Primeras implicaciones del caso Radilla*, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 26, junio-diciembre de 2012, México, 2012, pp. 31-63.



En cierta medida, lo anterior puede constatarse con la caracterización que la propia Corte hace sobre los alcances del control difuso en el modelo nacional, en la tesis LXX/2011 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 557:

**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO**

**MEXICANO.** Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

VARIOS 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Bajo tales consideraciones, de la mano de los instrumentos de control que pueden asociarse al paradigma del control concentrado, específicamente ideados con el objetivo de garantizar la regularidad de las normas y los actos de autoridad, todos los juzgadores del país, con independencia de su naturaleza formal, habrán de efectuar un control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad sobre las normas que deban aplicar en los procesos de su competencia, absteniéndose de atender a aquéllas que se contrapongan con el texto de la Constitución Federal o con los tratados internacionales de los que México sea parte.

### CAPÍTULO 3

#### EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

En los apartados anteriores, se han analizado las nociones más elementales sobre las cuales descansa el control de la regularidad constitucional. Del mismo modo, se ha desarrollado un análisis panorámico de las instituciones que han dado forma al sistema mexicano de control constitucional a lo largo de su complicado proceso evolutivo. Ahora, es la ocasión de profundizar en el estudio del que, claramente, ha sido el instrumento más característico de nuestro sistema de control, y una de las instituciones jurídicas de mayor relieve en el ordenamiento jurídico nacional.

Desde su primera manifestación en el Acta de Reformas de 1847, el juicio de amparo se configuró como un medio para proteger al individuo en el pleno goce de sus derechos frente a todo ataque del poder público. Con el paso del tiempo, se consolidó también como una herramienta tendiente a garantizar la regularidad de las leyes, o en términos más amplios, de todas las disposiciones de naturaleza general, abstracta e impersonal que se subordinan a la Constitución, y que a ella deben su validez formal y material.

El sector del amparo contra normas generales es, pues, uno de los ámbitos de mayor relevancia en el estudio de nuestra máxima institución procesal, que la coloca, al lado de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, entre las tres instancias procesales que permiten el control directo de las normas jurídicas en el ordenamiento mexicano. Lo cierto es que a diferencia de estas dos últimas figuras, que sólo pueden ser promovidas por ciertos órganos de Estado, el juicio de amparo es accesible a cualquier individuo. Así mismo, en contraste con los referidos mecanismos, que pueden llegar a culminar con la anulación definitiva de la norma declarada inconstitucional (o en otras palabras, de su expulsión del orden jurídico), los alcances de las sentencias de amparo se encuentran acotados por el principio de relatividad, mejor conocido como la *Fórmula Otero*.

Este principio, que en sus inicios se explicaba en el contexto histórico en el cual se gestó el amparo, con el tiempo fue perdiendo su razón de ser, sobre todo ante la progresiva sofisticación del sistema mexicano de control constitucional. Ya se ha destacado que la aplicación tradicional de la *Fórmula Otero* ha sido causa de graves distorsiones en el orden normativo, y si bien es verdad que las recientes modificaciones al artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna instituyeron un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que en cierto modo nos permite superar las consabidas distorsiones, la realidad es que ello no supuso el abandono del principio de relatividad, que subsiste prácticamente en los mismos términos en que fue planteado en el célebre voto particular de Mariano Otero.

Por esa razón, tal como ha venido aconteciendo desde la creación de nuestro juicio constitucional, los alcances del fallo seguirán limitándose a la esfera jurídica de las partes que intervinieron en el litigio. En tales condiciones, sólo el pronunciamiento de inconstitucionalidad consignado en una jurisprudencia por reiteración, producto de cinco sentencias dictadas en amparo indirecto en revisión, podrá dar lugar a al procedimiento de declaratoria general, y en consecuencia, a la anulación de la norma que se estime contraria a nuestra Ley Fundamental.

El presente apartado tiene por objeto analizar el sector del juicio de amparo contra normas generales, en el contexto de su regulación actual en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo que se encuentra en vigor desde el pasado 3 de abril de 2014. Lo anterior, con especial atención al principio de relatividad y sus implicaciones en este ámbito del juicio de garantías. Por último, como un concepto indispensable en el posterior estudio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se hace una breve nota sobre la jurisprudencia, como una de las fuentes formales del derecho mexicano. De manera general, se analizan los tres métodos para la integración de jurisprudencia (*reiteración, contradicción de tesis y sustitución*), y naturalmente, se da cuenta de sus múltiples derivaciones en la impugnación de las normas jurídicas a través del amparo.

### 3.1. Modalidades de la acción de amparo contra normas generales.

Recordemos que la doctrina distingue dos grandes modalidades en el campo del amparo contra normas generales: a) lo que puede definirse como una *acción de inconstitucionalidad*, que se plantea de manera destacada en contra de la norma que se estima irregular, a efecto de lograr su desincorporación de la esfera jurídica del quejoso; y b) *un recurso de inconstitucionalidad*, que por el contrario, procede en contra de la resolución que pone fin a un proceso jurisdiccional ordinario, con el único objetivo de revocarla con motivo de los vicios de irregularidad atribuidos a las normas aplicadas por el juzgador.

Esta distinción doctrinal, afín a la postura que confiere al juicio de amparo la naturaleza dual de *acción y recurso*,<sup>93</sup> resulta útil no sólo para ilustrar las distintas facetas que puede llegar a adoptar la impugnación de una norma por dicha vía procesal, sino también para revelar los alcances de la protección a la que podrá aspirar la persona que la solicita. Sin embargo, ello no podría explicarse sin una delimitación preliminar entre los dos *procedimientos de amparo* que se ordenan en el Título Segundo de la Ley de Amparo<sup>94</sup> en base a las reglas de competencia que establecen las fracciones V, VI y VII del mismo artículo 107 constitucional:

- a. El *amparo indirecto o bi-instancial*. Se designa así al procedimiento de amparo cuyo conocimiento corresponde a los Jueces de Distrito en primera instancia, y según el caso, a la Suprema Corte o a los Tribunales Colegiados de Circuito en una segunda instancia de revisión. Precisamente a esta circunstancia obedece el término *bi-instancial* que la doctrina ha utilizado para definir a esta primera vertiente procesal del juicio de amparo.

---

<sup>93</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, cit. pp. 177-180.

<sup>94</sup> Mismos que también se plasmaban en los Títulos Segundo (*Del juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito*) y Tercero (*De los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito*) de la abrogada Ley de Amparo, y sobre los cuales, existe una extensa interpretación por parte de los tribunales federales, que en su mayoría resulta aplicable a la nueva legislación.

b. El *amparo directo o uni-instancial*. Por el contrario, el amparo directo es aquél que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito para combatir las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin a un juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Aunque en principio, el amparo directo se desarrolla en una sola instancia, de manera excepcional admite una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de decidir la constitucionalidad de una norma o fijar la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, lo que a decir de Ignacio Burgoa,<sup>95</sup> en modo alguno desvirtúa el carácter *uni-instancial* de este procedimiento.

Abundando en esta distinción, Ruiz Torres<sup>96</sup> indica que el amparo indirecto es el *proceso jurisdiccional autónomo* de doble instancia que tiende a la anulación de los actos inconstitucionales que aún no han sido materia de un enjuiciamiento previo, o desde otro punto de vista, sobre los cuales no existe un pronunciamiento o determinación en torno a su validez o invalidez constitucional, contrario a lo que acontece en el amparo directo, que el mismo tratadista califica como un *proceso jurisdiccional impugnativo* que sólo excepcionalmente admite dos instancias, y que al recaer sobre la resolución que ha puesto fin a un proceso o instancia ordinaria, necesariamente supone un enjuiciamiento previo sobre un determinado acto de autoridad.

Pero más allá de la simple conceptualización de los dos *procedimientos* que confluyen en el juicio de amparo, un estudio más profundo sobre los supuestos de procedencia, plazos, trámite y demás cuestiones procedimentales, excedería con mucho el objetivo del presente trabajo, cuya temática se inscribe en el ámbito del amparo contra normas generales. De cualquier modo, esta primera distinción será la base para analizar las diversas vías que puede llegar a adoptar la impugnación de una norma jurídica a través de este instrumento de control.

---

<sup>95</sup> BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, pp. 632, 683-703.

<sup>96</sup> RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, Editorial Oxford University Press, Primera Edición, Tercera Reimpresión, México, 2009, pp. 80-97, 443-467.

### 3.1.1. El amparo como *acción de inconstitucionalidad*.

El amparo *indirecto* que se promueve ante el Juez de Distrito en contra de la norma que ha deparado un perjuicio al individuo, bien sea con motivo de su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, es lo que se ha calificado como una *acción de inconstitucionalidad*. La definición anterior obedece al hecho de que en esta instancia, el particular reclama *en vía de acción*, es decir, de forma directa y destacada, la inconstitucionalidad del dispositivo que le afecta en el goce de sus derechos fundamentales.

Ciertamente, el rasgo más elemental de esta primera modalidad del amparo contra normas generales es que en ella se ejerce un *control por la vía de acción*, mismo que Arellano García<sup>97</sup> define como el derecho subjetivo dirigido a lograr la actividad del órgano jurisdiccional, con el fin de obtener la tutela de un presunto derecho material,<sup>98</sup> que en este caso será la declaración de inconstitucionalidad de la norma reclamada. Al ser esta la materia principal de la controversia, la sentencia deberá limitarse a la decisión de la cuestión planteada, lo cual equivale a sostener que el proceso se reduce al examen constitucional de la norma jurídica de que se trate.

#### ***Procedencia.***

Por lo que respecta a los supuestos de procedencia de esta acción, es de gran importancia remitirnos al texto del artículo 107, fracción I, de la vigente Ley de Amparo, cuya redacción es la siguiente:

**Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

---

<sup>97</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, Editorial Porrúa, 12ª Edición, México, 2008, pp. 304, 305.

<sup>98</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa, 16ª Edición, México, 2007, p. 240.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
- b) Las leyes federales;
- c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
- e) Los reglamentos federales;
- f) Los reglamentos locales; y
- g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;[...]

A la luz de este dispositivo, el amparo como *acción de inconstitucionalidad* permite ejercer un control directo sobre la práctica totalidad de las normas que dan forma a nuestro sistema jurídico, desde los tratados internacionales que guardan una situación de primacía ante la legislación ordinaria, hasta los simples acuerdos, decretos y demás resoluciones de observancia general. Considerando la enorme amplitud con la que se ha concebido la procedencia de la acción, es manifiesta la vaguedad del concepto clásico de *amparo contra leyes* para hablar de este sector de nuestro juicio constitucional.

Por otra parte, se observa que la Ley de Amparo permite la impugnación de una norma en dos momentos distintos, ya sea que la afectación se produzca por el solo efecto de su entrada en vigor o derivado de su primer acto de aplicación. En este respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia<sup>99</sup> nos aporta una clara distinción conceptual entre dos tipos o categorías de normas: a) las normas *autoaplicativas o de individualización incondicionada*, siendo aquéllas que inciden en la esfera de derechos del gobernado creando, modificando o extinguiendo una determinada situación jurídica por el solo efecto de su entrada en vigor, sin que se requiera de una actuación ulterior en tal sentido; y b) las normas *heteroaplicativas o de individualización condicionada*, que por el contrario, requieren de un acto o hecho jurídico que incorpore sus hipótesis normativas a la esfera jurídica de un individuo, actualizando la violación de un derecho fundamental establecido en la

---

<sup>99</sup> Jurisprudencia P./J. 55/97, 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, página 5, de rubro *LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.*

Constitución Federal o en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, que según se ha dicho, representan un nuevo parámetro para el control de la regularidad constitucional en nuestro país.

La distinción de grado entre ambos tipos de normas radica esencialmente en la oportunidad procesal para plantear su impugnación. De conformidad con los artículos 17, fracción I, y 18 de la Ley de Amparo, las disposiciones autoaplicativas pueden reclamarse en el plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor. En contrapartida, las normas de naturaleza heteroaplicativa sólo pueden ser impugnadas dentro del plazo general de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiera surtido efectos la notificación de su primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso, o bien, a partir de la fecha en que éste hubiera tenido conocimiento de dicho acto o que se ostente sabedor del mismo.

Es importante aclarar que en todo caso, las normas autoaplicativas pueden ser impugnadas hasta el momento en que efectivamente se apliquen, incluso si ya ha transcurrido el plazo de treinta días desde la fecha de su entrada en vigor. Así es, el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, prevé la alternativa de acudir al amparo de manera inmediata o de esperar a que se produzca el primer acto de aplicación de dicha norma, para entonces solicitar el amparo. Sólo si la demanda no se promueve en ninguno de esos dos momentos, se entenderá que el afectado ha consentido la norma, quedando impedido para impugnarla en el futuro.

Pero independientemente del carácter *autoaplicativo* o *heteroaplicativo* que se atribuya a una norma, si se ha producido su primer acto de aplicación y éste es impugnable a través de un medio de defensa que pudiera modificarlo, revocarlo o anularlo, el particular tendrá la opción de solicitar el amparo *en contra de la norma* o de hacer valer los medios de defensa que sean procedentes *en contra del acto de aplicación*, por vicios propios. De esta manera, mientras que la primera opción entraña un reclamo sobre la inconstitucionalidad de una norma, la segunda asume una discusión sobre la ilegalidad de un acto de autoridad, por lo que en este último



escenario, una vez que se han agotado todos los medios ordinarios de defensa, el amparo sólo será procedente para combatir (en la vía del *amparo directo*) la última resolución dictada en el medio de defensa hecho valer, sobre lo cual se abundará más adelante.

Esta alternativa procesal representa un caso de excepción al *principio de definitividad* al que aluden las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución Federal, y que a su vez se entiende como la obligación de agotar, de forma previa a la interposición del amparo, todos los medios de defensa que pudieran modificar, revocar o anular el acto que se pretenda impugnar.<sup>100</sup> La elección de una u otra vía (es decir, combatir la norma de inmediato o acudir a los medios ordinarios de defensa en contra del acto de aplicación) determina los alcances de la protección a la que puede aspirar una persona con respecto de una misma norma.

### ***Generalidades del procedimiento.***

La impugnación de una norma por la vía del amparo indirecto se manifiesta como un auténtico litigio que enfrenta, por una parte, a la persona que se ha visto afectada en su esfera jurídica por la ley, tratado, acuerdo, decreto o resolución que se estima inconstitucional, y por la otra, a la autoridad o autoridades responsables de su expedición. En ese sentido, el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo reconoce el carácter de partes en el juicio a los titulares de los órganos de Estado que intervienen en la creación de la norma, con lo cual se asegura que su examen constitucional no sólo tomará en cuenta los planteamientos del quejoso que pugna por su invalidez, sino también los motivos que desde la óptica del órgano emisor, pudieran llegar a sustentar su validez.

Retomando lo que se comentaba anteriormente, el juicio de amparo en la vía indirecta admite dos instancias sucesivas, la primera de ellas ante el Juez de Distrito al que corresponda conocer del asunto en razón de materia y territorio, y la

---

<sup>100</sup> BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, 282-286.

segunda ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, según las particularidades de cada caso, y atendiendo a los acuerdos generales de ese Alto Tribunal, aprobados con fundamento en el artículo 94 de nuestra Carta Magna.

La primera instancia del amparo indirecto se rige en base a lo dispuesto por el Título Segundo, Capítulo I, de la Ley de Amparo, y su tramitación puede adoptar diversas modalidades dependiendo de la materia de la controversia. No siendo la intención del presente apartado hacer un examen minucioso de todas las posibles ramificaciones del amparo *bi-instancial*, me limitaré a puntualizar los aspectos más elementales del procedimiento cuando el acto reclamado consiste en una norma general, y que a grandes rasgos, se desarrolla en las siguientes etapas:

- a. *Presentación y admisión de la demanda.* Presentada la demanda en los plazos conducentes, el Juez habrá de proveer sobre su admisión o desechamiento, pudiendo prevenir al demandante cuando advierta alguna de las deficiencias, irregularidades u omisiones que de manera taxativa se enumeran en la propia Ley. En este respecto, es importante insistir en el hecho de que la oportunidad procesal para impugnar una norma general en amparo indirecto se determina en función de su naturaleza *autoaplicativa* o *heteroaplicativa*, si bien es cierto que en todo caso, aun cuando la norma le genere un perjuicio desde la fecha de su entrada en vigor, el quejoso tiene la posibilidad de esperar a que ocurra su primer acto de aplicación para intentar la acción de amparo (*Artículos 112, 113 y 114 de la Ley de Amparo*).
- b. *Rendición del informe justificado.* En caso de admitir la demanda, el Juez fijará la fecha para la celebración de la *audiencia constitucional*, en la cual resolverá sobre la constitucionalidad del acto o de la norma objeto de la controversia. Así mismo, requerirá a la autoridad o autoridades que el quejoso hubiera señalado como responsables a efecto de que rindan su *informe justificado*. Por medio de este informe, que no es sino un escrito de contestación a la demanda,<sup>101</sup> las

---

<sup>101</sup> RUIZ TORRES, *op. cit.*, p. 88.

autoridades responsables podrán hacer valer las causales de improcedencia que pudieran dar lugar al sobreseimiento del juicio, y naturalmente, exponer los motivos tendientes a sostener la constitucionalidad de la norma reclamada y en su caso, del primer acto de aplicación. La falta de informe justificado, que por regla general trae aparejada la presunción de certeza de los actos reclamados e incluso de su inconstitucionalidad,<sup>102</sup> en el amparo contra normas generales sólo puede tener el efecto de que se tengan por ciertos los actos de aplicación, ya que el examen constitucional es una cuestión que atañe al fondo del litigio, por lo que sólo puede ser materia de la sentencia<sup>103</sup> (*Artículos 115 a 118 de la Ley de Amparo*).

- c. *Audiencia constitucional*. Llegada la fecha señalada para su celebración, que puede llegar a diferirse bajo ciertas circunstancias (como ocurre en la práctica con bastante frecuencia), tendrá lugar la *audiencia constitucional*, a la que bien podemos definir, siguiendo el concepto aportado por Ignacio Burgoa,<sup>104</sup> como el acto procesal en el cual se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes, se formulan alegatos y se dicta la sentencia definitiva que resuelve el fondo de la controversia o decreta el sobreseimiento (*Artículos 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo*).

Ahora bien, en caso de que la sentencia dictada en audiencia constitucional decrete el sobreseimiento, o bien, que no satisfaga las pretensiones de las partes, procede el *recurso de revisión* en los términos del artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, desarrollado en los artículos 81, fracción I, 83 y 84 de la Ley de Amparo, mismos que se transcriben en la parte conducente, con el ánimo de facilitar su estudio:

---

<sup>102</sup> Cuando se trata de actos que en sí mismos, son directamente violatorios de la Constitución, que de acuerdo con Ignacio Burgoa, son aquéllos que provienen de autoridades que carecen de la competencia para realizarlos, o bien, los dictados en contravención de prohibiciones expresas consignadas en la Ley Fundamental. Al respecto, *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, pp. 659-661.

<sup>103</sup> Entre otras, son relevantes las tesis de rubros *LEYES, AMPARO CONTRA. LA FALTA DE INFORME JUSTIFICADO NO IMPLICA SU INCONSTITUCIONALIDAD* (S.J.F., Séptima Época, Pleno, Volumen 20, Primera Parte, página 40), *LEYES AUTOAPLICATIVAS, PRESUNCION DE CERTEZA POR FALTA DE INFORME EN AMPARO CONTRA. PRUEBA OBLIGATORIA DEL INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMARLAS* (S.J.F., Octava Época, Segunda Sala, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, página 227) y *LEYES, AMPARO CONTRA. FALTA DE INFORME JUSTIFICADO* (S.J.F., Séptima Época, Pleno, Volumen 109-114, Primera Parte, página 116).

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 667-682.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

**VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

**a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

**b)** Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

### **Ley de Amparo.**

**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

**I.** En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: [...]

**d)** Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y

**e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. [...]

**Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

**Artículo 84.** Son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión en los casos no previstos en el artículo anterior. Las sentencias que dicten en estos casos no admitirán recurso alguno.

Como se ha dicho en reiteradas ocasiones, la segunda instancia del juicio de amparo indirecto, que también se identifica como *amparo indirecto en revisión*, se sigue ante la Suprema Corte de Justicia, o bien, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cual dependerá de la materia del fallo recurrido. Efectivamente, de los numerales recién transcritos se desprende que además de los recursos que se enderezan contra las sentencias pronunciadas en el sector del *amparo soberanía*, el Máximo Tribunal posee la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión promovidos en contra de los fallos que contengan un pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de una norma general, o en las cuales se hubiera fijado la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad. En todos los demás escenarios, el conocimiento de esta instancia compete a los Tribunales Colegiados de Circuito como órganos terminales, lo cual significa que sus resoluciones tienen el carácter de inatacables.

No obstante lo anterior, la competencia de dichos Tribunales se ve sujeta a dos salvedades: a) el ejercicio de la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos que revistan importancia y trascendencia, previa solicitud formulada por el propio Tribunal, el Fiscal General de la República (en los asuntos en los que fuera parte el Ministerio Público de la Federación) o del Ejecutivo Federal; y b) lo previsto en los acuerdos generales aprobados por el Pleno de la Corte en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 94 constitucional, y a través de los cuales, puede delegar a los Tribunales Colegiados el conocimiento de los asuntos de su competencia originaria, cuando así lo estime pertinente.

Aunque la Corte ha aprobado varios acuerdos<sup>105</sup> encaminados a distribuir los asuntos de su competencia entre sus Salas y entre los Tribunales Colegiados de Circuito, actualmente es aplicable el acuerdo general 5/2013, aprobado el 13 de mayo de 2013, que delimita los casos en los que el Pleno de la Suprema Corte

---

<sup>105</sup> Entre los cuales destaca el acuerdo 5/2001, aprobado por el Tribunal Pleno el 21 de junio de 2001, y reformado mediante numerosos acuerdos e instrumentos normativos hasta su abrogación en el año de 2013. Sin lugar a dudas, este acuerdo constituye la base para las normas que actualmente rigen la distribución de los asuntos entre el Pleno de la Suprema Corte, sus Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito.

retiene su competencia originaria para resolver los juicios de amparo indirecto en revisión, y aquéllos en los que dicha atribución debe considerarse delegada a los Tribunales Colegiados. En tal sentido, con el objeto de ilustrar la manera en la cual se configura esta distribución de competencias, debemos remitirnos al texto de los puntos Segundo, fracción III, Tercero y Cuarto, fracción I, del mencionado acuerdo general, que se transcriben en la parte que nos interesa:

**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

**III.** Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional [...]

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

**CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

**I.** Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

**A)** No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

**B)** En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;

**C)** Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de éstas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

**D)** Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia; [...]

Atendiendo a las determinaciones de este acuerdo, en estrecha relación con lo dispuesto en los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podemos afirmar que el esquema de distribución de competencias que actualmente opera entre la Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, en lo que respecta al conocimiento del juicio de amparo indirecto en revisión, se reduce a los siguientes criterios:

- a. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia mantiene su competencia originaria para conocer de la revisión de los juicios de amparo en los cuales se hubiera reclamado la inconstitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, siempre que no existan precedentes al respecto y que se requiera establecer un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico, lo que en todo caso, queda a discreción del Máximo Tribunal.
- b. Las Salas de la Suprema Corte son competentes para conocer del amparo en revisión en tres escenarios, siempre que no se trate de los asuntos que deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito:
  - En los juicios de su competencia originaria, determinada en el artículo 21, fracción II, de la Ley Orgánica, esto es, los asuntos en los cuales se hubiera planteado la inconstitucionalidad de reglamentos federales, estatales o del Distrito Federal, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución en esa materia, siempre que se requiera fijar el alcance de un derecho humano previsto en los tratados internacionales y no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas.

- En los juicios en los cuales se hubiera reclamado la inconstitucionalidad de leyes de carácter local (que son de la competencia originaria del Pleno, de acuerdo con el artículo 10, fracción II, inciso c), de la Ley Orgánica) siempre que se requiera interpretar los alcances de un derecho humano establecido en los tratados internacionales, y no exista un criterio de jurisprudencia del Pleno o de las Salas.
  - En los juicios relativos a la constitucionalidad de leyes federales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (competencia del Pleno, de acuerdo con el mismo artículo 10, fracción II, de la Ley Orgánica) que no deban remitirse al Tribunal Pleno al existir precedentes al respecto y no se requiera establecer un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.
- c. Finalmente, dependiendo de las particularidades de cada caso, la Corte delega a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de revisión en los casos que a continuación se indican:
- En los juicios en los que habiéndose impugnado una ley de carácter federal o un tratado internacional, el Juez no se hubiera pronunciado sobre el tema de constitucionalidad por haber sobreseído el juicio en relación a todos los preceptos reclamados, o cuando habiéndolo hecho, el recurrente se limite a hacer valer causales de improcedencia.
  - En los juicios en los que se hubiera combatido una ley de carácter local, un reglamento o cualquier otra disposición de observancia general, a menos que se trate de determinar el alcance de un derecho humano reconocido en los tratados internacionales de los que México sea parte, y sobre el cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte.



- En los juicios en los que, aun habiéndose planteado la inconstitucionalidad de una ley de carácter federal y subsista en el recurso ese problema, exista jurisprudencia de la Suprema Corte en torno a la cuestión debatida.
- En general, en aquéllos juicios que recaigan sobre un tema de legalidad en el que la Suprema Corte haya integrado jurisprudencia aunque ésta no se haya publicado, o bien, la propia Corte hubiera sostenido tres precedentes de manera ininterrumpida sobre la cuestión controvertida, aun sin alcanzar la votación necesaria para integrar jurisprudencia.

De esta manera, la Suprema Corte de Justicia encomienda a los Tribunales Colegiados de Circuito la tarea de resolver los asuntos sobre los que ya se hubiera pronunciado, así como aquéllos que no resulten de especial interés para el orden jurídico nacional. Así podemos apreciar que las distintas medidas adoptadas para asegurar esta división de atribuciones, reflejan la intención de fortalecer a la Corte como un moderno tribunal constitucional, una noción que ha estado en el centro de los grandes cambios en la función judicial desde las reformas de 1987.

Vistas las reglas que determinan la competencia de los órganos facultados para conocer del recurso de revisión en el amparo indirecto contra normas, resulta oportuno destacar los aspectos generales de su tramitación, la cual consta de tres etapas fundamentales:

- a. *Interposición del recurso.* El recurso de revisión se interpone por conducto del órgano que hubiera dictado la resolución controvertida en el plazo de diez días, debiendo acompañar una copia del escrito de agravios para cada una de las partes. La única razón por la que el Juez podrá llegar a requerir al promovente es por la falta de las copias necesarias para correr traslado, bajo el apercibimiento de tener por no presentado el recurso (*Artículos 86 y 88 de la Ley de Amparo*).

- b. *Remisión de los autos.* Una vez recibido el recurso y efectuado el traslado de ley, el Juez, sin proveer sobre su admisión o desechamiento, deberá remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, dentro del plazo de tres días (*Artículo 89 de la Ley de Amparo*).
- c. *Admisión, turno y resolución.* Dentro de los tres días siguientes a su recepción, el órgano competente deberá acordar sobre la admisión o desechamiento del recurso, y notificarlo a las partes. Así las cosas, una vez transcurrido el plazo de cinco días para la interposición de la *revisión adhesiva*,<sup>106</sup> el asunto habrá de turnarse a un ponente que tendrá a su cargo la elaboración del proyecto de resolución, a dictarse en el plazo máximo de noventa días (*Artículos 91 y 92 de la Ley de Amparo*).

### ***Efectos de la sentencia.***

A lo largo del presente estudio se ha venido señalando que el principio de relatividad de las sentencias de amparo, también conocida como la *Fórmula Otero*, determina los alcances de la protección derivada de este instrumento de control, pues implica que el juzgador deberá limitarse a amparar y proteger al individuo en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin la posibilidad de hacer una declaración general sobre la norma o el acto que lo hubiera motivado.

El hecho de que el fallo afecte o beneficie exclusivamente a la persona que solicitó el amparo, resulta lógico cuando el juicio recae sobre actos administrativos o determinaciones judiciales que generan situaciones jurídicas en la esfera jurídica de un individuo. Por ese motivo, no resulta complicado entender que el artículo 77

---

<sup>106</sup> En términos del artículo 82 de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo resolución favorable en la primera instancia puede *adherirse* a la revisión planteada por el recurrente en el plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio. Tal como se ha sostenido en la jurisprudencia, la revisión adhesiva tiene el doble propósito de impugnar las consideraciones del fallo que pudieran afectar al adherente en caso de ser fundado el recurso principal, y de fortalecer aquéllas que lo hubieran beneficiado. Al respecto, son ilustrativas la tesis aislada CXLV/96 (S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, Noviembre de 1996, página 144, de rubro *REVISIÓN ADHESIVA. SU NATURALEZA JURÍDICA*) y la jurisprudencia 28/2013 (10a.) (Gaceta del S.J.F., Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 7, de rubro *REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE*), ambas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de la Ley de Amparo disponga que el efecto de la sentencia será la de restituir al quejoso en el pleno goce de los derechos que le hubieran sido violentados cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o el de obligar al órgano de autoridad a adoptar las conductas necesarias para lograr el respeto de dichas prerrogativas, si lo que se impugna es un acto de carácter negativo u omisión.

No ocurre lo mismo cuando esa petición recae sobre una norma jurídica con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. La norma afecta a toda una colectividad, y sin embargo, el principio de relatividad acota el ámbito de la declaración de inconstitucionalidad, reduciéndola a una mera inaplicación en el caso concreto, o dicho de otro modo, a su desincorporación de la esfera jurídica de un individuo de tal suerte que no le sea aplicada en lo sucesivo,<sup>107</sup> sin que ello se traduzca en una protección a todos los demás destinatarios de la norma. Esta premisa elemental, que define el carácter mismo del amparo como un instrumento de control de los actos formal y materialmente legislativos que se contraponen a los principios y mandatos constitucionales, se ve reflejada en el artículo 78 de la Ley de Amparo, en el cual se establece lo siguiente:

**Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, 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. [...]

Pero además de los efectos relativos de la sentencia, que se traducen en la inaplicación de la norma al quejoso, en este precepto se aclara que la declaración de inconstitucionalidad formulada en el fallo protector alcanza -por extensión- a los actos o disposiciones generales que deban su validez a la norma reclamada. Esto significa que la concesión del amparo no necesariamente se limitará a prevenir la aplicación futura de esa norma en perjuicio del demandante, pues también podrá

---

<sup>107</sup> Jurisprudencia 201, S.J.F., Apéndice de 1995, Octava Época, Pleno, Tomo I, Parte SCJN, página 195, de rubro *LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN*.

implicar la anulación de cualquier acto de aplicación anterior a la sentencia,<sup>108</sup> esto es, del acto que motivó la demanda y de los que hubieran tenido lugar durante la tramitación del juicio,<sup>109</sup> restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Por otro lado, el fallo impedirá la aplicación de las disposiciones de carácter general que emanen de la norma declarada inconstitucional, como puede ocurrir -por ejemplo- en el caso de que el amparo se conceda con respecto de una ley, lo cual protegerá al quejoso ante su aplicación y la de cualquier ordenamiento de carácter reglamentario emanado de esa ley.

En tal sentido, sólo cabe destacar que la protección derivada del amparo se circunscribe al texto normativo analizado por el juzgador, de manera que el efecto de la sentencia habrá de subsistir mientras la norma no sea reformada o sustituida por una nueva, aun cuando ésta presente un contenido similar o incluso idéntico, ya que en ambos casos se trata de un nuevo acto legislativo. Así las cosas, ante la modificación de la norma originalmente reclamada, el particular deberá promover un nuevo juicio, pues como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia,<sup>110</sup> ni el incidente de inejecución de sentencia, ni la queja por defecto o exceso en el cumplimiento del fallo, ni tampoco el incidente de repetición del acto reclamado, permiten censurar un nuevo acto legislativo.

### **3.1.2. El amparo como *recurso de inconstitucionalidad*.**

Recibe este calificativo el juicio de amparo *directo* que se endereza ante un Tribunal Colegiado de Circuito en contra de la sentencia o resolución definitiva que puso fin a una instancia ordinaria, a efecto de evidenciar la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en dicho acto, y lograr su revocación. A diferencia de lo que

---

<sup>108</sup> Tesis P. CXXXVII/96, S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo IV, Noviembre de 1996, página 135, de rubro *LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ÓRGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACIÓN.*

<sup>109</sup> Jurisprudencia P./J. 112/99, S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo X, Noviembre de 1999, página 19, de rubro *AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.*

<sup>110</sup> Jurisprudencia P./J. 89/97, S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 10, de rubro *LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO.*

ocurre en el amparo *indirecto* (en donde el acto reclamado es la norma que causa una afectación al quejoso desde el momento de su entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación), en esta segunda modalidad, el objeto de control es el fallo o resolución que ha decidido una controversia previa, de tal modo que la impugnación de la norma se manifiesta como un control *en vía de excepción*.<sup>111</sup>

En otros términos, mientras que el amparo indirecto se exterioriza como una *acción de inconstitucionalidad* en lo que atañe a la impugnación de las normas que se estiman irregulares, el juicio de amparo directo asume la naturaleza procesal de un *recurso*, en el que una jurisdicción de alzada revisa las determinaciones de un órgano inferior.<sup>112</sup> Siendo que la materia de esa revisión se concreta a dilucidar si las disposiciones aplicadas en la instancia de origen se sujetan a la Constitución, es válido calificarla como un *recurso de inconstitucionalidad*.

### **Procedencia.**

Las reglas de procedencia de esta segunda modalidad del amparo contra normas generales, además de lo previsto en las fracciones III, V y VI del artículo 107 constitucional, se desprenden de los artículos 170 y 175, fracción IV, de la Ley de Amparo, que en lo conducente se transcriben:

**Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

**I.** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. [...]

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. [...]

<sup>111</sup> ARELLANO GARCÍA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 305, 306.

<sup>112</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 178, 179.

II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas. [...]

**Artículo 175.** La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán: [...]

IV. El acto reclamado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia [...]

Los principios derivados de estos dos artículos ilustran la notable diferencia que existe entre las dos expresiones del amparo contra normas generales. Como se dijo anteriormente, una norma puede causar perjuicio al gobernado por el mero efecto de su entrada en vigor, o como resultado de una condición que actualice sus hipótesis prescriptivas en la esfera jurídica del quejoso, en el entendido de que incluso en el caso de las normas autoaplicativas, el artículo 61, fracción XIV de la misma Ley otorga al gobernado la opción de impugnar la norma de inmediato, o esperar a su primer acto de aplicación y entonces combatirla. Así mismo, se dijo que en caso de existir un medio ordinario de defensa que pudiera anular, revocar o modificar ese acto de aplicación, el particular tiene la alternativa de reclamar la inconstitucionalidad de la norma a través del amparo indirecto, o de interponer los medios de defensa que resulten procedentes para combatir, por vicios propios, el acto de aplicación de la norma.

El ejercicio de esta segunda opción altera sustancialmente la forma en que se plantea la inconstitucionalidad de una norma general a través del amparo. Si en la vía indirecta, la norma misma es el acto reclamado y la sentencia se concreta a resolver si existe o no un vicio que amerite desincorporarla de la esfera jurídica del quejoso, en la vía directa, el acto reclamado es la sentencia o resolución que puso fin a los medios ordinarios de defensa que en su momento se intentaron en contra del primer acto de aplicación de la norma, cuya impugnación adquiere un carácter

meramente accesorio o secundario, y que servirá para el único efecto de mostrar la invalidez de la sentencia o resolución controvertida. Al respecto, el artículo 175, fracción IV, de la Ley de Amparo establece que la inconstitucionalidad de la norma sólo podrá ser materia de los conceptos de violación de la demanda, y su estudio deberá reservarse a la parte considerativa de la sentencia de amparo.

Volviendo a los supuestos de procedencia del amparo directo como *recurso de inconstitucionalidad*, y como se advierte en el artículo 170 de la Ley de Amparo -previamente invocado- esta vía es el medio idóneo para combatir dos clases de actuaciones jurisdiccionales: a) las sentencias definitivas que decidan un juicio en lo principal, lo que necesariamente entraña un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada por las partes; y b) las resoluciones que, sin decidir el juicio en lo principal, lo den por concluido, lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de las resoluciones que decretan el sobreseimiento de un juicio al sobrevenir una causal de improcedencia que impide un estudio de fondo. En ambos supuestos, el quejoso podrá reclamar los vicios que se hubieran cometido en la propia sentencia o resolución (*vicios in iudicando*) o durante la secuela del procedimiento, siempre que se hubieran afectado sus defensas trascendiendo al resultado del fallo (*vicios in procedendo*), violaciones que específicamente enumeran los artículos 172 y 173 de la Ley de Amparo.

El mismo precepto impone dos condiciones específicas a la procedencia del amparo directo. La primera de ellas, en estricta congruencia con la naturaleza de esta vía, consiste en la obligación de atender al principio de definitividad, agotando todos los recursos ordinarios que pudieran dar lugar a la modificación, revocación o anulación de la sentencia o resolución a impugnar. En cuanto a la segunda, que resulta aplicable a las sentencias provenientes de los tribunales de lo contencioso-administrativo que resulten favorables al quejoso, el amparo se acota para el solo efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas aplicadas en la sentencia reclamada. Sobre esta última cuestión, es importante referir que en la práctica, los tribunales federales se han encontrado con la problemática de definir

lo que debe entenderse por sentencia *favorable*, pues una interpretación literal del precepto indicaría que el amparo es improcedente en contra de las sentencias que declaran fundado cualquier aspecto de la pretensión planteada por el quejoso, con independencia de los alcances o efectos de la sentencia, que bien pudiera no ser enteramente beneficiosa. En esa línea de pensamiento, se ha llegado a sostener que una sentencia favorable es aquella que satisface la pretensión del quejoso en todos sus extremos, sin la posibilidad de una afectación posterior.<sup>113</sup>

### ***Generalidades del procedimiento.***

Aun cuando el amparo directo es, por lo general, un procedimiento de una sola instancia (de ahí su calificativo de *amparo uni-instancial*), excepcionalmente puede llegar a desahogarse una segunda instancia. En todo caso, el criterio que determina la tramitación de una o dos instancias es la materia de los conceptos de violación,<sup>114</sup> pues en efecto, si se solicita el amparo con respecto de una sentencia que se estima violatoria de la garantía de exacta aplicación de la ley, del principio de congruencia o de cualquier otra cuestión de estricta legalidad, el juicio seguirá una sola instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito, cuya determinación final será jurídicamente inatacable, al no existir otro medio de impugnación que pueda variar lo resuelto en esa instancia de control.

Por el contrario, si el amparo se solicita en contra de una sentencia fundada en una o varias normas que se tachan de inconstitucionales, o si en la misma se ha pretendido sostener la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, el juicio podrá llegar a dirimirse en una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, que asumiendo su función como el máximo garante de los principios emanados de nuestra Ley Fundamental, resolverá si concede o niega el amparo, limitándose al estudio de las cuestiones meramente constitucionales.

---

<sup>113</sup> Jurisprudencia 2a./J.121/2015 (10a.), Gaceta del S.J.F., Décima Época, Segunda Sala, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 505, de rubro *RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.*

<sup>114</sup> RUIZ TORRES, *op. cit.*, pp. 542, 543.



De acuerdo con las prescripciones del Título Segundo, Capítulo II, de la Ley de Amparo, la primera instancia del amparo directo, competencia originaria de los Tribunales Colegiados de Circuito de conformidad con el artículo 107, fracción V, de la Constitución Federal, se sustancia a través de un *proceso impugnativo*<sup>115</sup> (en oposición al *proceso autónomo* que caracteriza al amparo indirecto) que a grandes rasgos, comprende las siguientes etapas:

- a. *Interposición de la demanda.* La demanda de amparo debe interponerse por conducto de la autoridad responsable dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos -conforme a la ley de la materia- la notificación de la sentencia o la resolución controvertida, anexando una copia del escrito de demanda para cada una de las partes en la instancia de origen. La autoridad podrá requerir al quejoso únicamente por la falta de las copias necesarias para correr traslado a las partes (*Artículos 17, 176 y 177 de la Ley de Amparo*).
- b. *Remisión de los autos.* En el plazo de cinco días a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda, el órgano jurisdiccional deberá remitir los autos del juicio de origen y la demanda de amparo, así como su informe justificado, en el que expondrá los argumentos que considere necesarios para sustentar la validez constitucional de la sentencia o resolución controvertida (*Artículo 178 de la Ley de Amparo*).
- c. *Admisión, turno y sentencia.* Dentro de los tres días siguientes a la recepción de los autos, el presidente del Tribunal Colegiado proveerá sobre la admisión o el desechamiento de la demanda, pudiendo prevenir al quejoso a efecto de que subsane las irregularidades que se adviertan en su escrito. Una vez admitida la demanda, el presidente del Tribunal notificará el acuerdo admisorio a las partes para que éstas, en el plazo de quince días, rindan sus alegatos o promuevan el amparo adhesivo en los términos prescritos por los artículos 107, fracción III,

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 540, 541.

de la Constitución Federal y 182 de la Ley de Amparo.<sup>116</sup> Transcurrido el plazo, el presidente del Tribunal turnará el expediente a un magistrado ponente para la elaboración del proyecto de sentencia, que deberá concluirse en los noventa días siguientes. La discusión del proyecto se lleva a cabo en sesión pública, pudiendo ser aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, en cuyo caso, el magistrado disidente habrá de formular su voto particular, exponiendo las razones que lo condujeron a apartarse del criterio sostenido en la sentencia de amparo (*Artículos 179, 180, 181, 183, 184, 185 y 186 de la Ley de Amparo*).

Precisamente en este punto, adquiere una especial relevancia la materia de los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso, según se trate de cuestiones de legalidad o de constitucionalidad. Si como se ha sostenido, el solo examen de aspectos vinculados con la legalidad de la sentencia o la resolución controvertida determina que el juicio se tramite en única instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito, el planteamiento de una o varias cuestiones de constitucionalidad podrá dar lugar al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

La procedencia del recurso de revisión, en el amparo directo, se encuentra expresamente reconocida el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

**IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; [...]

---

<sup>116</sup> Implementado con motivo de las reformas constitucionales de junio de 2011, el amparo adhesivo es una figura procesal que, de forma análoga al recurso de revisión adhesiva, permite a la parte que obtuvo sentencia favorable en la instancia de origen, robustecer las consideraciones del fallo que le fueron favorables y combatir las violaciones procesales que se hubieran cometido en su perjuicio.

En términos prácticamente idénticos, este precepto ha sido reglamentado en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo. La única diferencia estriba en el hecho de que este último dispositivo reconoce la procedencia del recurso cuando en la sentencia recurrida se establezca la interpretación de algún derecho humano reconocido en los tratados internacionales de los que México sea parte, previsión que no se observa en el texto constitucional:

**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: [...]

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Integrando lo dispuesto en ambos numerales, es posible concluir que en el amparo directo, el recurso de revisión procede en contra de las sentencias en las cuales: *a)* se resuelva sobre la constitucionalidad de una norma; *b)* se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de un derecho humano de fuente convencional; o *c)* se omita el estudio de dichas cuestiones a pesar de haberse planteado en el escrito de demanda.

Lo anterior, siempre que se trate de establecer un criterio de importancia y trascendencia, según disponga el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante acuerdos de carácter general, como es el caso del acuerdo 9/2015, aprobado el 8 de junio de 2015,<sup>117</sup> que en su punto Segundo, establece que se fija un *criterio de importancia y trascendencia* cuando se dé lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o cuando lo decidido en la sentencia

---

<sup>117</sup> Con este acuerdo, se abrogó el diverso 5/1999, aprobado el 21 de junio de 1999. En el punto Primero, fracción I, de este último, se definía a los asuntos *importantes* como aquéllos en los cuales se hicieran valer argumentos excepcionales o extraordinarios, siendo así mismo *trascendentes* cuando existiera la probabilidad de que en la resolución se fijara un criterio con efectos sobresalientes en la materia constitucional.

recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Corte en alguna cuestión propiamente constitucional, ya sea que se hubiera resuelto en contra de dicho criterio o que se hubiera omitido su aplicación.

El diseño normativo de esta instancia la constriñe -de origen- al análisis de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder extenderse a los aspectos de mera legalidad que pudieran desprenderse de la sentencia o la resolución que sean objeto de reclamo. Naturalmente, esta medida tiene plena justificación en el carácter excepcional de la segunda instancia en los procesos de amparo directo, y desde luego, en la competencia de la Corte para dictar una resolución final sobre la validez de las normas secundarias.

### ***Efectos de la sentencia.***

Siendo que en amparo directo, el acto reclamado lo constituye la sentencia o la resolución definitiva que puso fin a una instancia ordinaria, los efectos del fallo protector no pueden ir más allá de anular el acto y obligar a la responsable a emitir uno nuevo en el que subsane las irregularidades detectadas, regresando las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Evidentemente, ello no depara otro beneficio al quejoso que la obtención de un resultado favorable en el medio de defensa que se hubiera intentado.<sup>118</sup> Por tal motivo, incluso si el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte llegaran a determinar que las normas aplicadas en el proceso ordinario se encuentran afectadas de un vicio de inconstitucionalidad, ello no dará lugar a su desincorporación de la esfera jurídica del quejoso,<sup>119</sup> y en lo sucesivo, la norma podrá serle válidamente aplicada por los órganos de autoridad.

---

<sup>118</sup> Tesis 1a. CLXXXII/2005, S.J.F. y su Gaceta Novena Época, Primera Sala, Tomo XXIII, Enero de 2006, página 729, de rubro *LEYES. EFECTOS DEL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA DECLARACIÓN DE SU INCONSTITUCIONALIDAD EN EL AMPARO DIRECTO Y EN EL INDIRECTO.*

<sup>119</sup> Jurisprudencia 2a./J. 145/2013 (10a.) Gaceta del S.J.F. Décima Época, Segunda, Sala, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 579, de rubro *AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA POR LA APLICACIÓN DE UNA NORMA ESTIMADA INCONSTITUCIONAL.*

### 3.2. El principio de relatividad de las sentencias de amparo o *Fórmula Otero*.

Se ha dicho ya que los alcances del amparo como medio de control constitucional encuentran su definición más clara en el principio de relatividad de las sentencias, conocido en la doctrina y la jurisprudencia como la *Fórmula Otero*. Como se sabe, este principio se reduce a un simple postulado: que toda sentencia de amparo deberá limitarse a proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general sobre la constitucionalidad de la norma o del acto que sea materia de reclamo.

El principio de relatividad ha acompañado al amparo desde su introducción en el Acta de Reformas de 1847, manteniéndose prácticamente intacto a pesar de los grandes cambios que se han gestado a través de las épocas. Para corroborar esta afirmación, basta un simple comparativo entre el texto del artículo 25 del Acta de Reformas<sup>120</sup> y lo que actualmente se establece en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal, que a continuación se transcribe:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. [...]

Básicamente en los mismos términos, el artículo 73 de la Ley de Amparo (en vigor desde el pasado 3 de abril de 2013) desarrolla el principio de relatividad de la siguiente manera:

**Artículo 73.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. [...]

---

<sup>120</sup> Recordemos que en su parte final, el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 señalaba que los tribunales federales se limitarían "*á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare*".

Esto nos demuestra que la relatividad de las sentencias ha sido un aspecto inherente al juicio de amparo desde sus orígenes, y que la *fórmula* redactada por Mariano Otero en su célebre voto particular, no ha experimentado modificaciones importantes. Lo único que llama la atención es que en el mes de junio de 2011, el órgano reformador de la Constitución eliminó la porción *sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare*, presente en el texto primigenio del artículo 107 constitucional, así como en el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de 1936, hoy abrogada.

Considero que esa reforma, que bien pudo deberse a la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad en esa misma fracción, no altera en lo absoluto la configuración normativa del principio de relatividad, teniendo en cuenta que la declaratoria general no opera por el solo efecto de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma, sino que entraña un procedimiento especial cuyo presupuesto es la existencia de un criterio de jurisprudencia por reiteración, por lo cual, aun a pesar de la modificación que se comenta, subsiste la prohibición de formular en cada sentencia una declaración general con respecto de la norma o acto de autoridad que hubiera motivado la demanda de amparo.

### **3.2.1. Naturaleza y antecedentes.**

Como sucede con algunos otros principios rectores del amparo, que no son sino una manifestación específica de ciertas nociones básicas de la teoría general del proceso (después de todo, nuestro juicio constitucional es un proceso, sujeto a las normas comunes a toda institución procesal, como lo demostraron los estudios de Fix-Zamudio),<sup>121</sup> la relatividad de las sentencias de amparo es la aplicación concreta del principio de que toda determinación judicial produce sus efectos solamente con respecto de las partes que intervinieron en el litigio.

---

<sup>121</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho... cit.*, p. 84.

Tradicionalmente se atribuye la creación de este principio a Mariano Otero, autor indiscutible del Acta de Reformas de 1847, y en efecto, se debe a ese ilustre jurista la redacción de la *fórmula* que determinó los alcances del fallo protector. Sin embargo, ello no permite suponer que el principio de relatividad de las sentencias fue una creación original de Otero,<sup>122</sup> y menos aún que se trata de una cualidad exclusiva de nuestro juicio constitucional, que al ser un proceso, opera como tal.

Lo cierto es que además de la naturaleza procesal del juicio de amparo, la consagración de este principio obedeció a razones de tipo histórico, precisamente las razones que llevaron a Mariano Otero a diseñar el sistema de control que fue el gran mérito del Acta de Reformas de 1847. Como ya se mencionó, se trataba de un sistema *mixto* que, sin abandonar por completo el modelo de control por órgano político, asignaba una función preponderante al Poder Judicial.

Por una parte, los artículos 22, 23 y 24 de dicha Acta regulaban lo que José Barragán ha descrito como un mecanismo de *anulabilidad*, es decir, la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales para llevar a cabo un control recíproco sobre sus normas, con efectos generales o *erga omnes*. Ahora bien, de la mano de este primer instrumento de naturaleza política, el artículo 25 del Acta de Reformas introdujo al amparo como un proceso judicial encaminado a proteger al individuo en el pleno goce de sus derechos fundamentales frente a los ataques del legislador o de las autoridades administrativas, limitando esa protección a los casos concretos.

En opinión de Carlos Báez,<sup>123</sup> el principio de relatividad no se explica fuera del contexto del Acta de Reformas de 1847. Para este autor, la distinción entre los alcances de uno y otro mecanismo (*anulabilidad* y amparo) tiene su explicación en el hecho de que la instancia de *anulabilidad* se llevaba a cabo ante los órganos legislativos, a través un procedimiento en el que no necesariamente se decidía en

---

<sup>122</sup> Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *op. cit.*, pp. 107-108. Incluso, en el proyecto de Constitución yucateca de 1840, Rejón planteaba que los efectos de la protección constitucional otorgada por los jueces ordinarios serían relativos.

<sup>123</sup> BÁEZ SILVA, Carlos, *La "fórmula Otero" y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia*, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 11, México, 2002, p. 28.

base a consideraciones jurídicas, y en el cual se discutía la posible afectación de intereses de carácter público. Mientras tanto, el amparo fue un auténtico proceso judicial concebido para la tutela de intereses individuales. Desde esa perspectiva, los efectos relativos del amparo se justificaron atendiendo al tipo de instrumento y al objeto de cada controversia; es decir, si el mecanismo de *anulabilidad* permitía la discusión abstracta de las disposiciones que los órganos legislativos estimaban contrarias a la Constitución Federal, los efectos de la resolución debían generales, y por el contrario, si el amparo se desahogaba en una instancia judicial, promovida con motivo de la afectación a un individuo, la sentencia sólo podría surtir efectos sobre las partes de ese proceso.

A lo anterior cabe añadir<sup>124</sup> que la configuración del amparo en el Acta de Reformas de 1847 se debe a dos factores históricos: a) la influencia que ejerció en Mariano Otero la lectura de *La Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, una obra en la cual analizaba el sistema de control constitucional estadounidense, basado en la técnica de la revisión judicial, y b) la experiencia adquirida durante la vigencia de la Constitución centralista de 1836, que instituyó la figura del Supremo Poder Conservador, un órgano que pese a sus extensas facultades para preservar el orden constitucional, jamás tuvo una eficacia real y, por el contrario, llegó a generar fricciones entre los mismos poderes públicos.

En cuanto al primer aspecto, destaca que en el texto de su conocido voto particular el propio Otero expresaba la necesidad de adoptar un sistema de control similar al de los Estados Unidos, donde los jueces ordinarios, sin llegar al extremo de anular las determinaciones aprobadas por el órgano legislativo y sin colocarse por encima de él, se limitaba a inaplicar (en los casos particulares sometidos a su conocimiento) las normas que estimara contrarias a la Constitución. Las palabras de Mariano Otero no dejan ninguna duda sobre la influencia que tuvo el modelo estadounidense en el diseño normativo del juicio de amparo, sobre todo en lo que concierne a los efectos de las sentencias, traducidos a la mera inaplicación de las

---

<sup>124</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho... cit.*, pp.162, 163.



normas declaradas inconstitucionales. Con el fin de ilustrar este punto, es preciso remitirnos a las consideraciones expresadas en el voto particular<sup>125</sup> que dio origen al Acta de Reformas:

“[...] y por esto yo no he vacilado proponer al Congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguran la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norte América este poder salvador provino de la Constitución, y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en posición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante se hace del todo necesaria entre nosotros [...]”

De hecho, una de las ventajas que Tocqueville observaba en el modelo de control estadounidense radicaba precisamente en el hecho de que los jueces no formulan una declaración general sobre la validez de las normas aplicadas en los casos concretos, evitando conflictos entre poderes. La censura de la ley tendría el efecto de disminuir su fuerza moral, sucumbiendo “poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia.”<sup>126</sup>

Esto guarda relación con el segundo aspecto que determinó la adopción de un medio de control con efectos relativos. Para el año de 1847, el país enfrentaba la disyuntiva de volver al sistema federal de la Carta de 1824 o continuar sujeto al régimen centralista que hasta ese momento se había plasmado en dos efímeras constituciones, la primera de las cuales -las Siete Leyes de 1836- contemplaba al Supremo Poder Conservador, un órgano que tuvo una eficacia muy limitada en el ámbito del control constitucional, y que lejos de contribuir a la estabilidad política, generó roces entre poderes. Por ende, en aras de evitar enfrentamientos entre el legislador y la judicatura, los efectos del amparo habrían de limitarse a los casos particulares, sin que los jueces pudieran formular declaraciones generales sobre la validez de las disposiciones y los actos sometidos al escrutinio constitucional.

---

<sup>125</sup> *Ídem.*

<sup>126</sup> *Ídem.*

Aunque se apartan de la concepción que generalmente se tiene sobre el origen de la *Fórmula Otero*, son de gran interés los estudios de Zavala Castillo,<sup>127</sup> que partiendo de una revisión integral de la obra de Mariano Otero, concluye que jamás fue la intención de ese jurista limitar los efectos de las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia como tribunal de amparo.

Los argumentos que sostienen esa crítica son ciertamente sugestivos. Por una parte, llama la atención el hecho de que en 1849, justamente un año antes de su muerte, Mariano Otero manifestó al Congreso la intención de dar a la Suprema Corte *la tremenda facultad de hacer inaplicable la ley*. Ahora bien, considerando que Otero falleció antes de poder formular los proyectos de las leyes que habrían de reglamentar el contenido del Acta de Reformas (entre ellas, lo que habría sido la primera Ley de Amparo), se vuelve necesario acudir a la obra del jurista, la cual denota un profundo conocimiento de *La Democracia en América*, y por tanto, del sistema judicial estadounidense.

Para Zavala, la doctrina ha pasado por alto que en la primera parte de su obra, Tocqueville dedicó dos capítulos al estudio del Poder Judicial en los Estados Unidos. En el capítulo VI, analizó los principios generales de justicia y la actividad de los jueces locales que tienen la facultad de inaplicar las normas que estimen contrarias a la Constitución, y en el capítulo VIII, habló del Poder Judicial Federal incluyendo a la Corte Suprema de Justicia, que puede declarar la invalidez de una norma con efectos generales, es decir, expulsarla del orden jurídico.

Desde ese punto de vista, dicho autor concluye que en el pensamiento de Otero, las sentencias de amparo debían tener efectos *erga omnes* si provenían de la Suprema Corte (sistema judicial superior), y particulares cuando las dictaran los *tribunales de la Federación* (sistema judicial inferior). Luego entonces, la expresión *caso particular* no necesariamente se identificaba con la de *efectos particulares*, y la única diferencia entre el mecanismo de *anulabilidad* previsto en los artículos 22,

---

<sup>127</sup> Cfr. ZAVALA CASTILLO, José Francisco, *¿Fórmula Otero? Exégesis del Artículo 25 de la Acta de Reformas de 1847*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005.

23 y 24 del Acta de Reformas y el juicio de amparo regulado en su artículo 25, serían los órganos de control, más no los efectos de la sentencia cuando el órgano terminal de amparo fuera el Máximo Tribunal del país.

Con independencia de la postura que se prefiera adoptar, es incuestionable que el principio de relatividad en el amparo viene dado por dos vías: su naturaleza procesal y el contexto histórico que le dio origen. Por ende, comparto la opinión de quienes han considerado que el viejo calificativo de *Fórmula Otero* es impreciso, no sólo porque los efectos particulares sean inherentes a cualquier proceso que tienda a tutelar un interés individual, pues como nos lo indica Arturo Zaldívar,<sup>128</sup> Mariano Otero nunca tuvo a la supervivencia de las normas irregulares como algo deseable; tan sólo imaginó que la manera más conveniente de anularlas sería a través de un control de índole político-legislativo.

Si el Constituyente de 1857 suprimió el mecanismo de *anulabilidad* con una intención de evitar “el escándalo de un palenque abierto a luchas funestas entre la soberanía de los Estados y de la Federación”,<sup>129</sup> lo cual pudo ser comprensible en las circunstancias por las que atravesaba el país en ese momento, ello no implica que Otero hubiera concebido un sistema de control con alcances exclusivamente relativos. El hecho de que se haya perpetuado el dogma de la *Fórmula Otero* se debe más a una distorsión histórica que se ha venido reiterando desde los años de la Carta de 1857, cuyo artículo 102 -en su parte final- fue reproducido literalmente en el texto originario del artículo 107, fracción II, de la vigente Constitución Federal de 1917, limitando los alcances del sistema de control constitucional durante gran parte del siglo XX. Sin duda, es lamentable que el nombre de este insigne jurista se recuerde más por esa *fórmula* que por su verdadero legado, que en mi opinión, fue un avanzado sistema de control constitucional que no sólo buscaba asegurar la permanencia del Pacto Federal, sino también la tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana.

---

<sup>128</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *op. cit.*, p. 109.

<sup>129</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes*, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año 1960, número 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968, p. 23.

### 3.2.2. Implicaciones en el orden jurídico.

Mucho se ha hablado sobre las implicaciones del principio de relatividad en el sistema mexicano de control constitucional. Desde las posturas doctrinales que lo han defendido como un aspecto indispensable para el equilibrio entre poderes, hasta las corrientes que lo han considerado como un obstáculo para garantizar la regularidad de las normas de nuestro sistema jurídico.

En el primer extremo de este añejo debate, Ignacio Burgoa<sup>130</sup> sostuvo que aun cuando la labor de Mariano Otero se centró en connotar y delimitar el principio de relatividad de la cosa juzgada (común a todo proceso), con ello se garantizó la subsistencia misma del amparo, al evitar que el Poder Judicial asumiera la función legislativa, lo que de otro modo habría significado el sometimiento del legislador al arbitrio de los jueces:

“[...] El principio aludido, contenido ya en la Constitución yucateca de 1840, así como en las instituciones jurídicas en las que nuestro juicio de amparo encuentra sus precedentes históricos, es una de las bases sobre las que descansa el éxito y la vida misma de nuestra institución controladora. En efecto, con antelación hemos observado que la causa y motivo del fracaso de muchos regímenes de preservación del orden constitucional, principalmente de aquellos en los que la tutela se impartía por órgano político, ha sido precisamente la circunstancia de que sus resoluciones o consideraciones respecto de la inconstitucionalidad de los actos autoritarios, han tenido efectos “erga omnes”, esto es, contra todos absolutamente [...]

Tratándose de la impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad, el citado principio responde a una necesidad jurídico-política. En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, erga omnes, tal declaración implicaría la derogación o la abrogación de ésta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial [...]

Abundando en el tema, este tratadista fue crítico de la postura de quienes se pronunciaron a favor de dar efectos generales a las sentencias de amparo que declaraban la inconstitucionalidad de una ley. Señalaba que, aun cuando ello sería

---

<sup>130</sup> BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, pp. 276-281.

teóricamente correcto, el abandono del principio de relatividad exigiría también la supresión del principio de instancia de parte agraviada, así como la preclusión, el desistimiento y otras figuras procesales que obedecen al hecho de que el juicio de amparo no es una instancia que pueda promoverse oficiosamente para proteger a una colectividad, sino que requiere el ejercicio de una acción por parte del sujeto que ha resentido una afectación en el goce de sus derechos fundamentales:

“[...] Teóricamente, la idea de que una ley declarada inconstitucional en vía de amparo no debe seguirse aplicando por modo absoluto, es correcta; pero precisamente en aras de esa misma idea y obsequiando las reglas de congruencia lógica, deberían también suprimirse el principio de iniciativa o instancia de la parte agraviada, la preclusión de la acción de amparo, el libre desistimiento de esta acción y otras figuras procesales tratándose del amparo contra leyes. [...]

La posibilidad de que una ley en cualquier tiempo fuese reclamable en amparo y de que la sentencia que la declare contraria a la Constitución tuviese efectos erga omnes, colocaría a los tribunales federales, según dijimos, en la situación permanente de derogarla o abrogarla, es decir, de suprimir total o parcialmente cualquier ordenamiento legal cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad.”

En la misma línea de pensamiento, Carlos Arellano,<sup>131</sup> opinó que el principio de relatividad fue clave para la permanencia de la institución al impedir la pugna entre los poderes legislativo y judicial. No obstante, llama la atención su referencia (y su crítica) a la propuesta de Antonio Carrillo Flores, que a su vez, planteaba la necesidad de que las sentencias de amparo en las cuales se declarara la invalidez de una ley fueran notificadas al legislador, con el propósito de darle la oportunidad de subsanar los vicios detectados en sede judicial. Lo anterior, como una forma de lograr un equilibrio entre el respeto al principio de relatividad de las sentencias de amparo y la preeminencia de la Constitución sobre toda norma secundaria:

“[...] Al prohibirse que se haga una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, el legislador constitucional y el legislador ordinario, enfatizan límites a la sentencia para evitar que haya pugna entre el órgano de control y la autoridad responsable, tal y como ocurría en los medios de control político, verbigracia, el Supremo Poder Conservador que había existido en las Leyes Constitucionales de 1836 [...]

---

<sup>131</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio...cit.*, pp. 395, 396.

La adopción en el amparo del principio de relatividad de las sentencias ha permitido la subsistencia de la institución tutelar de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal pues, se evita pugna entre diversos órganos del Estado.

El Maestro Antonio Carrillo Flores, sin pretender atentar contra el principio de relatividad que se estudia, formula sugerencia en el sentido de que se notificaran al Congreso los fallos que concedan el amparo contra leyes para darle oportunidad de corregir las irregularidades de las leyes. Una simple sugerencia no afecta el principio de relatividad pues no está obligado al Congreso de la Unión a la derogación o a la modificación. Creemos, por otra parte, que no es necesaria esa notificación pues, los legisladores pueden consultar el Semanario Judicial de la Federación que contiene los fallos del Poder Judicial respecto de los amparos contra leyes. Por otra parte, en los amparos contra leyes se señala como autoridad responsable al Congreso de la Unión.”

Para Tena Ramírez,<sup>132</sup> el juicio de amparo no es un medio para ejercer un control *general y directo* de las normas jurídicas, sino un instrumento de carácter *individualista y eventual*, creado con el único propósito de defender al individuo en el goce de sus derechos fundamentales. Bajo esa lógica, si el control derivado del amparo se da sólo de manera eventual, sería indeseable que los jueces tuvieran la posibilidad de formular declaraciones generales (y con ello, marcar directrices para las funciones del legislador y del gobierno) en el fallo que decide el juicio iniciado por un particular, para la tutela de sus propios intereses.

Más por asumir las limitaciones inherentes al amparo que por esgrimir una defensa del principio de relatividad, Tena propuso una reforma al artículo 105 de la Constitución Federal, en aras de implantar un mecanismo que -en contraste con el juicio de amparo- permitiría ejercer un control *general y directo* de las normas y los actos de autoridad, previa petición formulada por los poderes públicos, y no por los particulares. Solamente aquéllos órganos de Estado que resintieran la invasión de sus atribuciones podrían plantear una controversia ante el Poder Judicial Federal, cuya decisión tendría efectos generales o *erga omnes*:

“[...] pero el juicio de amparo no llena, ni puede llenarlo, el vacío que existe en nuestro derecho público tocante a una defensa directa y general de la Constitución.

Lejos de nosotros la idea de colmar ese vacío con instituciones traídas de fuera. Buscando en nuestros antecedentes, pensamos que la reforma que establezca el control directo de la constitucionalidad, debe encaminarse por el sendero que ya

---

<sup>132</sup> TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 524.

apuntó la innovación consignada en el artículo 105 por los Constituyentes de Querétaro. El control debe residir en el Poder Judicial federal, no en otro poder ni en un órgano especial; toda nuestra tradición jurídica, que se alzó contra el sistema de 1836, nos lleva a esa conclusión. El Poder Judicial federal debe ejercitar su función de control en un juicio ordinario, iniciado por el Poder lesionado en sus facultades en virtud de un acto inconstitucional de otro Poder. La sentencia debe tener por objeto declarar la nulidad del acto inconstitucional erga omnes.

Claro que un control de esta naturaleza podría ser censurado con el argumento de que se da a la justicia una función política. Pero adviértase cuánto disminuye el peligro de esa función, desde el momento en que la justicia sólo intervendría a solicitud de los poderes querellantes y en función precisamente de justicia, conforme a procedimientos judiciales. Más peligrosa nos parece la intervención de la justicia norteamericana, que en forma de simple respuesta a una consulta o en juicio donde demanda un particular, traza direcciones generales para el Congreso o el Presidente.

Además, el control directo de la Constitución se ejercitaría sólo excepcionalmente, en aquellos casos en que el juicio de amparo fuera impotente para remediar a través del individuo, una situación general creada por la pugna de los poderes.”

En el extremo opuesto de esta discusión, fueron varios los estudiosos que por largo tiempo, se esforzaron por demostrar a la comunidad jurídica los severos inconvenientes que suponía una concepción tradicional de la *Fórmula Otero*, sobre todo en el amparo contra normas generales. Los adherentes a esta postura veían en el principio de relatividad un severo obstáculo para la función del amparo como garantía de la regularidad constitucional.

Juventino Castro,<sup>133</sup> por ejemplo, partía del convencimiento de que la teoría de la división de poderes no debe llevarse al extremo de negar todo intercambio o colaboración entre los mismos, pues su esencia radica no en la *separación* de los poderes, sino en un equilibrio al que debe aspirarse aunque en algunos casos, un órgano deba intervenir en la esfera de atribuciones del otro. Si el Poder Judicial de la Federación es quien tiene encomendada la tarea de interpretar la Carta Magna, es natural que éste decida sobre la validez de las normas secundarias sin que ello signifique que un poder se coloca por encima de los otros dos, sobre todo porque la Constitución determina la función de los tres poderes, debiendo prevalecer lo *constitucional* sobre lo *judicial*, o en otras palabras, el pleno respeto del principio de supremacía constitucional.

---

<sup>133</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997, pp. 407-409.

En el mismo sentido, tanto Fix-Zamudio<sup>134</sup> como Castro<sup>135</sup> destacaron que una de las principales conclusiones formuladas con motivo del *Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, celebrado en la Ciudad de México los días 25 a 30 de agosto de 1975, fue precisamente la importancia de enriquecer el sistema de control constitucional superando el principio de la inaplicación de la ley en los casos concretos:

“[...] En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle la verdadera eficacia práctica [...]”

También son de un especial interés las conclusiones formuladas con motivo de la *Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública* que impulsó la Procuraduría General de la República en 1983,<sup>136</sup> cuya exposición final se llevó a cabo el 8 de agosto de ese año, y de la cual sobresalen los siguientes planteamientos, que reflejan la preocupación de la comunidad jurídica por revisar el principio de relatividad de las sentencias de amparo:

“[...] en varios de los citados trabajos se propone ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de una ley, de tal manera que pudiera llegarse al sistema de declaración general en virtud de que la llamada “fórmula Otero”, que fue de gran utilidad para la consolidación de nuestro juicio de amparo, ya cumplió su misión histórica y debe superarse para adaptar a nuestra máxima institución procesal a las circunstancias actuales, en las cuales se requiere tanto celeridad en la resolución de los problemas constitucionales como respecto al principio de la igualdad de los gobernados ante la ley. [...]”

Podemos afirmar que las principales críticas doctrinales a la aplicación de la llamada *Fórmula Otero* coincidieron en el hecho de que un esquema de control cuyos alcances se ven limitados a los efectos relativos de una sentencia, provoca dos grandes distorsiones en el orden normativo: a) la contravención al principio de supremacía constitucional, dada la imposibilidad de anular aquéllas normas que el

<sup>134</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...*, cit., p. 100.

<sup>135</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Hacia el amparo...*, cit., p. 42.

<sup>136</sup> *Ídem.*



Poder Judicial ha estimado irregulares, y *b*) la violación al principio de igualdad de los gobernados ante la ley, considerando que el fallo protector tiene el único efecto de desincorporar la norma reclamada de la esfera jurídica del quejoso, sin que ese beneficio se haga extensivo a la colectividad.

La primera razón es evidente. Permitir la vigencia de disposiciones que han sido reiteradamente inaplicadas por los tribunales federales como consecuencia de su probada inconstitucionalidad, refleja una violación al principio de supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna, y por virtud del cual, la Constitución es el parámetro que determina la validez de todo el orden normativo, tanto desde el punto de vista formal como material, rompiendo así con la regularidad del orden jurídico nacional.<sup>137</sup> Dicho de otra manera, la aplicación del principio de relatividad conduce al extremo verdaderamente absurdo de admitir que una norma jurídica que ya ha sido declarada inconstitucional por las instancias facultadas para ello, siga formando parte de nuestro derecho positivo.

Por otro lado, se llegó a sostener que el principio de relatividad hace posible la existencia de varios órdenes jurídicos dependiendo de sus destinatarios,<sup>138</sup> pues en efecto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma en el amparo sólo beneficia a aquéllos que la combatieron dentro de los plazos legales y obtuvieron una sentencia favorable. Generalmente, se trata de las personas que cuentan con los recursos suficientes para acceder a una asesoría jurídica especializada que les asegure lo que Juventino Castro<sup>139</sup> identificó como una *patente de inaplicabilidad* respecto de la norma inconstitucional, mientras que el resto de la población (una abrumadora mayoría en franca desventaja económica, social y cultural) continúa sujeta a las disposiciones de la norma, lo que en todo caso, revela los defectos de un sistema que sin realizar el valor de la justicia, recrudece la hiriente situación de desigualdad que siempre ha dividido a la sociedad mexicana.

---

<sup>137</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *op. cit.*, pp. 115-116.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>139</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Hacia el amparo...*, *cit.*, pp. 18, 19, 30.

Sin lugar a dudas, esa falta de uniformidad en la aplicación de la ley supone una franca transgresión al principio de igualdad jurídica,<sup>140</sup> y los tribunales se erigen -por emplear la terminología de Carlos Báez-<sup>141</sup> en simples *administradores de la inconstitucionalidad*, pues como lo argumenta Arturo Zaldívar:<sup>142</sup>

“[...] La obligatoriedad de normas inconstitucionales para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados, sin que sea válido sostener que se trata desigual a los desiguales, pues algunos tienen en su favor una sentencia de amparo y otros no; ya que es de tal gravedad la aplicación de normas inconstitucionales que esa diferencia procesal es poco relevante, máxime cuando en muchos casos sólo refleja las desigualdades económicas y sociales que el Estado está obligado a aminorar a través de medidas que tiendan a la igualdad material. [...]”

De acuerdo con el mismo autor, esto limita la función del Poder Judicial en dos vertientes: *a)* desde el punto de vista *orgánico*, los tribunales se erigen como protectores de los derechos fundamentales en un sentido subjetivo, privilegiando al interés del individuo sobre el interés objetivo de la Constitución; y *b)* desde el punto de vista *procesal*, el quejoso es un defensor de los intereses propios, y no un coadyuvante en el proceso de control de la regularidad constitucional. Por otra parte, se obstaculiza la consolidación de un Estado verdaderamente democrático, asumiendo que la democracia en sentido sustancial se logra en aquéllos países que cuentan con un catálogo de derechos fundamentales y garantías procesales que son debidamente preservados.

Finalmente, aludiendo a una cuestión de orden práctico, se ha expresado<sup>143</sup> la preocupación de que el modelo de amparo con efectos particulares propicia la sobrecarga en las labores del Poder Judicial de la Federación, cuyos órganos se ven obligados a resolver una importante cantidad de asuntos que recaen sobre las mismas cuestiones constitucionales. En otras palabras, aun si la Suprema Corte declara la inconstitucionalidad de una norma al resolver la última instancia de un juicio de amparo, ello no libera al resto de los afectados de la carga de impugnarla

<sup>140</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho...cit.*, pp. 191-194.

<sup>141</sup> BÁEZ SILVA, *op. cit.*, pp. 42-44.

<sup>142</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, *op. cit.*, pp. 116,117.

<sup>143</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...cit.* p. 149, 150.

de manera individual, lo que necesariamente exige que los juzgadores reiteren el mismo criterio en un número indeterminado de litigios, provocando un serio rezago en la impartición de justicia, por no hablar del impacto económico que representa la tramitación de incontables juicios que bien podrían evitarse si la norma tachada de inconstitucional dejara de aplicarse en términos absolutos.

Comparto la opinión de quienes han visto en el principio de relatividad, si no un defecto del amparo, sí un obstáculo para el control constitucional de las normas generales. Es verdad que este principio se justifica plenamente en los juicios que pretenden demostrar la invalidez de un acto de autoridad que sólo proyecta sus efectos en la esfera jurídica de un individuo, pero no menos cierto resulta que el control de las normas jurídicas que -por definición- afectan a toda una colectividad, se vuelve indispensable adoptar los mecanismos que aseguren su adhesión a los valores y principios que la misma sociedad se ha dado en su Constitución.

### **3.3. La jurisprudencia.**

Es bien sabido que el término *jurisprudencia* presenta dos vertientes,<sup>144</sup> sea como sinónimo de *ciencia del derecho* o como el conjunto de principios emanados de las decisiones de los tribunales. Bajo este último concepto, la jurisprudencia es un proceso de creación normativa en el derecho mexicano, y por lo tanto constituye una de sus fuentes formales, orientando la labor de los órganos jurisdiccionales a través de criterios de observancia obligatoria o simples directrices para resolver la gran diversidad de problemas que, día con día, se someten a su conocimiento.

Ante todo, se trata de un sistema ordenado de criterios y precedentes de los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo la importante función de establecer los lineamientos para interpretar el derecho en los casos concretos, armonizando su aplicación e integrando los vacíos normativos. En este orden de ideas, Martínez Sánchez reconoce que la jurisprudencia puede llegar a adoptar varios matices,

---

<sup>144</sup> GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, pp. 51, 68.

pues dependiendo de su función será: *a) de interpretación*, cuando desentrañe el sentido de una norma cuyo texto es oscuro o ambiguo; *b) de precisión*, cuando aclare el alcance de una norma que es inexacta en la definición de alguna de sus conceptos; *c) de integración*, cuando indique las normas que habrán de aplicarse ante la ausencia de una que resulte exactamente aplicable; y *d) de interrelación*, cuando interprete de manera armónica dos o más disposiciones a efecto de resolver un determinado problema jurídico.<sup>145</sup>

Desde el punto de vista de su objeto de estudio, el mismo autor se refiere a tres clases de jurisprudencia: *a) jurisprudencia constitucional*, que tiene la función de desentrañar el sentido de las normas fundamentales, *b) jurisprudencia de constitucionalidad*, que contrasta a las disposiciones ordinarias con el texto de la Constitución a efecto de establecer su grado de conformidad con los preceptos fundamentales, y por último, *c) jurisprudencia de legalidad*, que tiende a establecer los alcances de las normas ordinarias.

Dicho lo anterior, es conveniente resaltar que en el ordenamiento mexicano, las bases que dan a la jurisprudencia su carácter de fuente del derecho se ubican en el texto de los artículos 14, cuarto párrafo, y 94, décimo párrafo, de nuestra Ley Fundamental, que al efecto se transcriben:

**Artículo 14.** [...] En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

**Artículo 94.** [...] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

En estos dos preceptos, el Constituyente sintetiza los principios que rigen la creación y aplicación de la jurisprudencia. Por principio de cuentas, se estipula que al resolver los *juicios del orden civil* (una expresión que comprende a toda clase de

---

<sup>145</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación erga omnes*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 155-198.

controversias, con excepción de aquéllas relativas a la materia penal)<sup>146</sup> los jueces deben ajustarse a la letra de la ley o a *su interpretación jurídica*, y en ausencia de ésta, a los principios generales del derecho. Se tiene así que la jurisprudencia, en sí misma un criterio de interpretación normativa, es uno de los parámetros básicos de la labor de *decir el derecho*, incluso en un sistema jurídico como el nuestro, que se inscribe en la tradición romanista, que en principio, no confiere al precedente la misma relevancia que le atribuyen los sistemas del *common law*.

De la misma suerte, se delega al legislador ordinario la tarea de establecer los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que sostengan los órganos del Poder Judicial de la Federación, cuando resuelvan sobre la interpretación de la Carta Magna y de todas las demás disposiciones de naturaleza secundaria.<sup>147</sup> En congruencia con este mandato, la Ley de Amparo, en su Título Cuarto (que lleva el epígrafe *Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad*), desarrolla los distintos principios que regulan la formación, modificación e interrupción de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, de los Plenos de Circuito y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, mismos principios que serán brevemente analizados a continuación.

### 3.3.1. Régimen jurídico.

Como una aclaración preliminar, debemos distinguir entre lo que constituye *jurisprudencia* en un sentido técnico y lo que la práctica jurídica conoce como *tesis aisladas*. El primer concepto alude a los criterios que adquieren obligatoriedad en virtud de los distintos mecanismos consignados en la ley, mientras que la segunda categoría comprende a los criterios que no reúnen las condiciones para integrar un precedente obligatorio, aunque pueden dar sustento a las resoluciones judiciales, influyendo en el ánimo del juzgador.

<sup>146</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *op. cit.* Tomo II, p. 73.

<sup>147</sup> Aunque el artículo 94 constitucional alude a los tribunales federales, no se trata de los únicos entes facultados para integrar jurisprudencia. Baste mencionar el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya Sala Superior puede establecer precedentes obligatorios para las Salas del mismo órgano, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De acuerdo con el artículo 217 de la Ley de Amparo, la obligatoriedad de un criterio jurisprudencial obedece a la naturaleza del órgano que le dio origen. Así, tenemos que la jurisprudencia de la Corte, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, así como para todos los órganos jurisdiccionales del país, lo cual comprende a los Plenos de Circuito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común a nivel local y los tribunales administrativos o del trabajo, sean locales o federales.

En el caso de la jurisprudencia de los Plenos de Circuito y de los Tribunales Colegiados de Circuito, su obligatoriedad responde también a un criterio de índole territorial. Los Plenos de Circuito, establecidos en las reformas constitucionales del mes de junio de 2011, tienen la función primordial de unificar los criterios judiciales al interior de cada entidad, como una especie de filtro con el cual se ha pretendido disminuir la carga de la Suprema Corte en la solución de las contradicciones entre los Tribunales Colegiados de Circuito, que por lo general, entrañan cuestiones de mera legalidad. En congruencia con ese objetivo, la jurisprudencia de los Plenos de Circuito es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del orden federal o local que operen dentro de su respectivo Circuito. Lo mismo ocurre en el caso de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, aunque evidentemente, no puede obligar ni a los Plenos de Circuito ni a otros Tribunales Colegiados.

Lo cierto es que todo criterio jurisprudencial puede dejar de ser obligatorio si el órgano que lo integró lo interrumpe. Para tal efecto, el artículo 228 de la Ley de Amparo exige, como condición indispensable, que la interrupción se justifique con todas las razones que motivaron el abandono del precedente, aunque en principio, esto no implica la sustitución de un criterio obligatorio por uno nuevo. De hecho, la sentencia que hubiera dado lugar a la interrupción de la jurisprudencia podrá llegar a servir para integrar un nuevo precedente obligatorio a través de cualquiera de los mecanismos que establece el artículo 229 del ordenamiento en cita.

Teniendo en cuenta estas distinciones básicas, se procede a la descripción de los tres mecanismos que el artículo 215 de la Ley de Amparo establece para la formación de jurisprudencia obligatoria, a saber: *a)* la reiteración de criterios, *b)* la contradicción de tesis, y *c)* la sustitución. Esto, sin perder de vista que en términos de lo previsto en los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, las consideraciones sostenidas por la Suprema Corte de Justicia en el marco de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, tienen el carácter de jurisprudencia.

### ***Jurisprudencia por reiteración de criterios.***

Conforme a los artículos 216, 222, 223 y 224 del ordenamiento en cita, la jurisprudencia por reiteración puede provenir de la Suprema Corte (funcionando en Pleno o en Salas) o de los Tribunales Colegiados de Circuito. Se denomina así por el hecho de que su integración requiere de cinco sentencias<sup>148</sup> en las cuales se hubiera sostenido, ininterrumpidamente, el mismo criterio jurídico para la solución de un determinado problema de derecho.

Además del número de precedentes, la ley impone otras dos condiciones básicas para la formación de jurisprudencia por reiteración. La primera es que las cinco sentencias deben dictarse en sesiones distintas, por lo que lógicamente, aun si el órgano jurisdiccional resuelve más de un asunto en una sesión sosteniendo exactamente el mismo criterio, sólo podrá tomarse en cuenta de las sentencias. El segundo requisito alude a la votación mínima requerida, que deberá ser de ocho ministros para la jurisprudencia proveniente del Pleno de la Corte, de cuatro para la jurisprudencia de las Salas y unánime en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito.

---

<sup>148</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el derecho...cit.*, p. 68. Como lo relata este tratadista, el esquema de reiteración de criterios, que exige la existencia de cinco precedentes en el mismo sentido para integrar jurisprudencia obligatoria, es una creación original del derecho mexicano, que se remonta a la Ley de Amparo de 1882.

### ***Jurisprudencia por contradicción de criterios.***

Los artículos 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo reglamentan el método para integrar jurisprudencia a partir de la contradicción entre dos o más criterios discrepantes. Este esquema tiene por objeto uniformar la aplicación del derecho por parte de los tribunales federales, asegurando un mínimo de certeza jurídica a los justiciables. Dada la finalidad esencial de dicho mecanismo, su conocimiento se reserva a la Suprema Corte de Justicia (sea a través del Pleno o de las Salas) y a los Plenos de Circuito, acorde a las siguientes reglas:

- a. El Pleno de la Suprema Corte resuelve sobre la contradicción entre los criterios sostenidos por las Salas. Así mismo, en términos del punto Segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013, podrá atraer el conocimiento de las contradicciones que originalmente corresponden a las Salas, cuando encuentre una razón que así lo justifique.
- b. Las Salas de la Corte, por su parte, se encuentran facultadas para resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre: *i)* los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, *ii)* los Plenos de Circuito de distinta especialidad del mismo Circuito, *iii)* los tribunales de distinta especialidad del mismo Circuito, y *iv)* los tribunales colegiados de distintos Circuitos.
- c. Los Plenos de Circuito son competentes para dilucidar las contradicciones de criterios sostenidos entre los tribunales colegiados de su propio Circuito, y en su caso, de su misma especialidad.

Toda contradicción debe denunciarse ante los órganos correspondientes. El artículo 227 de la Ley de Amparo, que debe interpretarse de manera conjunta con la fracción XIII del artículo 107 constitucional, establece que pueden denunciar una contradicción ante la Suprema Corte sus propios ministros, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito que hubieran sustentado los criterios de los



que se trate, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República en la materia penal y procesal penal, el Ejecutivo Federal a través de su Consejero Jurídico y las partes en los procesos que hubieran generado las tesis contradictorias. Por lo que respecta a las contradicciones que son competencia de los Plenos de Circuito, la denuncia corresponde a los Tribunales Colegiados, a los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, el Ejecutivo Federal y las partes en los procesos respectivos.

En ninguno de estos casos es necesario que las tesis contendientes obren publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, pues basta que la Sala de la Suprema Corte, el Pleno de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, hayan sostenido sus criterios en la parte considerativa de una sentencia.

Al resolver una contradicción de tesis, la función de la Suprema Corte y de los Plenos de Circuito se concreta a determinar el criterio que habrá de prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria, ya sea imponiendo su propio criterio o adoptando los razonamientos expresados en alguna de las tesis contendientes. La fijación de un criterio obligatorio como consecuencia de este procedimiento (y por tanto, el abandono de un precedente que fue válidamente aplicado por un órgano jurisdiccional en el pasado) no puede alterar las situaciones jurídicas creadas en las sentencias que hubieran dado lugar a la contradicción.

### ***Jurisprudencia por sustitución.***

El tercero de los mecanismos que la Ley de Amparo establece para la formación de jurisprudencia involucra la modificación de un criterio existente, ya sea que se hubiera integrado por reiteración o por contradicción de criterios. En esos términos, el artículo 230 de la misma Ley contempla la posibilidad de sustituir una jurisprudencia por una nueva, previa solicitud formulada a raíz de un caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito.

Tratándose de la jurisprudencia de los Plenos de Circuito, la solicitud podrá provenir de cualquiera de los Tribunales Colegiados de su Circuito. Igualmente, la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte podrá ser sustituida a petición de los Plenos de Circuito, y para el caso de la jurisprudencia del Pleno, a instancia de las Salas.

Además de una petición formal, la sustitución de jurisprudencia exige una votación mínima al interior de la Corte y de los Plenos de Circuito. En ese sentido, para que el Máximo Tribunal sustituya una jurisprudencia se requiere una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro en Salas, mientras que en los Plenos de Circuito, la votación requerida es de dos terceras partes de sus miembros. Naturalmente, la sustitución de una tesis jurisprudencial no puede afectar las situaciones jurídicas que hubieran sido válidamente creadas con anterioridad.

### **3.3.2. Aspectos procesales en el juicio de amparo.**

Por último, es oportuno llamar la atención sobre algunos efectos que puede tener la formación de una jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma general, en la secuela procesal del juicio de amparo. En ese sentido, son de destacar tres cuestiones fundamentales: *a)* la definición de la competencia para conocer del recurso de revisión en el amparo contra normas generales, en ambas vías, *b)* la suplencia de la queja, y *c)* la tramitación especial del amparo que se promueva en contra de normas que han sido declaradas inconstitucionales:

- a.** *Competencia para conocer del recurso de revisión.* Se reitera que en términos del artículo Cuarto, incisos C) y D) del Acuerdo General 5/2013, si la Suprema Corte ha establecido jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma, el recurso de revisión en amparo directo será competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

- b.** *Suplencia de la queja.* El artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo exige al juzgador a suplir la deficiencia de la queja, en cualquier materia, cuando el acto reclamado en el amparo se funde en normas declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Plenos de Circuito, aunque en este último escenario, deberá atenderse al ámbito territorial de la jurisprudencia de los Plenos de Circuito. Como una clara excepción al principio de estricto derecho,<sup>149</sup> esta disposición ha sido una herramienta útil para paliar los defectos de una protección constitucional con efectos relativos, otorgando una cierta generalidad a ese tipo de determinaciones judiciales.
- c.** *Tramitación especial en amparo contra normas generales.* De conformidad con el artículo 118 de ese mismo ordenamiento, cuando se reclame en el amparo indirecto la aplicación de una norma que se hubiera declarado inconstitucional en la jurisprudencia de la Corte o de los Plenos de Circuito, el plazo para que la autoridad señalada como responsable rinda su informe se reduce de quince a tres días improrrogables. Así mismo, la audiencia constitucional deberá fijarse dentro de los diez días contados a partir del día siguiente al de la admisión del escrito de demanda.

---

<sup>149</sup> Cfr. RUIZ TORRES, *op. cit.*, pp. 144-156.

## CAPÍTULO 4

### SUPERANDO LOS EFECTOS RELATIVOS DEL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

Al momento de alcanzar su independencia en los primeros años del siglo XIX, las antiguas colonias españolas en el continente americano tuvieron su inspiración más inmediata en el modelo constitucional de los Estados Unidos, del que no sólo adoptaron el sistema de gobierno presidencialista y el federalismo, sino también el control constitucional basado en la *judicial review*,<sup>150</sup> que supone la facultad de los jueces ordinarios para no aplicar las normas que consideren inconstitucionales en los casos concretos que se someten a su conocimiento. Cabe insistir en el hecho de que en este modelo de control, el pronunciamiento de constitucionalidad no da lugar, en sí mismo, a una declaración con efectos generales.

No ocurrió lo mismo en las naciones europeas de esa época, pues aunado a que la mayoría se encontraba sujeta a regímenes monárquicos, subsistía la vieja idea de la supremacía del cuerpo legislativo, que concibe a los jueces como meros aplicadores de la ley. Bajo esa perspectiva, la inaplicación de las leyes en el curso de un proceso judicial ordinario era una noción inconcebible.

Lo cierto es que al igual que en muchos otros aspectos que en un principio se tomaron del modelo estadounidense, el control constitucional en América Latina fue ajustado a las circunstancias especiales de cada país. La primera etapa en la evolución de los ordenamientos constitucionales de la región se caracteriza por un marcado predominio del esquema de control difuso, con las notables excepciones de Colombia (desde 1850, y posteriormente en la Constitución de 1886, reformada en 1910)<sup>151</sup> y Venezuela (en las Cartas de 1858 y 1863),<sup>152</sup> que trazaron las primeras manifestaciones de una *acción popular de inconstitucionalidad*, esto es, el derecho de toda persona a solicitar la anulación de las normas irregulares, con efectos generales o *erga omnes*.

---

<sup>150</sup> GARCÍA BELAUNDE, *op. cit.*, pp. 29-41.

<sup>151</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...*, *cit.*, pp. 100-114.

<sup>152</sup> GARCÍA BELAUNDE, *op. cit.* p. 40.

En esa misma línea, reviste especial interés el ejemplo de Cuba,<sup>153</sup> que en su Constitución de 1901 (modificada en 1922) facultaba al Tribunal Supremo para anular las disposiciones que hubiera declarado inconstitucionales en más de dos sentencias y el órgano legislativo no subsanara la violación en el plazo de veinte días, un mecanismo que en opinión de Tena Ramírez,<sup>154</sup> tenía una naturaleza mixta o intermedia, pues sin ser absolutamente individualista, la declaración sólo podía producirse a partir de una acción privada. Posteriormente, una ley de 1934 introdujo la *acción pública de inconstitucionalidad*, que podía ser promovida ante el Tribunal Supremo por veinticinco ciudadanos, a efecto de cuestionar la validez de las normas que trastocaran sus derechos fundamentales.

Dicha figura fue reiterada, con ciertas variantes, en la Constitución cubana de 1940, que facultaba al *Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales* (que en realidad operaba como una Sala del propio Tribunal Supremo) para conocer del *recurso de inconstitucionalidad*. Se trataba de un instrumento procesal que podía llegar a adoptar la modalidad de una acción popular, que legitimaba a veinticinco ciudadanos para reclamar la inconstitucionalidad de cualquier norma secundaria, e incluso de las reformas constitucionales, bien fuera por cuestiones de fondo o por vicios de procedimiento.

Pero fuera de los ejemplos de Colombia, Venezuela y Cuba, que desde una etapa muy temprana se inclinaron hacia un modelo de control que daba lugar a la anulación de las disposiciones inconstitucionales, el influjo de la *judicial review* se hizo patente en esta primera etapa histórica. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX que las constituciones latinoamericanas se abrieron a la adopción de instrumentos afines al paradigma europeo de control concentrado, inspirados en los diversos ordenamientos europeos que ya para entonces habían adoptado el modelo kelseniano, sobre todo el sistema español con su *Tribunal de Garantías*

---

<sup>153</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Control de Constitucionalidad en Cuba en la primera mitad del Siglo XX*, en GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *et al.*, *Controles Constitucionales*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, pp. 249-272.

<sup>154</sup> TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, pp. 521-523.

*Constitucionales*. En la actualidad, sujeto a las particulares condiciones sociales y políticas de cada país, el paradigma europeo, que tiene a la declaración general de inconstitucionalidad como uno de sus rasgos más destacables, es el modelo dominante en la región.

El caso de México no fue ninguna excepción a este proceso. Partiendo del modelo norteamericano, Mariano Otero concibió al amparo como un instrumento que en el plano del control constitucional de las normas generales, se ajustaría a un esquema de la inaplicación en los casos concretos. Así, por bastante tiempo, la llamada *Fórmula Otero* se vio como uno de los aspectos que hicieron posible la subsistencia misma de nuestro juicio constitucional, y de hecho, no sería errado sostener que hasta cierto punto, la determinación del Congreso de 1857<sup>155</sup> ayudó a preservar la figura que más tarde se transformaría en la aportación más notable del derecho mexicano a la cultura jurídica universal.

Sin embargo, ajeno a la progresiva evolución de la justicia constitucional en los ordenamientos de América y Europa, el amparo mexicano se mantuvo estático, y con el tiempo, esa absurda renuencia al cambio, en parte motivada por el orgullo histórico al que alude Cossío Díaz,<sup>156</sup> colocó a la institución en un profundo rezago que la volvió inadecuada para cumplir con las más elementales exigencias de una garantía constitucional, obstaculizando el avance de nuestro sistema de control en su conjunto, sobre todo si se considera que hasta las reformas de 1994, el amparo fue el único instrumento viable para el examen constitucional de las normas y los actos de autoridad en el país. Esto, sin perder de vista su atraso ante los distintos instrumentos protectores de Iberoamérica<sup>157</sup> que en un principio se inspiraron en él, pero que a diferencia suya, mantuvieron su congruencia con la realidad política y social de su entorno.

---

<sup>155</sup> Me refiero a la decisión de abandonar el sistema de control político establecido en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847, es decir, el mecanismo de *anulabilidad* que permitía la expulsión definitiva de las normas declaradas inconstitucionales por parte de los órganos legislativos, cuyas declaraciones poseían efectos generales.

<sup>156</sup> Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos...*, cit., p. 75.

<sup>157</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...*, cit., pp. 100-114.

Por varias décadas, estudiosos destacados hablaron sobre la necesidad de renovar el juicio de amparo y lograr su pleno desarrollo. En ese sentido, una de las principales críticas de la doctrina contemporánea fue la aplicación irrestricta de la *Fórmula Otero* en el amparo contra normas generales, que casi sacramentalmente se había venido reiterando desde el siglo XIX, y que si bien resulta comprensible en un proceso en el cual se discute un acto administrativo o una resolución judicial que afecta la esfera jurídica de un individuo, pierde justificación cuando se trata de garantizar la conformidad de una norma secundaria con la Constitución.

El presente apartado tiene el propósito de explorar algunas de las posturas y propuestas doctrinales que pugnarón por una revisión de la *Fórmula Otero* en la impugnación de normas generales, y que mucho antes de las reformas del mes de junio de 2011, ya vislumbraban la creación de un mecanismo específico que diera a la Suprema Corte la facultad de anular las normas declaradas inconstitucionales en la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Así mismo, se profundiza en lo que tal vez sea el producto más importante de los esfuerzos renovadores de la comunidad jurídica mexicana en esta materia: el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia, aprobado en los primeros meses de 2001, y que si bien no se tradujo en un ordenamiento vigente, sí trazó los aspectos esenciales del amparo que se aplica hoy día, entre los cuales figura el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna.

Finalmente, por su estrecha relación con la materia del presente estudio, se hace una breve nota sobre la iniciativa de reforma promovida ante la Cámara de Diputados en el año de 2009. Aunque tampoco fue aprobado, esta iniciativa es de interés en la medida en que pretendía establecer una vía para atribuir efectos *erga omnes* a los fallos de la Suprema Corte en los cuales se declarara la invalidez de las normas en materia tributaria, algo que expresamente se prohíbe bajo el actual esquema de declaratoria general de inconstitucionalidad.

#### 4.1. Algunos planteamientos doctrinales.

Sin olvidar que las corrientes más tradicionalistas defendieron a la *Fórmula Otero* como un elemento indispensable para mantener el equilibrio entre poderes, fueron varios los estudiosos que cuestionaron los méritos de ese principio, sobre todo en el sector del amparo contra normas generales. Así fueron gestándose diversas e interesantes propuestas que en su conjunto, pretendieron mitigar las distorsiones a que daba lugar el principio de relatividad en este ámbito del juicio de amparo, y que sin duda, fueron un factor decisivo en la adopción de los grandes cambios que hoy se advierten en la configuración de nuestra máxima institución procesal.

A continuación, se estudian sólo algunos planteamientos doctrinales sobre la conveniencia de incorporar efectos generales o *erga omnes* a las declaraciones de inconstitucionalidad derivadas del amparo, a través de una de de dos vías:

- a. La extensión de los alcances de la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de normas generales, de tal manera que su aplicación fuera obligatoria no sólo para los tribunales en el curso de un proceso, sino también para las autoridades administrativas en el ejercicio de sus atribuciones.
- b. La facultad de la Suprema Corte de emitir una declaración que tuviera el efecto de anular (esto es, de expulsar del orden jurídico) las normas que previamente hubieran sido declaradas inconstitucionales a través de la jurisprudencia de los tribunales federales.

Llama la atención que ninguna de estas propuestas planteaba el abandono absoluto del principio de relatividad de las sentencias de amparo. Por el contrario, se trataba de evitar los inconvenientes de ese antiguo postulado para el control de las normas jurídicas por la vía del amparo. Es de suponer que los proponentes de estos mecanismos comprendían que eliminar la *Fórmula Otero* habría planteado



varias dificultades técnicas, sobre todo el hecho de dar eficacia general a los fallos dictados en el marco de una controversia promovida por particulares, como en su momento lo advirtió Tena Ramírez.

#### 4.1.1. Alcances generales de la jurisprudencia.

Esta primera corriente planteaba dar efectos *erga omnes* a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en la cual se declarara la inconstitucionalidad de una norma. Se buscaba que no sólo los jueces, sino todas las autoridades del país en el ámbito de sus respectivas facultades, acataran el criterio de ese Alto Tribunal y dejaran de aplicar la normativa irregular, preservando el orden constitucional sin alterar el régimen de las sentencias de amparo.

Carlos Báez<sup>158</sup> observó que el principio de relatividad (que se traduce en la prohibición de formular una declaración general con respecto de la norma o el acto que motiva la demanda) se limita a los puntos resolutive del fallo, pero de ningún modo a su parte considerativa, en la que el juzgador estudia los actos reclamados, sosteniendo, en abstracto, los motivos por los cuales se observa una conformidad o inconvención con la Constitución. Desde ese punto de vista, las limitaciones de la *Fórmula Otero* no se vinculan con la *ratio decidendi* de una sentencia, sino sólo con los efectos que se le imprimen en los puntos resolutive, y que tratándose de normas generales, son los de una mera *inaplicación* en los casos concretos.

Valiéndose de una serie de criterios de la Suprema Corte de Justicia,<sup>159</sup> ese autor enfatizó la distinción entre el efecto de la cosa juzgada y la obligatoriedad del precedente judicial. De acuerdo con las reflexiones de la propia Corte, el principio de relatividad busca evitar que las sentencias de amparo tengan el efecto de cosa juzgada a favor de toda una colectividad, extendiéndose a casos distintos de aquél que ha sido planteado por el quejoso. Sin embargo, ello no puede impedir que en la motivación del fallo se sostenga que una norma o acto autoritario contraviene la

<sup>158</sup> BÁEZ SILVA, *op. cit.*, pp. 32-43.

<sup>159</sup> Entre ellos, la tesis de rubro AMPARO, EFECTOS DEL (S.J.F., Quinta Época, Segunda Sala, Tomo CIV, p. 1493).

Constitución, pues lo contrario iría en contra de la naturaleza y la finalidad misma del amparo, que es precisamente el definir si existe una violación a nuestro Código Fundamental. Por otra parte, un razonamiento semejante nos llevaría al absurdo de afirmar que la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una norma es irregular en sí misma, cuando en realidad, se trata de un mero precedente que orienta la interpretación de un contexto normativo, por lo que no tiene el efecto de la cosa juzgada para cualquiera que se vea afectado por esa norma.

En esa línea de pensamiento, si la *Fórmula Otero* restringe los efectos de la cosa juzgada pero no la obligatoriedad del precedente, entonces la jurisprudencia habría de ser vinculante para todas las autoridades. Sin perder su validez formal, las normas declaradas inconstitucionales dejarían de ser obedecidas en los casos concretos, y los jueces de amparo podrían superar finalmente su condición de ser unos simples *administradores de la inconstitucionalidad*.

De manera similar, Martínez Sánchez<sup>160</sup> criticaba la falta de obligatoriedad de la jurisprudencia a las autoridades administrativas, sobre todo porque éstas -al igual que los jueces- tienen la función de aplicar el derecho. En congruencia con lo anterior, este autor consideraba que la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes, bien fuera sostenida por la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados, debía obligar a todas las autoridades *jurisdiccionales* y *no jurisdiccionales* del país, una medida que habría de instrumentarse con la reforma a los artículos 192 y 193 de la abrogada Ley de Amparo, en los siguientes términos:

**Artículo 192.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Tratándose de leyes declaradas inconstitucionales, la jurisprudencia es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

---

<sup>160</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 199-328.

**Artículo 193.** La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Tratándose de leyes declaradas inconstitucionales, la jurisprudencia es obligatoria para todas las autoridades.

Es de aclarar que la adopción de una medida semejante no habría alterado el funcionamiento del juicio de amparo. Las sentencias seguirían limitándose a una mera inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales, pero si ese criterio llegaba a reflejarse en un criterio jurisprudencial, sería obligatorio para los jueces y las autoridades administrativas por igual. De ese modo, la declaración de invalidez asentada en la jurisprudencia tendría -en la práctica- los efectos de una anulación *erga omnes*, pues la norma simplemente dejaría de aplicarse.

Sin duda alguna, esta solución habría sido una forma muy simple de acotar las restricciones de la *Fórmula Otero* en el amparo contra normas generales, pues no habría requerido una modificación sustancial a la Ley de Amparo o a cualquier otro ordenamiento, preservando todas las cualidades esenciales de nuestro juicio constitucional. Antes de las reformas de 2011, la única crítica que hubiera podido hacerse a este planteamiento es que la jurisprudencia de un Tribunal Colegiado de Circuito puede ser contraria a la de otros tribunales de la misma naturaleza, y una norma que ha sido declarada inconstitucional por un tribunal colegiado podrá ser válida a juicio de otros. En tal virtud, habiendo dos criterios contradictorios sobre la regularidad de una misma norma (ambos igualmente vinculantes, al menos hasta que la Corte sostuviera una jurisprudencia por contradicción) la aplicación de dicha norma quedaría al entero arbitrio de las autoridades administrativas.

Por ello es muy significativa la propuesta de Ignacio Burgoa, que si bien no compartía algunas de las críticas al principio de relatividad, tampoco ignoraba que la aplicación de los preceptos que ya han sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte genera el absurdo jurídico de mantener vigente una normativa que transgrede nuestra Carta Magna, además de propiciar una sobrecarga en la labor

de los tribunales federales. Tales inquietudes lo llevaron al convencimiento de que la jurisprudencia del Máximo Tribunal debía ser obligatoria para toda autoridad del orden administrativo, con dos importantes adiciones:

- Una reforma al artículo 133 constitucional, para disponer de forma explícita que no sólo los jueces ordinarios, sino también las autoridades administrativas en el ámbito de sus funciones, quedarían obligadas a aplicar la Constitución sobre la legislación secundaria.
- La posibilidad de solicitar, a las propias autoridades, la suspensión de los actos fundados en normas declaradas inconstitucionales a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

De ese modo, sólo ante la negativa de la autoridad (que insistiera en aplicar la norma calificada como irregular) el afectado podría ocurrir en queja ante el juez de distrito, que a su vez resolvería sobre la posibilidad de aplicar o inaplicar dicha norma en el caso concreto. Para una mejor referencia, se estima oportuno atender a los razonamientos que dieron forma a esta interesante propuesta:<sup>161</sup>

“[...] sucede muy a menudo que las autoridades siguen aplicando leyes, total o parcialmente, declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Esta situación engendra dos absurdos: uno jurídico propiamente dicho y otro práctico. El primero se patentiza por la circunstancia de que, no obstante que la Ley Fundamental es el ordenamiento del cual emanan directa o indirectamente todas las autoridades del país, éstas no acatan sus disposiciones por el hecho de aplicar constantemente leyes secundarias o reglamentos cuya inconstitucionalidad se ha sostenido por el intérprete máximo de la Constitución: la Suprema Corte [...] en el segundo caso, el hecho de que una autoridad siga aplicando éstas, no obstante haberse reputado contraventoras de la Ley Suprema por la jurisprudencia de la Corte, provoca la interposición de numerosos amparos promovidos por personas físicas, o morales a las que se pretenda afectar mediante leyes o reglamentos inconstitucionales, aumentándose *ipso-facto* el caudal de juicios de garantías, circunstancias que a su vez, retarda la administración de justicia por razones obvias. [...]

Para resolver dichas cuestiones es indispensable que, por medio de una declaración constitucional y legal se amplíe, de una parte, la obligación expresa de acatar la Constitución sobre todas las disposiciones secundarias, haciendo aquélla extensiva a todas las autoridades del país, y por otro lado, se ensanche el ámbito

---

<sup>161</sup> BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, pp. 837,838.

de obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte; en otras palabras, para solucionar los problemas apuntados, nos permitimos formular las siguientes sugerencias.

a) Que el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Ley Fundamental, se haga expresamente extensivo, en cuanto a su observancia, a toda clase de autoridades;

b) Que cuando un cuerpo legal, en alguno o algunos de sus preceptos, haya sido reputado como inconstitucional jurisprudencialmente, la persona física o moral a la que las autoridades pretendan aplicarlo, pueda pedir a las mismas que suspendan su aplicación;

c) Que en caso de que la autoridad, a la cual se haya elevado tal petición, insista en aplicar el precepto o preceptos legales tildados de inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, reiterando el acto de aplicación respectivo, el afectado pueda acudir en queja ante el Juez de Distrito que corresponda, para que éste, sin ulterior recurso, decida sobre la cuestión de si deben o no aplicarse dichos ordenamientos, en atención al vicio de inconstitucionalidad [...]"

Como medio para sortear los obstáculos que impone la *Fórmula Otero* en la impugnación de normas generales, extender la obligatoriedad de la jurisprudencia habría sido -en mi opinión- una respuesta acertada, de no haberse optado por el actual procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad. De hecho, las reformas de 2011 aportaron un factor que pudo ser de gran utilidad en la adopción de un esquema de jurisprudencia con efectos *erga omnes*, como lo fue la creación de los Plenos de Circuito. Si estos órganos se encuentran facultados para integrar jurisprudencia obligatoria al interior de cada circuito, no resulta difícil suponer que en ese contexto, mientras que la jurisprudencia de la Suprema Corte pudo hacerse extensiva a todas las autoridades administrativas del país, la jurisprudencia de los Plenos de Circuito<sup>162</sup> habría de reservarse a las autoridades locales, y en todo caso, la contradicción entre los Plenos sería resuelta por la propia Corte.

Por lo demás, la propuesta de Burgoa (es decir, la solicitud de suspensión a las autoridades administrativas y el recurso ante el juez de distrito) habría sido una excelente vía para complementar este sistema, ya que en general, los particulares no se verían obligados a solicitar la intervención del Poder Judicial, y aun en ese

---

<sup>162</sup> Hay que recordar que a la luz de los acuerdos generales 5/2001 y 5/2013, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen la posibilidad de resolver, en ciertos casos, los recursos de revisión en los cuales subsista el problema de constitucionalidad de normas generales, por lo que evidentemente pueden sostener precedentes al respecto. La contradicción entre dos o más tribunales colegiados será resuelta, según el caso, por la Suprema Corte o por los Plenos de Circuito.

caso, ésta se limitaría a la resolución de un recurso cuyo único objetivo sería el de decidir si la autoridad acató o dejó de acatar un criterio jurisprudencial. Con ello se habría evitado la promoción de incontables demandas de amparo en contra de las mismas normas, liberando a los tribunales federales de una carga innecesaria en sus labores y abonando a una mayor agilidad en la impartición de justicia.

#### **4.1.2. Declaración general de inconstitucionalidad.**

Una segunda postura pugnaba por la creación de un mecanismo especial para que la Suprema Corte anulara, con efectos generales o *erga omnes*, aquellas normas que previamente hubieran sido declaradas inconstitucionales a través de la jurisprudencia de los tribunales federales. Sin alterar el principio de relatividad y sin hacer extensiva la jurisprudencia a las autoridades administrativas, sería válido expulsar del orden normativo a todas las disposiciones que fueran decididamente irregulares, algo que hasta entonces, sólo había sido posible en el contexto de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Un notable ejemplo de este pensamiento se encuentra en la obra de Héctor Fix-Zamudio, que desde una etapa muy temprana, propuso introducir un esquema que permitiría una declaración general de inconstitucionalidad en el ordenamiento mexicano, a través del juicio de amparo. Contrario a los criterios más tradicionales, reacios a la mera idea de una jurisdicción constitucional que admitiera la expulsión definitiva de las normas irregulares, este tratadista justificó su propuesta<sup>163</sup> en tres argumentos esenciales:

- La importancia de respetar al principio de igualdad de los gobernados ante la ley, considerando que bajo el sistema de efectos relativos, solamente aquellas personas que solicitaron y obtuvieron la protección constitucional en contra de una norma jurídica quedan exentas de su cumplimiento, mientras que el resto de la población debe seguir acatándola.

---

<sup>163</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho...*, cit., pp. 191-193.

- Las ventajas en términos de economía procesal, dado que una declaración de inconstitucionalidad con efectos generales haría del todo innecesario que cada ciudadano acudiera al juicio de amparo para lograr la protección con respecto de la misma norma.
- La experiencia de los ordenamientos que han adoptado la declaración general de inconstitucionalidad ha demostrado que es inválida la vieja creencia de que juzgar a la administración es administrar, y que juzgar al legislador es legislar, toda vez que la función del juez constitucional es de naturaleza estrictamente jurídica, por lo que no se violenta el principio clásico de la división de poderes, que propiamente es una separación de funciones.

Con apoyo en esas consideraciones, Fix-Zamudio propuso la adopción de un sistema intermedio, en el cual, la anulación definitiva de una norma no sería el producto de una sola sentencia de amparo, ni tampoco de una jurisprudencia con efectos *erga omnes*.<sup>164</sup>

“[...] Nos atrevemos a proponer que cuando el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país establezca en jurisprudencia obligatoria, con los requisitos y condiciones que señala el artículo 192 de la Ley Reglamentaria del juicio de Amparo, que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publique en el “Diario Oficial de la Federación” y a partir de ese momento dicha disposición quede sin efecto para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva. [...]”

En tales condiciones, si se acepta nuestra proposición de introducir la declaración general de inconstitucionalidad, en los términos señalados anteriormente, se debe complementar esta institución con el establecimiento de un recurso de revisión (en realidad, apelación) ante el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia, contra los fallos de las Salas de la propia Corte, cuando declarasen la inconstitucionalidad de una ley y siempre que esta declaración no tuviese su apoyo en la jurisprudencia del Pleno, o sea en forma similar a la situación de los Tribunales Colegiados de Circuito, tomando en consideración que un pronunciamiento apoyado en la citada jurisprudencia del pleno sería excepcional, ya que significaría la derogación de la norma respectiva, pero el caso podría referirse a las situaciones anteriores a la publicación de la propia jurisprudencia, puesto que la declaración general, en principio, sólo tiene efectos para el futuro, es decir posee carácter constitutivo [...]”

---

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 191-194.

De ese modo, se planteaba que al integrar un criterio de jurisprudencia por reiteración en el cual se hubiera declarado la inconstitucionalidad de una norma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia publicara el quinto fallo en el Diario Oficial de la Federación, anulando el precepto y evitando su aplicación futura por parte de cualquier autoridad. Esto se vería complementado con una instancia de apelación para impugnar (ante el propio Pleno) las sentencias de las Salas que implicaran la declaración de inconstitucionalidad de alguna norma general, como ocurre con la revisión de las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo directo, y así, la cualidad más notable del *legislador negativo* quedaría reservada al Pleno como el máximo intérprete de la Constitución.

Esta pudo ser una solución aun más efectiva que la de hacer obligatoria la jurisprudencia a las autoridades administrativas. Aunque su implementación habría requerido de varias reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo, habría tenido la ventaja de anular formalmente (y no sólo para efectos prácticos) a los preceptos declarados inconstitucionales por la Corte.

Ciertos aspectos del planteamiento de Fix-Zamudio reflejan la sensatez de un proyecto que buscaba enriquecer el juicio de amparo sin llegar al extremo de desconocer sus principios fundamentales, tan arraigados en la tradición jurídica de nuestro país. Analizando la propuesta de este tratadista, llaman la atención varias particularidades, como son: *a)* el hecho de que la declaración general de invalidez fuera producto de una jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, como última instancia en materia constitucional, *b)* el hecho de que se partiera de una tesis de jurisprudencia *por reiteración*, con lo cual se aseguraba que la declaración general sería producto de un criterio sostenido de forma consistente y no de una decisión aislada, y *c)* el reconocimiento de que ninguna declaración general podría alterar o modificar las situaciones jurídicas válidamente creadas con anterioridad, ya que el respeto al principio de seguridad jurídica exige que los efectos de una declaración de esta índole sean estrictamente prospectivos.



Por su parte, Ricardo Ojeda propuso facultar a la Suprema Corte de Justicia para anular las disposiciones que ella misma hubiera declarado inconstitucionales a través de una jurisprudencia. Sin embargo, esa declaración general se llevaría a cabo únicamente si el órgano emisor de la norma se negaba a subsanar el vicio de inconstitucionalidad a requerimiento de la propia Corte, que a su vez, se haría en el marco de un procedimiento especial para la ejecución del fallo que integrara esa jurisprudencia, un mecanismo que también habría exigido una serie de reformas a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo.<sup>165</sup>

En el plano constitucional, se reformarían los artículos 94 (modificando su párrafo octavo y adicionando un decimosegundo párrafo, que habría de establecer una declaración general de invalidez cuando el legislador se opusiera a ejecutar la sentencia declarara la inconstitucionalidad de una norma general) 107 (añadiendo a la fracción II que el principio de relatividad admitiría como excepción lo dispuesto en el artículo 94, y creando una fracción XVIII que haría exigible la ejecución de las sentencias de amparo contra normas generales frente a las autoridades de las entidades federativas) y 72 (con la modificación de un inciso *f*) y la adición de un inciso *k*), que establecerían una salvedad al procedimiento ordinario para derogar una norma, cuando se tratara de dar cumplimiento a una sentencia de amparo en la cual se hubiera declarado su inconstitucionalidad), de nuestra Ley Fundamental, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 94.** [...] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación, y la ejecución de las sentencias que constituyan jurisprudencia y que declaren la inconstitucionalidad de una norma general. [...]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá publicar la declaratoria general de invalidez de la norma declarada inconstitucional por la Jurisprudencia cuando el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o la Asamblea del Distrito Federal se nieguen injustificadamente a cumplir con la petición de cumplimiento a las sentencias de amparo contra normas generales. Dicha declaración tendrá efectos generales.

---

<sup>165</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *El amparo contra normas con efectos generales*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, Primera reimpresión, México, 2001, pp. 15-155.

**Artículo 107.** [...]

**II.** La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, salvo lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 94 de esta Constitución. [...]

**XVII.** La ejecución de las sentencias de amparo se realizará en los términos que señale la ley reglamentaria. Para efectos del cumplimiento de las sentencias de amparo contra normas generales, las Constituciones de los Estados observarán lo dispuesto en el inciso k) del artículo 72 de esta Constitución.

**Artículo 72.** [...]

**f)** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, pudiendo dejar de observarse en el caso de ejecución de sentencias de amparo relativas a normas generales declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte. [...]

**k)** Toda ley o decreto que se declare inconstitucional por la Suprema Corte, deberá derogarse de inmediato, creándose una nueva en la que se subsanen los vicios de inconstitucionalidad advertidos por la jurisprudencia. El legislador no deberá desacatar esta disposición.

Además de estas reformas constitucionales, que serían el marco general de la mecánica para incorporar los efectos *erga omnes* al juicio de garantías, también se planteaba la adición de un artículo 113 Bis a la abrogada Ley de Amparo, en el cual se delineaba el procedimiento para lograr la ejecución de las sentencias por parte de las autoridades administrativas y de los órganos legislativos, bien fuera el Congreso de la Unión o cualquiera de las legislaturas estatales. De no lograr esa ejecución, la Suprema Corte quedaría facultada para formular una declaración de carácter general, que tendría el efecto de anular la norma previamente declarada inconstitucional en la jurisprudencia:

**Artículo 113 Bis.** También se ejecutarán las sentencias que declaren inconstitucional una norma general y que constituyan jurisprudencia. En este caso, una vez que la Suprema Corte establezca la jurisprudencia respectiva, comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables, para que de inmediato den cumplimiento a la sentencia, derogando o abrogando la norma general materia del juicio y haciendo la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación, debiendo éstas informar al respecto en un plazo de quince días. El plazo para el cumplimiento no deberá de exceder de treinta días, concluido éste sin que se reciba el informe, se otorgará un nuevo plazo de veinticuatro horas para el mismo fin y concluido éste sin que se tenga el informe del cumplimiento de la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, cuando no

se trate del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o de los Diputados a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procurando su exacto y debido cumplimiento, por todos los medios posibles. Cuando la autoridad responsable sea el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados o Asamblea de Representantes del Distrito Federal, si no obstante de haber agotado los medios posibles para su cumplimiento, no se logre éste en el término establecido, la Suprema Corte resolverá declarando la invalidez de la norma por disposición judicial, con efectos generales, lo que junto con el desacato se hará público en el Diario Oficial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y en cualquier otro diario nacional de mayor circulación.

Cumplida la sentencia la Suprema Corte comunicará el cumplimiento a los Jueces de Distrito o Tribunales Colegiados en su caso, que conocieron de los asuntos que constituyeron la jurisprudencia relativa, para que se tengan por cumplidas las sentencias. Las demás sentencias que se dicten y que declaren la inconstitucionalidad de la misma norma se tendrán por cumplidas, con la sola publicación del decreto que la declare derogada o abrogada, o con la publicación de la norma por disposición judicial.

Ante la ausencia de una distinción expresa en tal sentido, es posible afirmar que la procedencia de esta declaración general se haría extensiva a las dos vías del amparo contra normas generales, es decir, tanto al amparo indirecto (la *acción de inconstitucionalidad*) como el directo (el *recurso de inconstitucionalidad*), lo que ciertamente es criticable, ya que en esta última modalidad del amparo, la cuestión de constitucionalidad reviste un carácter accesorio. Sólo en el amparo indirecto, la norma se analiza en sí misma como objeto de reclamo, y ese estudio comprende no sólo los planteamientos del quejoso, sino también los del órgano emisor.

Complementaba este esquema una reforma del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, con la cual se pretendía que el recurso de revisión en el amparo directo no sólo fuera procedente contra leyes y reglamentos, sino también contra decretos administrativos y acuerdos generales. Por otra parte, con la modificación del artículo 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las Salas de la Suprema Corte de Justicia resolverían los recursos de revisión (en amparo directo o indirecto) cuando subsistiera el problema de constitucionalidad de decretos administrativos y acuerdos generales. Queda claro que estas medidas pretendían que la Suprema Corte se reservara el control de las normas generales, confiando a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de los asuntos de mera legalidad.

Si bien resulta mucho más compleja, la postura de Ojeda es relevante por haber planteado la posibilidad de ejecutar las sentencias de la Suprema Corte en las cuales se declarara la inconstitucionalidad de una norma jurídica, como ocurre con cualquier otra sentencia de amparo. También destaca que en este esquema, la declaración general de invalidez sólo sería formulada en caso de que el órgano emisor se negara a subsanar los defectos de la norma, un rasgo que observamos en el actual procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

#### **4.2. El proyecto de la Suprema Corte de Justicia (2001).**

Como se ha visto, la doctrina especializada expuso interesantes propuestas para dotar de efectos generales a las declaraciones de inconstitucionalidad derivadas del juicio de amparo. A pesar de estos esfuerzos, la institución mantuvo su misma configuración normativa hasta la entrada en vigor de las reformas constitucionales de junio de 2011, que significaron un notable perfeccionamiento del amparo como instrumento para proteger al individuo en el goce de sus derechos fundamentales, y particularmente, como un mecanismo para ejercer el control constitucional de las normas jurídicas.

No cabe la menor duda que el factor que definió el curso de ese histórico movimiento reformador fue el proyecto de Ley de Amparo que la Suprema Corte de Justicia preparó a principios de 2001.<sup>166</sup> Ya en 1983, la Procuraduría General de la República había convocado a la opinión pública a un debate que tuvo por objeto el recoger inquietudes y propuestas en materia de impartición de justicia, una de las cuales fue precisamente la necesidad de revisar la *Fórmula Otero* en el amparo contra normas generales. Sin embargo, esa iniciativa no tuvo el impacto histórico que sí tuvo el proyecto de la Corte, al cual se debe la mayor parte de los avances que hoy dan forma a nuestra máxima institución procesal.

---

<sup>166</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

La redacción de este proyecto corrió a cargo de una *Comisión de Análisis y Propuestas para una Nueva Ley de Amparo*, que se integró con dos ministros de la propia Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados en ejercicio, quedando instalada en el mes de noviembre de 1999. Dicha comisión elaboró un primer proyecto que fue discutido en el *Congreso Nacional de Juristas* que tuvo verificativo en la ciudad de Mérida, Yucatán, los días 6 a 8 de noviembre de 2000. Las modificaciones realizadas con motivo de este Congreso dieron lugar a un segundo proyecto que fue presentado al Pleno de la Suprema Corte el 1 de marzo de 2001, y entregado a las instancias facultadas para promover iniciativas el 30 de abril del mismo año, aunque no sería sino hasta el 30 de marzo de 2004, que un grupo de senadores lo adoptaría formalmente como iniciativa.<sup>167</sup>

Una de las principales aportaciones de ese proyecto fue la configuración del procedimiento de *declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme*, que otorgaría al Pleno de la Suprema Corte la potestad de declarar, con efectos generales, si una norma debía anularse por ser contraria a la Constitución, o bien, si debía subsistir con motivo de un criterio de interpretación conforme. Este novedoso procedimiento fue consignado en los artículos 230 a 233 del proyecto,<sup>168</sup> que a continuación se transcriben:

**Artículo 230.** Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.

**Artículo 231.** Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.

**Artículo 232.** La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

---

<sup>167</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos... cit.*, p. 118.

<sup>168</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ibidem*, pp. 227-228.

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

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

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 233.** La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

En tales condiciones, se planteó que la declaratoria general adoptara dos variantes: a) la inconstitucionalidad de la norma, o b) la interpretación conforme, lo cual dependería del sentido de la jurisprudencia que le hubiera dado origen. Así, la Suprema Corte no sólo podría anular aquéllas normas que reiteradamente hubiera declarado inconstitucionales, sino también preservar la normativa que pudiera ser interpretada en armonía con la Ley Fundamental,<sup>169</sup> evitando los inconvenientes que podría presentar la anulación general de una norma, precisamente a través de una interpretación conforme.

En opinión de Fix-Zamudio,<sup>170</sup> con ello se introdujo una solución mesurada, que no abandonaba el principio de relatividad pero establecía las condiciones para atenuar las distorsiones frecuentemente advertidas por la doctrina, principalmente la violación del principio de igualdad ante la ley y la sobrecarga en las labores del Poder Judicial. Del mismo modo, se tuvo en cuenta el hecho de que la Suprema Corte había actuado con prudencia al momento de declarar la inconstitucionalidad de normas generales en el contexto de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, reguladas en el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

---

<sup>169</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad...cit.*, p. 136. Como lo explica este autor, la interpretación conforme tiene su origen en uno de los principios de la jurisprudencia estadounidense, que es la *presunción de constitucionalidad* de la que goza toda norma jurídica. Ello implica que un precepto no debe declararse inválido cuando existe la posibilidad de interpretarlo de manera armónica con la Constitución, esto es, que ante más de una posible lectura de una norma, deberá optarse por aquélla que la vuelva acorde con la Ley Fundamental, evitando así el inconveniente de crear un vacío normativo, bien sea que la norma no se aplique en el caso concreto o que sea expulsada del orden jurídico.

<sup>170</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa...*, cit., pp. 327, 328.

En términos generales, la procedencia de la declaración general a la que se aludía en el proyecto de la Suprema Corte habría de sujetarse a las siguientes condiciones:

- La declaratoria sólo podría formularse con respecto de las normas impugnadas en amparo indirecto en revisión (esto es, el sector que el propio Fix-Zamudio califica como la *acción de inconstitucionalidad*) prevaleciendo así el principio de relatividad en las sentencias, para todos los demás casos.
- Así mismo, la declaratoria estaría condicionada a que se estableciera una tesis de jurisprudencia obligatoria sobre la inconstitucionalidad de la norma. En este sentido, es de destacar que en el mismo proyecto, se proponía reducir de cinco a tres el número de criterios necesarios para integrar la jurisprudencia, con el fin de equilibrar el sistema de precedentes que existe en otros ordenamientos y el sistema de reiteración de criterios que se impuso en nuestro ordenamiento jurídico desde el siglo XIX.
- La jurisprudencia respectiva debía provenir de la Suprema Corte de Justicia, como la máxima instancia jurisdiccional del país, y al mismo tiempo, como el intérprete definitivo de la Constitución.
- Finalmente, se dispuso que la declaratoria fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación, y en su caso, en el medio oficial en el que originalmente se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional.

Lo anterior se vería complementado con el hecho de que la jurisprudencia de la Corte sería obligatoria no sólo para los órganos jurisdiccionales, sino también para toda autoridad administrativa. De ese modo, incluso cuando ese Alto Tribunal no hubiera procedido a formular una declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, la jurisprudencia sería vinculante para las autoridades administrativas, por lo que necesariamente, los actos expedidos con posterioridad

a la integración y publicación de la correspondiente tesis de jurisprudencia habrían de ajustarse a la Carta Magna, fuera por el hecho de no aplicar los preceptos que se hubieran declarado inconstitucionales o aplicándolos del modo que los hiciera más compatibles con la Constitución, tal como se estipulaba en el artículo 215<sup>171</sup> del proyecto:

**Artículo 215.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de las que decreta el Pleno, y además para los tribunales Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, así como para toda autoridad administrativa.

El influjo del proyecto de la Suprema Corte es evidente en la configuración actual del amparo. Aunque la extensión de la jurisprudencia no formó parte de las reformas del mes de junio de 2011, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue implementada con algunas variantes, sobre lo cual se abundará en el siguiente apartado. De ese modo, si bien no se abandona el principio de relatividad, sí se atenúan -hasta cierto punto- las graves distorsiones derivadas de su aplicación en el amparo contra normas generales.

#### **4.3. La iniciativa en materia de normas tributarias (2009).**

Por último, es importante hacer un breve comentario sobre una iniciativa que de haber sido aprobada, habría significado la adopción de un esquema de control con efectos *erga omnes*, expresamente limitado a las normas en materia tributaria. En dicha iniciativa, presentada ante la Cámara de Diputados en los primeros días del mes de marzo de 2009, se proponía un mecanismo especial para que la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, resolviera en única instancia los juicios de amparo promovidos de forma masiva en contra de leyes fiscales, en cuyo caso, la sentencia tendría efectos generales, fuera para anular las normas reclamadas si se demostraba su inconstitucionalidad, o para desestimar cualquier impugnación posterior en el caso contrario.

---

<sup>171</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ibidem*, p. 221.



De acuerdo con su exposición de motivos, la finalidad de dicha iniciativa era lograr un equilibrio entre la permanencia de las garantías individuales en materia tributaria y la necesidad de disponer de una instancia *más democrática, equitativa y expedita*<sup>172</sup> para su protección. Lo anterior, considerando que la impugnación de las normas tributarias por la vía del amparo genera una problemática que se ve reflejada en los siguientes aspectos:

- Sólo un pequeño porcentaje de contribuyentes cuenta con la capacidad técnica y económica para acudir al juicio de amparo y beneficiarse de una sentencia concesoria, de lo cual se desprende una violación al principio de igualdad. Por otra parte, la constante impugnación de las normas en materia fiscal propicia un incremento notable en su complejidad.
- El amparo contra normas tributarias se ha convertido en una estrategia de negocios con la cual se busca obtener una ventaja competitiva, un hecho que aleja a nuestro juicio constitucional de su objetivo primordial. Por ello se estimó necesario evitar que la institución se trocara en un *instrumento de planificación financiera* para evitar el pago de contribuciones o para obtener su devolución.
- Aun cuando sólo un pequeño porcentaje de la población posee los medios para acudir al juicio de amparo, la impugnación de las normas fiscales tiende a ser masiva, pues incluso cuando una norma se declara inconstitucional no siempre llega a ser reformada o derogada, y en el caso contrario, los contribuyentes continúan impugnándola, lo cual satura a los tribunales.
- El hecho de que las autoridades fiscales queden obligadas a devolver grandes cantidades de recursos en cumplimiento de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo, pone en riesgo la estabilidad presupuestaria del país. De ahí

---

<sup>172</sup> El texto integral del dictamen recaído a esta iniciativa se encuentra disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, número 2725-XI, jueves 26 de marzo de 2009, disponible en el siguiente enlace: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/mar/20090326-XI.html>

la necesidad de contar con un mecanismo que evitara tal situación, pues si los recursos que integran el presupuesto provienen de las contribuciones de todos los sujetos obligados, es evidente que el interés particular no puede prevalecer sobre el bien común.

Aunque la iniciativa original proyectaba la adición de una fracción VII Bis al artículo 107 constitucional, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a la cual se turnó la iniciativa para su dictamen, determinó que por cuestiones de técnica legislativa debía añadirse un inciso a) a la fracción VII del mismo artículo 107, para quedar como sigue:

**Artículo 107.** [...]

**VII.** [...]

**a)** Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señale la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio. En este último caso, dichos argumentos no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere esta fracción no tendrá efectos retroactivos.

El planteamiento de esta iniciativa era, entonces, que una vez detectada la existencia de un número considerable de demandas de amparo en contra de la misma norma fiscal, se procedería a darles una tramitación especial de una sola instancia ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, cuya resolución tendría efectos *erga omnes*. Lo mismo ocurriría en aquéllos casos en los cuales, aun sin existir una impugnación masiva, se discutiera un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, ya fuera por el impacto generado en la recaudación fiscal o por la necesidad de establecer un determinado criterio de

interpretación normativa. Al igual que en la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, la declaración de invalidez habría de requerir una mayoría de ocho votos, de modo que al no reunirse esa votación calificada, los argumentos esgrimidos en contra de la norma reclamada serían desestimados, impidiendo así cualquier impugnación ulterior.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos Segundo y Tercero transitorios del proyecto, el contenido de esta reforma habría requerido varias adecuaciones a la Ley de Amparo, cuyos alcances generales pueden esbozarse en la exposición de motivos. En términos generales, el trámite del amparo con efectos *erga omnes* se habría ventilado ante *uno o varios jueces instructores* en la etapa de instrucción, lo que bien pudo haberse logrado con la designación de varios juzgados auxiliares que concentraran el cúmulo de las demandas promovidas a nivel nacional. En esa primera fase del procedimiento, se habría previsto la posibilidad de que cualquier contribuyente que se viera afectado por la norma tachada de inconstitucional se adhiriera a las demandas originales con sus propios conceptos de violación. Una vez cerrada la fase instrucción, los distintos argumentos de inconstitucionalidad se compilarían y el asunto sería remitido a la Suprema Corte para el dictado de la sentencia definitiva.

Otro aspecto relevante de esta iniciativa fue la prohibición de conceder la suspensión -provisional o definitiva- en contra de la aplicación de las normas que fueran objeto de un amparo con estas características. De hecho, los jueces que hubieran otorgado la medida cautelar con anterioridad al inicio del trámite especial ante la Suprema Corte, se habrían visto legalmente obligados a revocarla a la luz del artículo Quinto Transitorio del proyecto de reforma:

**Artículo Quinto.** No procederá el otorgamiento de suspensiones provisionales ni definitivas en los juicios de amparo con efectos generales. Las suspensiones provisionales o definitivas decretadas por un Juzgado de Distrito en los juicios que se encuentren en trámite al momento de la actualización del supuesto del artículo 107, fracción VII Bis, de esta Constitución, serán revocadas por el juez que las haya otorgado, en los términos que la ley reglamentaria señale.

Llama particularmente la atención el hecho de que se hubiera propuesto un mecanismo para anular, con efectos *erga omnes*, las normas en materia tributaria, sobre todo si se considera que en la propia exposición de motivos se critica que en ese ámbito, las resoluciones favorables a los contribuyentes imponen al Estado la obligación de devolver importantes sumas en perjuicio del presupuesto público. Es evidente que en congruencia con este planteamiento, se pretendió impedir que la declaración de inconstitucionalidad tuviera efectos retroactivos.

Por último, vale la pena subrayar que en la propia exposición de motivos se alude, específicamente, a que la tramitación especial del amparo sería procedente cuando se impugnaran las disposiciones relativas a los elementos esenciales de las contribuciones, es decir, aquéllas que determinarían el sujeto, el objeto, la base o la tarifa de un tributo. Ello parecería indicar que el legislador concebía, dentro de la categoría de *leyes en materia fiscal*, a las normas sustantivas que fijaran alguno de los elementos de la contribución, siendo válido cuestionarse si la impugnación masiva de una norma de procedimiento habría llegado a tener el mismo efecto a la luz de la figura propuesta.

**CAPÍTULO 5**  
**LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**  
**EN LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, DE LA**  
**CONSTITUCIÓN FEDERAL**

Vistas las características esenciales de nuestro sistema de control constitucional, el papel que desempeña el juicio de amparo en el contexto de dicho sistema, y los constantes esfuerzos que a lo largo de los años se emprendieron para superar los inconvenientes de la *Fórmula Otero* en el amparo contra normas generales, en el presente apartado se pretende abordar un examen general del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, un mecanismo de reciente introducción, que a la par de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad que contempla el artículo 105 de la misma Carta Magna, faculta a la Suprema Corte de Justicia para invalidar aquéllas normas que se contrapongan con los mandatos emanados de la Ley Fundamental.

Este análisis comprende tres aspectos básicos. Primeramente, se define la naturaleza e implicaciones normativas de esta figura, así como su tramitación a la luz de la Constitución, la Ley de Amparo y los dos acuerdos generales que la propia Corte ha expedido con la finalidad de regular su aplicación. Así mismo, se profundiza en un aspecto que plantea varios problemas en el ejercicio del control de la regularidad constitucional en México: la improcedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad con respecto de las normas en materia tributaria, una hipótesis de excepción que, si bien podría explicarse desde una perspectiva estrictamente económica, pierde cualquier sustento cuando se trata de garantizar la estricta observancia de la norma constitucional, siendo aconsejable suprimir esa excepción, o cuando menos matizarla en aras de lograr un cierto equilibrio entre el interés de lograr una eficiente recaudación tributaria y la necesidad de preservar la regularidad constitucional del orden normativo. Por último, se evalúa la aplicación práctica de esta figura a partir de los cinco casos de los que ha conocido la Corte desde su introducción en las reformas constitucionales de 2011.

## 5.1. Características generales de la figura.

Uno de los aspectos más sobresalientes del decreto que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 2011 fue, como se ha dicho, la adopción de un nuevo componente a nuestro sistema de control constitucional. Me refiero al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que hoy contempla el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, en los términos siguientes:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

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 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. [...]

Al tenor de este precepto, la Suprema Corte de Justicia tiene la posibilidad de invalidar, con efectos generales, las disposiciones que ella misma o los demás *órganos del Poder Judicial de la Federación* hubieran declarado inconstitucionales por medio de una jurisprudencia por reiteración que a su vez, sea el producto de cinco sentencias pronunciadas en la instancia del amparo indirecto en revisión. Sin profundizar -por lo pronto- sobre los aspectos procedimentales de esta nueva herramienta de control, baste con distinguir sus cualidades esenciales, siendo la primera y más evidente, que se trata de un *procedimiento* desde el punto de vista

material. A diferencia de otros mecanismos de control, que tienen la naturaleza de un *proceso* al entrañar un auténtico litigio (calificado en términos de la pretensión de una parte y la oposición de otra), la declaratoria general de inconstitucionalidad opera al margen de toda controversia. Es decir, lejos de una acción que impulsa la función jurisdiccional con el objeto de dirimir un determinado problema de derecho, la declaratoria general de inconstitucionalidad es el resultado de la integración de un precedente jurisprudencial, cuyos planteamientos darán la pauta para invalidar aquéllas disposiciones que se han declarado contrarias a la Constitución.

Tampoco es una forma de dotar de efectos generales a la jurisprudencia. Si bien es verdad que las consideraciones sustentadas en las tesis de los tribunales federales podrán dar contenido a una declaratoria general de inconstitucionalidad, ésta se manifiesta como un acto unilateral de voluntad de la Suprema Corte, y por ello ajeno al criterio jurisprudencial que hubiera motivado el procedimiento, que en todo caso, podrá ser aprobado o rechazado por el Pleno.

Por el contrario, esta nueva figura se aproxima más al esquema que en su momento vislumbraba Flix-Zamudio, pero sobre todo al mecanismo establecido en el proyecto de la Corte. De hecho, lo reproduce en sus aspectos más elementales, como son: *a)* la exigencia de que la declaratoria provenga del Pleno como máximo garante del orden constitucional, *b)* la necesidad de que se trate de un criterio de jurisprudencia *por reiteración*, garantizando que la declaración de invalidez tendrá su origen en un razonamiento sostenido de forma constante, y *c)* la obligación de que esa jurisprudencia se integre con cinco fallos pronunciados en la instancia del *amparo indirecto en revisión*, fundamentalmente, por el hecho de que el recurso, el examen de la norma reclamada lo lleva a cabo un órgano facultado para integrar jurisprudencia.

En la iniciativa de reforma<sup>173</sup> a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Federal, presentada ante el Senado el 19 de marzo de 2009, la figura se desarrolló en términos muy semejantes a los del proyecto de la Suprema Corte, pero a diferencia de éste, que establecía con cierto detalle las condiciones para la emisión de la declaratoria general, la iniciativa reservó tales aspectos al legislador ordinario, limitándose a delinear los presupuestos básicos de la institución en los siguientes términos:

**Artículo 107. [...]**

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

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.

Sin embargo, fue en el dictamen aprobado<sup>174</sup> por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado (que tuvieron a su cargo el estudio de la iniciativa) que este mecanismo adquirió las cualidades de la figura que actualmente se consagra en el artículo 107 de la Constitución Federal, a través de varias modificaciones:

- Se suprimió la declaratoria general de interpretación conforme, perfilando a la nueva institución como un procedimiento esencialmente *anulatorio*.
- La adición de una fase de carácter previo, en la cual, la Corte notifica al órgano emisor de la norma cuando el Pleno o las Salas la consideren inconstitucional por segunda ocasión consecutiva.

<sup>173</sup> El texto de esta iniciativa puede consultarse en la Gaceta del Senado, número 352, jueves 19 de marzo de 2009, disponible en el enlace [http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/61/1/2009-12-10-1/assets/documentos/dic\\_const\\_94.pdf](http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/61/1/2009-12-10-1/assets/documentos/dic_const_94.pdf)

<sup>174</sup> A su vez, el contenido del dictamen se encuentra en la Gaceta del Senado, número 66, martes 8 de diciembre de 2009, disponible en el enlace [http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/61/1/2009-12-10-1/assets/documentos/dic\\_const\\_94.pdf](http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/61/1/2009-12-10-1/assets/documentos/dic_const_94.pdf)



- La declaratoria general fue planteada no como una consecuencia inmediata de la jurisprudencia, sino como una medida extrema para el caso de que el órgano emisor no modifique la norma en el plazo de 90 días naturales.
- Como condición indispensable para su eficacia, se dispuso que la declaratoria general habrá de ser aprobada por una mayoría de ocho votos de los ministros integrantes del Pleno.
- Finalmente, se dispuso que la declaratoria general no podrá ser formulada con respecto de normas en materia tributaria.

El resultado fue un procedimiento verdaderamente *sui generis*, pues si bien se inscribe en el ámbito del juicio de amparo (que sigue el modelo de inaplicación en casos particulares), presenta todas las cualidades de un instrumento de control concentrado, tanto desde el punto de vista del órgano al que se encomienda como de los efectos del pronunciamiento de inconstitucionalidad, que en sí mismo posee los atributos de generalidad, impersonalidad y abstracción de una norma jurídica, particularmente de una *norma invalidante*. Así, como lo refiere García Sarubbi,<sup>175</sup> el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, de la mano de la controversia constitucional y la acción abstracta, da forma al componente europeo del sistema mexicano de control constitucional.

Ahora bien, ¿la declaratoria general de inconstitucionalidad altera, de algún modo, los principios rectores del amparo? Ciertamente, la respuesta debe ser que, siendo un procedimiento autónomo que tiene su presupuesto en la integración de un criterio de jurisprudencia, la declaratoria general de inconstitucionalidad opera con absoluta independencia de la secuela procesal del juicio. En consecuencia, no sería válido afirmar que la nueva figura modifica alguno de los rasgos esenciales del amparo. Podría pensarse, sin embargo, que la generalidad de una declaratoria

---

<sup>175</sup> GARCÍA SARUBBI, David, *Los efectos de invalidez erga omnes en México. Un foro de principios*, Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2014, pp. 17-24.

de inconstitucionalidad supone -por lo menos- una modalidad de la *Fórmula Otero*, que acompaña a nuestro juicio constitucional desde sus orígenes. Lo cierto es que al sostener una postura semejante, se estaría ignorando que en su configuración normativa, el principio de relatividad no ha sufrido alteración alguna: las sentencias de amparo seguirán impartiendo su protección exclusivamente con respecto de las partes involucradas en el juicio, y las normas declaradas inconstitucionales serán desincorporadas de la esfera jurídica de cada quejoso, sin que ello signifique su expulsión del derecho positivo nacional.

Solamente la reiteración de un mismo criterio en torno a la invalidez de una norma, que además llegue a conformar una tesis de jurisprudencia en los términos prescritos en la Ley de Amparo, podrá llegar a motivar una declaración general por parte de la Suprema Corte. A lo sumo, este mecanismo permite atenuar (de forma indirecta) las desventajas que supone el principio de relatividad en la impugnación de las normas generales a través de nuestro juicio de garantías, particularmente la constante violación a los principios de supremacía constitucional y de igualdad de los gobernados frente a la ley.

Por lo demás, llama la atención que la figura se manifieste exclusivamente como un procedimiento *anulatorio*, cuyo único propósito es el de establecer si una norma debe ser expulsada del orden jurídico por sus vicios de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que el proyecto de la Corte delineaba una declaración general que podía adoptar la modalidad de una interpretación conforme. A mi entender, la eliminación de esta segunda vertiente ha sido un desacierto, no sólo por el hecho de que una declaración de esta índole pudo ser útil para evitar la problemática que supone la creación de vacíos normativos, sino también porque habría librado a los tribunales federales de la carga de pronunciarse reiteradamente sobre cuestiones ya resueltas por el Máximo Tribunal del país, siendo que el artículo 59, fracción IV, del proyecto estipulaba que el amparo sería improcedente con respecto de normas que hubieran sido objeto de una declaratoria de interpretación conforme.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ibidem*, p. 123.

## 5.2. Procedimiento.

Si se atiende a lo dispuesto en la fracción II del artículo 107 constitucional, queda claro que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad consta de dos etapas. La primera de ellas, una fase meramente preparatoria, tiene lugar cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión de su competencia, la Corte sostenga por segunda ocasión que una norma es inconstitucional, en cuyo caso habrá de informarlo al órgano emisor, que en plena libertad, podrá deliberar sobre el mérito del criterio sustentado en ambos precedentes y en su caso, modificar o derogar la norma de que se trate. Una vez que se ha integrado una jurisprudencia obligatoria en la cual se sostenga la inconstitucionalidad de la norma, la Suprema Corte dará inicio (propriadamente) al trámite de la declaratoria general, otorgando al órgano emisor un plazo de 90 días para el efecto de que apruebe las reformas pertinentes, con la consecuencia de que, expirado el plazo sin haberse subsanado las irregularidades señaladas en la jurisprudencia, la Corte procederá a emitir la declaratoria general, anulando la norma declarada inconstitucional.

Pero al margen de estos sencillos lineamientos, los aspectos más concretos del procedimiento se encomiendan al legislador. Los artículos Primero y Segundo Transitorios del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 dispusieron -en principio- que las reformas al artículo 107 constitucional cobrarían vigencia a los 120 días de su publicación, mismo plazo que tendría el Congreso de la Unión para expedir la legislación reglamentaria. De ese modo, el 4 de octubre de ese año sería la fecha límite para publicar las disposiciones necesarias para instrumentar las reformas que alcanzaron a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Federal.

Lo cierto es que el Congreso, pasando por alto ese mandato, no aprobó las normas requeridas, con el inconveniente de que las reformas entraron en vigor sin contar con una reglamentación capaz de articularlas en la práctica. Consciente de la necesidad de dar un marco de referencia a la aplicación de estas disposiciones

constitucionales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en sesión celebrada el mismo 4 de octubre de 2011, aprobó el Acuerdo General 11/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de ese año, con el cual se pretendió regular el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad al interior de la propia Corte, siendo el primer ordenamiento sobre esta materia.

El 2 de abril de 2013 fue finalmente publicada la nueva Ley de Amparo, quedando abrogado el ordenamiento de 1936, que por largo tiempo fue objeto de incontables reformas que la habían convertido en un texto confuso y sumamente complejo. La nueva ley destaca por el hecho de haber incorporado los grandes avances derivados de la reforma constitucional de junio de 2011, entre ellos, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que actualmente se encuentra regulado en el Capítulo VI del Título Cuarto de dicho ordenamiento legal (*Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad*), como sigue:

**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.

**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.

Aunque la configuración legal de la figura es prácticamente una reiteración de su normativa constitucional, el legislador añadió algunos aspectos relevantes, vinculados a tres cuestiones básicas: *a)* el cómputo del plazo de 90 días para que el órgano emisor modifique la norma declarada inconstitucional, para el caso del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, se contará únicamente en los días útiles de sus respectivos periodos ordinarios de sesiones; *b)* los Plenos de Circuito podrán solicitar la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando los tribunales colegiados de su circuito integren jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de una norma; y *c)* en cuanto a los alcances y condiciones de la declaratoria general, la Corte tendrá una amplia libertad configurativa, aunque no podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que dio origen ni tampoco darle efectos retroactivos, con la única salvedad de la materia penal, que sí permite la aplicación retroactiva en beneficio del reo, a la luz del artículo 14 constitucional.

La entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, que en cierto modo amplió la regulación de la declaratoria general de inconstitucionalidad, orilló a la Suprema Corte de Justicia a modificar la normativa que venía aplicando desde el mes de

octubre de 2011. Así, en sesión celebrada el 23 de septiembre de 2013, el Pleno de ese Alto Tribunal aprobó el Acuerdo General 15/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de ese año. Con este acuerdo se abrogó el diverso 11/2011, y expresamente se dispuso que los procedimientos en trámite habrían de ajustarse a la nueva normativa.

A la luz de lo dispuesto en la fracción II del artículo 107 constitucional, de los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo y del Acuerdo General 15/2013, bien podemos afirmar que la declaratoria general de inconstitucionalidad se desarrolla en un procedimiento que comprende las siguientes etapas:

- a.** *Informe al emisor de la norma.* Una vez que el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia determinen por segunda ocasión consecutiva que una norma es inconstitucional, ello se hará del conocimiento del Ministro Presidente, que a su vez se encargará de informarlo al órgano emisor de la norma, el cual tendrá plena libertad para hacer las modificaciones que considere necesarias. Aunque indudablemente forma parte del procedimiento, esta primera etapa bien puede ser considerada como una fase preparatoria.
  
- b.** *Prevención al emisor de la norma.* Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia integren un criterio de jurisprudencia por reiteración en torno a la inconstitucionalidad de la norma, deberán informarlo al Ministro Presidente, y los Plenos de Circuito habrán de proceder en idénticos términos cuando los tribunales colegiados de sus respectivos circuitos den lugar a algún criterio de jurisprudencia por reiteración. Acto seguido, el Ministro Presidente hará una prevención al emisor de la norma, que dispondrá de un plazo de 90 días para subsanar los vicios de inconstitucionalidad que se hubieran detectado en sede judicial. En cualquier caso, deberá integrarse un expediente que será turnado a un ponente, acompañando copias certificadas de las sentencias que hubieran dado origen a la jurisprudencia.

c. *Declaratoria general de inconstitucionalidad.* Si dentro del plazo de 90 días a partir de la prevención efectuada el órgano emisor de la norma entra en vigor un nuevo precepto que a juicio del Pleno de la Suprema Corte, supere el vicio de inconstitucionalidad, el procedimiento quedará sin materia. Por el contrario, si no se aplican las modificaciones conducentes dentro de ese plazo,<sup>177</sup> y en los 10 días siguientes a su vencimiento, el ministro ponente deberá remitir un proyecto de resolución a la Secretaría General de Acuerdos, que lo listará para sesión pública a celebrarse en el mismo plazo de 10 días hábiles, pudiendo presentarse cualquiera de los siguientes escenarios:

- En caso de alcanzarse una mayoría de ocho votos, se emitirá la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad, que habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y además (tratándose de normas estatales o del Distrito Federal) en el periódico oficial en el que originalmente se hubiera publicado la norma. La Corte cuenta con una amplia libertad para configurar los efectos y los alcances de su declaratoria, que salvo en la materia penal, sólo podrá surtir efectos prospectivos o *ex nunc*.
- De no reunirse la votación requerida, el proyecto deberá desestimarse, con lo cual se ordenará su archivo como asunto concluido. Así, aunque la norma no perderá su vigencia, la jurisprudencia que declaró su inconstitucionalidad seguirá siendo aplicable en los casos concretos, ya que la desestimación del procedimiento no equivale a una declaración general de validez, ni tampoco a una interpretación conforme.

Una vez formulada la declaratoria general de inconstitucionalidad y fijada la fecha de su entrada en vigor, la norma así anulada no podrá volver a aplicarse en lo sucesivo. Sin embargo, para el caso de que alguna autoridad llegara a aplicarla en desacato de la determinación de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 210

---

<sup>177</sup> El acuerdo 15/2013 aclara que, en el caso de que la norma declarada inconstitucional fuera materia de una contradicción de tesis pendiente de resolver por la Suprema Corte de Justicia, no se podrá emitir la declaratoria general hasta en tanto se dicte la resolución definitiva, misma que deberá emitirse, preferentemente, en el plazo de 90 días de la prevención hecha al órgano legislativo.

de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de denunciar ese incumplimiento ante el Juez de Distrito que resulte competente en función de la materia<sup>178</sup> y territorio, teniendo en cuenta el lugar en donde el acto de aplicación deba ejecutarse, se ejecute, trate de ejecutarse o se haya ejecutado, o bien, el lugar donde resida el denunciante, cuando el acto no requiera ejecución material.

Hecha la denuncia, el juez dará vista a las partes para que en un plazo de tres días, expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo, dictará la resolución correspondiente dentro de los tres días siguientes, en cualquiera de dos sentidos:

- Determinando que efectivamente se ha aplicado la norma que fue objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en cuyo caso habrá de ordenar a la autoridad que deje sin efectos el acto en el plazo de tres días. De no ser así, procederá con arreglo al incidente de inejecución de sentencia que establecen los artículos 192 a 198 de la Ley de Amparo, remitiendo los autos a la Suprema Corte para el trámite de dicho incidente. En este sentido, el artículo Sexto del Acuerdo General 10/2013 (aprobado el 2 de julio de 2013) establece que una vez recibidos los autos, el Ministro Presidente turnará el asunto al ministro que hubiera formulado el proyecto de declaratoria general.
- Resolviendo que no se aplicó la norma declarada inconstitucional, decisión que podrá impugnarse a través del recurso de inconformidad dentro del término de quince días, con fundamento en el artículo 201, fracción IV, de la misma Ley de Amparo. La Suprema Corte de Justicia, que resulta competente para conocer de este medio de defensa, emitirá la resolución que en derecho corresponda, allegándose de los elementos que estime necesarios.

---

<sup>178</sup> Por disposición de los artículos 51, fracción IV, 52, fracción VI, 54, fracción IV y 55, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los jueces de distrito en materia penal, administrativa, civil y de trabajo, son competentes para conocer de las denuncias por incumplimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad que recaigan sobre normas de sus respectivas materias.



Si a pesar de haberse anulado el acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional, la autoridad insiste en seguirla aplicando, el sujeto afectado podrá denunciar la repetición del acto reclamado, sujeto al procedimiento regulado en los artículos 199 y 200 de la Ley de Amparo.

En cualquier caso, el incumplimiento de la resolución que establezca que hubo incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, así como la aplicación dolosa de la norma declarada inconstitucional, se consideran conductas delictivas en los términos del Capítulo III del Título Quinto (*Medidas Disciplinarias y de Apremio, Responsabilidades, Sanciones y Delitos*) de la Ley de Amparo, tal como consta en los artículos 267, fracción IV, y 268 de dicho ordenamiento.

### **5.3. El supuesto de excepción en la materia tributaria.**

Como expresamente lo dispuso el constituyente en el artículo 107, fracción II, de la Carta Magna, y posteriormente reiteró el legislador en el artículo 231, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad no es aplicable a las normas en materia tributaria. En virtud de esta salvedad, el control de las disposiciones fiscales por la vía del amparo queda estrictamente limitado a su inaplicación en los casos concretos, a diferencia de lo que ocurre con el resto de las normas de nuestro sistema jurídico, que pueden llegar a ser objeto de una *norma invalidante*, una vez que se ha determinado su inconstitucionalidad en una tesis de jurisprudencia obligatoria.

Ello nos plantea varias interrogantes, no sólo en lo concerniente a la utilidad práctica de excluir a las disposiciones fiscales del ámbito de la nueva figura, sino también sobre la justificación real de dicha medida. Considero que más allá de los planteamientos de índole económica, no existe una razón válida para asumir que la legislación tributaria reviste cualidades especiales que puedan llegar a justificar un tratamiento distinto del que se atribuye a cualquier otra normativa, y menos aún en el cumplimiento de las exigencias emanadas de la Ley Fundamental.

Bajo esa óptica, pretendo demostrar que la inaplicabilidad de la declaratoria general de inconstitucionalidad a las disposiciones tributarias resulta incongruente con los objetivos de un sistema de control constitucional que aspire a preservar la estabilidad de los principios fundamentales en toda manifestación de ejercicio del poder político. Sin dejar de atender a los motivos que pudieron llegar a explicar el establecimiento de esta salvedad, sostengo que ninguno de ellos puede justificarla a plenitud, y aun asumiendo que así fuera, debemos valorar si esa exclusión debe hacerse extensiva a toda norma vinculada a la materia tributaria, o bien, matizarse con el fin de asegurar un mínimo de protección a quienes carecen de los medios para acceder a una defensa especializada y obtener una sentencia favorable a sus intereses, y que por lo general, son los más afectados por la actuación irregular de las autoridades fiscales.

### **5.3.1. ¿Existe una justificación válida para el supuesto de excepción?**

Si la función de un tribunal constitucional es la de garantizar el respeto y la plena vigencia de la Ley Fundamental, es natural que ello suponga la potestad de invalidar los actos y las normas secundarias que pugnen con esa *norma fundante básica*. Por lo mismo, cualquier limitación a dicha potestad exige una justificación válida, sobre todo si se considera que ello dará lugar a la permanencia de normas objetivamente irregulares. La disposición que impide anular las normas tributarias a través de una declaratoria general de inconstitucionalidad es un claro ejemplo de esa circunstancia, que ciertamente nos obliga a cuestionar sus fundamentos.

Habiendo implementado un novedoso mecanismo que vino a enriquecer al sistema de control constitucional en su conjunto, puede parecernos contradictorio que el órgano reformador estimara oportuno sustraer de los alcances de la nueva herramienta a las disposiciones fiscales. Lo cierto es que el único punto de partida que se tiene para establecer si esa medida obedece a una justificación válida (o si por el contrario, se trata de una restricción arbitraria) es el dictamen formulado por

las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado, en relación a la iniciativa de reforma al artículo 107 de la Constitución Federal. Como ya se mencionó, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debe su configuración actual a las modificaciones realizadas a la iniciativa, que se consignaron en el cuerpo del dictamen.

En la parte considerativa de ese documento, las Comisiones expresaron las razones que tomaron en cuenta para modificar la figura consignada en la iniciativa, entre otros aspectos, impidiendo su aplicación respecto de las normas generales en materia fiscal, medida que fue justificada del siguiente modo:

“[...] Este procedimiento de declaratoria 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 [...]”

Queda claro entonces que la única explicación para excluir a la declaratoria general de inconstitucionalidad de la materia tributaria fue la preocupación de que la Corte, anulando un precepto de esta índole, causara un perjuicio a las finanzas públicas. No existiendo otra razón que hubiera podido motivar esta hipótesis, cabe reiterar nuestro cuestionamiento inicial ¿es válido el supuesto de excepción?

Cuando menos desde el punto de vista jurídico, no existe una razón válida para que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad resulte inaplicable a las disposiciones tributarias. La debida observancia del principio de supremacía de la Constitución (que concibe a ésta como el parámetro de validez formal y material de toda creación normativa) es sustancialmente incompatible con la idea de que un precepto irregular conserve su vigencia. Es decir, si la primacía de la Ley Fundamental se entiende con respecto del orden jurídico en su conjunto, no es posible establecer una distinción entre las normas que deben sujetarse a los mandatos constitucionales: frente a la Constitución, todos los componentes de un sistema normativo revisten un carácter secundario, de modo que su validez y su vigencia obedecen a su grado de conformidad con esa norma primaria.

Excluyendo a un cierto tipo de disposiciones del alcance de este medio de control constitucional, invariablemente se confiere a dichas normas una posición excepcional en el orden jurídico, algo inadmisibles desde la óptica de la regularidad constitucional, que no distingue entre las normas que deben anularse ante su incongruencia con la Constitución, y aquéllas que pueden llegar a subsistir con independencia de ese hecho. Si el objeto del sistema de control constitucional es hacer efectiva la preeminencia de la Constitución y reprimir su desconocimiento por autoridades y gobernados, no se concibe una norma secundaria irregular que no pueda llegar a ser expulsada del sistema normativo.

Recordemos que las principales críticas al sistema del *amparo contra leyes* tuvieron que ver con la imposibilidad de anular, con efectos generales, las normas declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial. Acertadamente sostenían los estudiosos que esta situación propiciaba un claro rompimiento con los principios de supremacía constitucional y de igualdad de los gobernados ante la ley, siendo que las disposiciones que reiteradamente habían sido calificadas como irregulares podían seguir aplicándose en los casos concretos, en perjuicio de aquéllos que no contaban con una sentencia favorable. Esto fue reconocido por las Comisiones del Senado que dictaminaron la iniciativa de reformas al artículo 107 constitucional, lo cual se ve reflejado en las páginas 9 y 10 del citado dictamen:

“[...] Estas comisiones unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad, el principio que nos ocupa carece de justificación y en consecuencia, es impostergable su revisión.

Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía

procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados [...]

Estas razones han sido valoradas por estas comisiones dictaminadoras y en consecuencia, procede aprobar la propuesta contenida en la fracción II, segundo párrafo del artículo 107 de la iniciativa. [...]"

Sin embargo, las limitaciones técnicas de un proceso tendiente a la defensa de intereses estrictamente individuales (la llamada *Fórmula Otero* no deja de ser la expresión del principio procesal de relatividad de la cosa juzgada) aunadas a los límites orgánicos del sistema judicial (el inconveniente de que los jueces ordinarios se arroguen las facultades de un tribunal constitucional) nos impidieron, por mucho tiempo, superar los defectos de ese esquema de control. En esa inteligencia, con la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad se ha logrado que la Suprema Corte anule las disposiciones que originalmente han sido reclamadas por los particulares a través del amparo.

Como un instrumento que se alinea al esquema de control concentrado, la declaratoria general de inconstitucionalidad envuelve un absurdo de origen, que es precisamente el restringir la función del Tribunal Constitucional como garante de la norma suprema. Si el objeto de la nueva institución fue mitigar las distorsiones del principio de relatividad en el amparo contra normas generales, es evidente que al impedir su aplicación a una cierta categoría normativa, se ha incurrido en la misma incongruencia que se pretendía superar. El hecho de que las normas tributarias no puedan ser expulsadas del orden jurídico a pesar de su probada irregularidad, no sólo contraviene el postulado básico de que la Carta Magna prevalece sobre toda norma secundaria sin distinción alguna, sino que además, perpetúa la violación del principio de igualdad, dado que el control de este tipo de preceptos seguirá sujeto al viejo esquema de la inaplicación en los casos concretos, lo que sólo beneficia a quienes poseen los medios para acceder a una asesoría especializada.

A la luz del dictamen del Senado, esta salvedad en la aplicación de la figura se explicó en el temor de limitar la capacidad de obtener los recursos financieros que el Estado requiere para satisfacer las necesidades colectivas, y en efecto, la anulación de las normas que establecen las contribuciones destinadas a cubrir los presupuestos de la Federación, de los estados y de los municipios daría lugar a una evidente baja en la recaudación de las cantidades originalmente proyectadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, según el caso.

El artículo 234 de la Ley de Amparo aclara que, salvo en la materia penal, ninguna declaratoria general de inconstitucionalidad puede llegar a ser retroactiva, por lo que en principio, sus efectos son estrictamente prospectivos o *ex nunc*, de manera que la norma declarada inconstitucional perderá su vigencia a partir de la fecha indicada por la Suprema Corte de Justicia. En ese respecto, la declaratoria general de inconstitucionalidad difiere en gran medida de lo que se observa en la sentencia de amparo, con la cual se tiende a restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional. Como se dijo en su oportunidad, esto implica que los preceptos reclamados se sustraen -se *desincorporan*- de la esfera jurídica del quejoso, una protección que impide su aplicación en el futuro, y que además, se extiende a todos aquéllos actos de aplicación que hubieran tenido lugar durante la tramitación del juicio de garantías.

Traducido lo anterior al ámbito de las normas tributarias, el fallo protector podrá eximir al quejoso de la carga definida por la norma reclamada,<sup>179</sup> evitando su aplicación por parte de las autoridades hacendarias, y en su caso, obligando al Fisco a devolver las cantidades que se hubieran enterado en cumplimiento de esa

---

<sup>179</sup> Lo que en todo caso, dependerá de que el amparo se conceda con respecto de las normas que prevén alguno de los elementos esenciales del tributo, es decir, las que se refieren al mecanismo esencial de tributación y no sólo a un aspecto variable que puede ser remediado sin alterar el mecanismo del tributo. Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 62/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Noviembre de 1998, p. 11, de rubro *CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA*. En congruencia con lo anterior, el Pleno determinó que la protección constitucional que se otorga ante una norma que concede un beneficio fiscal a una cierta categoría de contribuyentes en detrimento de otros que se ubican en la misma situación jurídica, tiene el único efecto de que el beneficio se haga extensivo al quejoso, sin que ello lo libere de la obligación de pago. Tal criterio se observa en la jurisprudencia 18/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 17, de rubro *EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DE PAGO*.

norma,<sup>180</sup> restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la aplicación del precepto declarado inconstitucional. En consecuencia, la sentencia de amparo tiene un doble efecto en la captación de los ingresos fiscales, ya que en principio, impide seguir recaudando (así sea respecto a los particulares que cuentan con un fallo favorable) los montos que se tenían presupuestados, y por el otro, impone al Estado la obligación de devolver las cantidades que los contribuyentes hubieran llegado a enterar en cumplimiento de la norma irregular.

Asumiendo que la declaratoria general de inconstitucionalidad se aplicara a las disposiciones en materia tributaria, los efectos económicos serían distintos. Es verdad que en contraste con las sentencias de amparo, que se limitan a proteger a individuos concretos, una declaratoria general posee -por su propia naturaleza- un alcance mucho más amplio, pues se proyecta hacia toda la colectividad. Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que la expulsión de una norma tributaria privaría al Estado de la posibilidad de seguir recaudando el ingreso respectivo, bien sea en términos absolutos, si lo que se anula es uno de los elementos esenciales de una contribución, o sólo parcialmente, si ello se limita a un aspecto variable del tributo, subsistiendo en sus aspectos básicos.

En cualquier caso, dados los efectos prospectivos de la declaratoria general de inconstitucionalidad, el Estado no se vería obligado a devolver las cantidades enteradas en acatamiento de la norma invalidada durante todo el tiempo en que se mantuvo en vigor. A diferencia de la sentencia de amparo, cuyo rasgo esencial es el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación que motivó la demanda, la declaratoria general de inconstitucionalidad sólo se propone la expulsión de la norma irregular sin afectar las situaciones jurídicas creadas con antelación. Por ende, aunque los contribuyentes que hubieran promovido un juicio de amparo -obteniendo la protección constitucional- podrán exigir la devolución en el plano individual, la declaratoria general no podrá otorgar el mismo derecho a la

---

<sup>180</sup> Jurisprudencia 2a./J. 188/2004, S.J.F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Enero de 2005, p. 470, de rubro *AMPARO CONTRA LEYES FISCALES. OBLIGA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES APLICADORAS A DEVOLVER LAS CANTIDADES ENTERADAS.*

devolución a un número indeterminado de causantes, pues ello iría en contra de la naturaleza misma de un instrumento de control constitucional que, por definición, carece de efectos restitutorios.

Sin ignorar el factor económico que motivó la sustracción de la declaratoria general de inconstitucionalidad de la materia tributaria, considero que el problema de fondo radica en el hecho de que esa limitante no es el medio más idóneo para preservar las finanzas públicas por la vía de la recaudación fiscal. En ese sentido, resulta alarmante que ante la incapacidad del Estado para consolidar un sistema tributario más sólido y más justo, se haya optado por la solución más sencilla, pero acaso sea la más absurda, que ha sido acotar el control de las normas fiscales al grado que en la actualidad, no existe en el ordenamiento mexicano un mecanismo judicial que permita la anulación definitiva de ese tipo de disposiciones, lo cual asegura su vigencia formal con absoluta independencia de su apego a las más elementales nociones de justicia fiscal.

Si el propósito era, por lo tanto, evitar que la anulación de los preceptos que establecen cargas tributarias diera lugar a una baja en los niveles de recaudación, es válido cuestionarnos si en lugar de restringir los alcances de una instancia de control constitucional, el órgano reformador no debía atender, primero que nada, a las causas que han propiciado el descontento de la población mexicana hacia el sistema tributario en su conjunto, una situación que vemos reflejada en el hecho de que cada nueva reforma en esta materia se ve acompañada de una cantidad considerable de impugnaciones de parte de los gobernados que perciben una violación de sus derechos fundamentales como contribuyentes. Es decir, más que limitar la función del Tribunal Constitucional en una materia de tal relevancia, era necesario plantear soluciones concretas para una auténtica reforma del sistema tributario, no sólo en el plano normativo, sino también en el terreno de las políticas que dan sentido a la función recaudatoria.



En cuanto al primero de dichos parámetros, este avance debía pasar por la adopción de nuevos criterios para el desarrollo de la función legislativa. Un mayor cuidado en la propuesta y discusión de las leyes, sobre todo de las que establecen las distintas cargas fiscales, evitaría la constante aprobación de normas que no cumplen con las exigencias mínimas desde el punto de vista constitucional. Claro está que en algunas ocasiones, una buena asesoría jurídica puede ser de poca o nula utilidad cuando se intenta hacer prevalecer un interés político o económico a través de una norma jurídica, y en la materia fiscal no es extraño que la necesidad de incrementar la recaudación de ingresos públicos sirva como un mero pretexto para justificar la aprobación de impuestos desproporcionados e inequitativos, que lejos de abonar -por ejemplo- a una mejora en los servicios públicos, menoscaban la calidad de vida de la población y restan dinamismo a la actividad productiva.

Otro aspecto que vale la pena destacar es la enorme complejidad del marco regulatorio en materia impositiva, que dificulta su aplicación a los contribuyentes y a las propias autoridades hacendarias. A los primeros les impone la necesidad de contar con una permanente asesoría jurídica y contable que no siempre garantiza el debido cumplimiento de sus obligaciones, pese a la considerable inversión que supone una asesoría de esta naturaleza. Por lo que respecta a las autoridades, tal complejidad favorece un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de las normas en perjuicio de las grandes mayorías que no tienen acceso a una defensa legal adecuada, y para los pocos que pueden permitírselo, esta actuación irregular redundaría en la interposición de incontables juicios que muchas veces culminan con una sentencia adversa a las autoridades fiscales, que se ven obligadas a devolver, además de las cantidades ilegalmente recaudadas, las actualizaciones e intereses generados con el transcurso del tiempo. Naturalmente, una revisión exhaustiva de las normas tributarias sería una solución mucho más efectiva a los problemas que hoy mantienen a México entre los países de la OCDE con los menores niveles de recaudación fiscal en relación al PIB.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Basta consultar las estadísticas formuladas por dicho órgano, de las cuales se desprenden que actualmente, el total de ingresos fiscales en nuestro país es del 19.7% con respecto del PIB, muy por debajo de países como Argentina, Brasil y Costa Rica. Esta estadística se encuentra disponible en el enlace <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Desde el punto de vista que se prefiera adoptar, es un hecho innegable que los gobernados deben concurrir al sostenimiento de los gastos públicos.<sup>182</sup> En el ordenamiento mexicano, esta carga se ha plasmado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Al establecer que todos los mexicanos deberán cumplir con esa obligación *de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*, el Constituyente impuso las condiciones mínimas que debe reunir un tributo, entre las cuales destacan los criterios de proporcionalidad y de equidad.

Como se sabe, el principio de proporcionalidad exige que, cualquiera que sea la carga impositiva establecida por el órgano legislativo, deberá atenderse a la capacidad económica de los sujetos obligados a su cumplimiento, como el reflejo más cercano de su potencial para contribuir al gasto público; ante todo, lo que se busca es que aquéllos que obtienen ingresos más elevados tributen -cuantitativa y cualitativamente- en mayor proporción frente a aquéllos que perciben un menor ingreso. Por su parte, el principio de equidad se explica bajo la consigna de *tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*, de manera que las personas que se encuentran en una misma situación de hecho o de derecho tributen en las mismas condiciones normativas, que no necesariamente deberán coincidir con las de otros sectores de contribuyentes que se ubiquen en una posición distinta.<sup>183</sup>

El respeto a estos criterios de justicia fiscal es indispensable si aspiramos a desarrollar un sistema tributario verdaderamente funcional. Por ende, una revisión escrupulosa de cada nueva iniciativa que contemple la creación o modificación de las cargas fiscales sería un primer avance hacia el perfeccionamiento del sistema, lo que incluso evitaría los lamentables escenarios en los cuales, la implementación de una reforma se enfrenta a la inconformidad generalizada de los contribuyentes,

---

<sup>182</sup> Son varias las teorías que han tratado de explicar la necesidad de que los gobernados contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos, desde la postura que concibe al tributo como una contraprestación por los servicios públicos, hasta aquella que lo entiende como un seguro por la protección que el Estado otorga al individuo. Al respecto, Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 2008, pp. 131-141.

<sup>183</sup> Cfr. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, Oxford University Press, Quinta Edición, México, 2010, pp. 169-186.

lo que además de saturar la labor de los tribunales, produce un impacto negativo en la recaudación. De ahí que la mejora normativa (no así la restricción al ejercicio del control constitucional) sería un medio idóneo para equilibrar, por una parte, la necesidad de recaudar los fondos que permiten el desarrollo de la función estatal, y por la otra, el respeto a los principios de justicia fiscal.

Así se atendería a las causas del problema y no a sus consecuencias. Si la existencia de una norma tributaria irregular obliga a los contribuyentes a solicitar el amparo, con la consecuente merma en la recaudación, el hecho de que el órgano legislativo garantice un marco jurídico más acorde con los postulados de la Carta Magna evitaría el costo que implica para el Estado el dejar de percibir un ingreso o verse obligado a devolver las cantidades ya recaudadas como consecuencia de la impugnación de las normas tributarias que lesionan las prerrogativas esenciales de los gobernados, sin la necesidad de imponer modalidades al sistema de control constitucional, que es precisamente lo que ocurre con el supuesto de excepción a la declaratoria general de inconstitucionalidad.

No obstante, ello sería inútil si se mantienen las políticas públicas que hasta ahora han gestado un sistema tributario profundamente injusto, que sólo abona a lo que Alil Álvarez Alcalá<sup>184</sup> ha identificado como una *norma social débil* hacia el pago de impuestos, o dicho de otro modo, una escasa cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin perder de vista que en algunas ocasiones, la norma pasa por encima de los derechos del contribuyente en aras de generar un impacto inmediato en la recaudación, la misma autora observa que el Estado tiende a la aplicación selectiva de las leyes, destinando más recursos a fiscalizar a ciertos sectores de la economía que a buscar esquemas que permitan ampliar la base de contribuyentes y combatir la informalidad que ocupa una parte muy relevante de la actividad económica del país. Esto se manifiesta, por ejemplo, en los programas de amnistía que el Gobierno Federal ha establecido en reiteradas ocasiones, favoreciendo la percepción de que el cumplimiento de las obligaciones tributarias

---

<sup>184</sup> ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, *Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México*, Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2014, pp. 65-70; 85-177.

implica un mayor costo que su incumplimiento,<sup>185</sup> sobre todo en términos de la probabilidad de que ese desacato traiga aparejada una sanción efectiva por parte de las autoridades fiscales.

En esa misma tónica, es indispensable tomar acciones concretas para que la población vea traducidos sus impuestos en una auténtica mejora en la calidad de los servicios que presta el Estado, desde las vialidades o el transporte público hasta la función de las corporaciones policiacas y la educación que se imparte en las instituciones oficiales. No se ignora que en las condiciones actuales, ello puede resultar ilusorio, sobre todo cuando la realidad cotidiana se encarga de mostrarnos las graves limitaciones del aparato estatal en su conjunto, sin olvidar la descarada corrupción que ha permeado a casi todas las esferas de la vida pública de México, alimentando la desconfianza y el resentimiento hacia una clase gobernante ajena a la realidad del ciudadano común.

La protección constitucional ante las normas fiscales ha sido el resultado de una dura batalla por lograr el pleno reconocimiento del derecho de todo ciudadano a pagar impuestos justos. Desde los tiempos<sup>186</sup> en que la sola idea de impugnar un tributo en sede judicial era objeto de rechazo, mucho se ha avanzado en ese ámbito, al grado que en la actualidad, nadie cuestiona que los tribunales pueden -y deben- proteger al individuo frente a las normas que le imponen cargas tributarias indebidas, siendo equivocado impedir que el Tribunal Constitucional invalide esas determinaciones injustas. Bajo ese contexto, considero que la improcedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad a la materia tributaria ha significado una regresión en el esfuerzo de optimizar la protección de los derechos humanos en toda manifestación del poder público, siendo conveniente eliminarla.

---

<sup>185</sup> Generalmente con cada nuevo cambio de administración. El último de estos programas de regularización, previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2013 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2012) contemplaba una condonación que podía ascender, tratándose de créditos fiscales generados antes del 1 de enero de 2007, al 80% de las contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y multas formales, y hasta el 100% de los recargos y los gastos de ejecución.

<sup>186</sup> De acuerdo con el criterio sostenido por el ilustre jurista Ignacio L. Vallarta en el año de 1879, la única vía para plantear la inconformidad ante las leyes fiscales era el sufragio, y no el juicio de amparo. Este criterio fue consistentemente reiterado hasta 1925, cuando finalmente, el ministro Salvador Urbina sostuvo un criterio que significó el abandono de la vieja tesis de Vallarta, sentando las bases para la interpretación del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. *Cfr.* GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2010.

### 5.3.2. ¿Es posible matizar el supuesto de excepción?

Pero incluso si estuviéramos de acuerdo en que la declaratoria general de inconstitucionalidad debe ser inaplicable a la materia tributaria, es preciso razonar sobre la conveniencia de que dicha restricción se conciba en términos absolutos, excluyendo a todos los preceptos que directa o indirectamente se vinculan con esa materia, o si por el contrario, es posible matizar el supuesto de excepción de modo que se entienda referido a los preceptos de carácter sustantivo que establecen los elementos esenciales de una contribución, sin hacerse extensivo a las normas de procedimiento ni a las que imponen obligaciones de carácter formal, pues se trata de disposiciones que generalmente carecen de contenido económico.

En efecto, si bien no existen argumentos sólidos que permitan validar dicha restricción desde una óptica jurídica o económica, considero que, ya sea a través de una reforma a la Constitución o del establecimiento de un criterio interpretativo por parte de la Suprema Corte de Justicia, sería factible asegurar la regularidad del marco normativo que rige -entre otras cuestiones- a los actos de fiscalización que se presentan como una salvedad al pleno goce de los derechos que consagra el artículo 16 constitucional, como lo es la inviolabilidad del domicilio y el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias en la persona, papeles o posesiones. Algunas de estas prerrogativas han sido reconocidas en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, siendo un buen ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como el *Pacto de San José de Costa Rica*),<sup>187</sup> que los contempla en sus artículos 5, 8 y 11.

Lo anterior tendría su punto de partida en la distinción que ya se anticipaba desde marzo de 2009, en esa iniciativa que planteaba que los juicios de garantías, promovidos masivamente en contra de disposiciones tributarias, se resolvieran en única instancia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuyo veredicto final

---

<sup>187</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, en vigor a partir del día 24 del mismo mes y año.

surtiría efectos generales o *erga omnes*. De acuerdo con la exposición de motivos de la mencionada iniciativa, ese trámite especial sería aplicable a los juicios en los cuales se hubiera reclamado la inconstitucionalidad de normas vinculadas a los elementos esenciales del tributo, es decir, al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución,<sup>188</sup> tal como se aprecia en el siguiente fragmento:

“[...] De aprobarse por esa soberanía, el juicio de amparo contra los elementos esenciales de las contribuciones, esto es, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa previstos en una ley fiscal, se iniciaría de manera tradicional ante el juez de distrito. No obstante, una vez que el Poder Judicial haya detectado la existencia de un número considerable de demandas en el mismo sentido, se decretaría el trámite de amparo con efectos generales, designando uno o varios jueces instructores. [...]”

Adoptando este criterio, tendríamos clara una distinción (artificiosa, desde luego) entre dos categorías normativas: una, limitada a los preceptos que definen alguno de los elementos esenciales del tributo, y otra, que comprendería al resto de las disposiciones que, sin regular directamente esos conceptos, son relevantes para el derecho fiscal al tener aplicación en ese ámbito. Partiendo de esa premisa, la primera alternativa para extender la declaratoria general de inconstitucionalidad a las disposiciones fiscales supondría una modificación al artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, con el único objetivo de aclarar que la expresión *normas generales en materia tributaria* alude a aquéllas normas que se relacionan con los elementos esenciales del tributo, de manera que el supuesto de excepción consignado en dicho artículo quedaría redactado como sigue:

**Artículo 107.** [...]

II. [...] Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales que, en materia tributaria, se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución.

Naturalmente, esta modificación al texto constitucional habría de dar lugar a una reforma similar al segundo párrafo del artículo 231 de la Ley de Amparo, así como al Acuerdo General 15/2013, que en sus puntos Primero, Segundo, Tercero,

---

<sup>188</sup> Sobre la naturaleza de cada uno de dichos elementos esenciales, Cfr. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, Tercera Edición, México, 2014, pp. 105-128.

Cuarto y Quinto asume la improcedencia del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad con respecto de las normas que correspondan a la materia tributaria federal, local y municipal.

Una segunda vía para gestar este importante avance sería que la Suprema Corte de Justicia, como el máximo intérprete de nuestra Carta Magna, sostuviera que el concepto de *normas generales en materia tributaria* se refiere solamente a los preceptos que regulan los elementos esenciales del tributo. En ese escenario, queda claro que una reforma a la Constitución o a la Ley de Amparo sería del todo innecesaria, aunque su debida instrumentación exigiría algunos ajustes al Acuerdo General 15/2013, sobre todo en lo que respecta a la obligación de los Tribunales Colegiados de Circuito de informar a sus Plenos de Circuito sobre la integración de jurisprudencia por reiteración en materia de inconstitucionalidad de normas de carácter fiscal que no regulen los elementos esenciales de un tributo, como son, por ejemplo, las disposiciones relativas a las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o a las obligaciones formales a cargo de los contribuyentes.

La Constitución no establece un parámetro para jerarquizar los valores que consagra. Por esa razón, sería inexacto afirmar que el interés general, visto aquí como la necesidad de percibir los recursos económicos destinados a cubrir los presupuestos públicos, debía prevalecer, forzosamente, sobre todos los derechos que la misma Constitución reconoce al individuo.

Si ese hubiera sido el caso, correspondía al Constituyente Permanente (en el ámbito de su respectiva función interpretativa) decidir el interés que habría de tutelarse al impedir la aplicación de la declaratoria general de inconstitucionalidad en la materia fiscal. Sin embargo, no debemos ignorar que, del mismo modo en que los órganos legislativos poseen un *espacio blindado de creación normativa*,<sup>189</sup> que les permite interpretar la realidad social y producir normas que pueden llegar a modificar o anular las determinaciones de una anterior integración de esos mismos

---

<sup>189</sup> GARCÍA SARUBBI, *op. cit.*, p. 50.

órganos, la Suprema Corte de Justicia, como el máximo intérprete de nuestra Ley Fundamental, cuenta con su propio espacio creativo a través de los medios que le otorga el orden jurídico.

Ahora bien, ¿cuál sería el medio para que la Corte interprete esta salvedad en la aplicación de la declaratoria general de inconstitucionalidad? Me parece que la respuesta debe encontrarse en el Acuerdo General Plenario 15/2013, que en el último párrafo de su punto Cuarto dispone:

**CUARTO.** [...] En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.

En los términos de este precepto, que en lo esencial reproduce lo que en su momento estipulaba el punto Cuarto del Acuerdo 11/2011, una vez que se informa al Ministro Presidente sobre la integración de una jurisprudencia por reiteración en la cual se haya declarado la inconstitucionalidad de alguna norma, dicho ministro, antes de girar su respectivo informe al órgano emisor, podrá consultar al Tribunal en Pleno sobre la naturaleza de la norma declarada inconstitucional, para el efecto de establecer si se trata o no de un precepto de naturaleza tributaria. Así, basado en una interpretación literal del artículo 107 constitucional, si con motivo de dicha consulta se resuelve que efectivamente se trata de una norma fiscal, el resultado lógico será el desechamiento de la solicitud de declaratoria general.

Sin embargo, supongamos que al resolver la consulta, el Pleno determina que la Constitución Federal, al proscribir la aplicación de la declaratoria general de inconstitucionalidad sobre las *normas generales en materia tributaria*, lo hace sólo en la medida en que se trate de disposiciones sustantivas que consignen el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de un tributo. En tal caso, y a través de un simple criterio de interpretación constitucional que no sólo es inherente a su labor como máximo garante del orden normativo, sino que además sería congruente con el postulado



básico del principio *pro persona*,<sup>190</sup> la Suprema Corte de Justicia lograría equilibrar el interés general que sustenta la función recaudatoria y el interés individual de no ser sometido a la actuación arbitraria de las autoridades fiscales, bien sea a través de simples actos de molestia o con la privación de los derechos que se reconocen en la misma Constitución.

Con independencia de la solución que llegara a adoptarse, es un hecho que esta salvedad en la aplicación de la declaratoria general de inconstitucionalidad no debe ser, por fuerza, absoluta. Por el contrario, aun sin darle toda la amplitud que sería deseable (la Suprema Corte seguiría siendo incapaz de anular un tributo declarado inconstitucional) la nueva figura cumpliría con mayor eficacia su función de extender la protección constitucional a todo individuo sin distinción de origen o condición social, velando así por los principios de supremacía constitucional y de igualdad de los gobernados ante la ley, tanto tiempo vulnerados por una aplicación tradicionalista de la llamada *Fórmula Otero* en el sector del amparo contra normas generales, pieza clave de nuestra máxima institución procesal.

#### **5.4. Aplicación práctica de la figura.**

Desde su entrada en vigor en el mes de octubre de 2011, la declaratoria general de inconstitucionalidad ha tenido una aplicación muy limitada. De acuerdo con los datos disponibles en el portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia,<sup>191</sup> a la fecha se han tramitado tan sólo seis procedimientos de declaratoria general, de los cuales, tres fueron desestimados por tratarse de normas tributarias, uno quedó sin materia por haberse subsanado el vicio de inconstitucionalidad por el legislador, y los dos restantes aún están en espera de que se integre la correspondiente tesis de jurisprudencia.

---

<sup>190</sup> Recordemos que a la luz de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a promover y respetar los derechos fundamentales de la persona humana, debiendo interpretar el orden normativo de manera que se garantice a la persona la protección más amplia.

<sup>191</sup> Específicamente, en el enlace <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>

El presente apartado tiene el objeto de analizar, a detalle, cada uno de los seis procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad que se han tramitado ante el Pleno de nuestro Tribunal Constitucional. Con este examen se pretende mostrar las virtudes y defectos de esta figura de reciente implementación en el ejercicio del control de la regularidad constitucional en México.

#### **5.4.1. Expediente 1/2012.**

La primera aplicación práctica de este procedimiento tuvo lugar a los pocos meses de su entrada en vigor. Mediante oficio de fecha 11 de mayo de 2012, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora informó a la Suprema Corte que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito había resuelto seis juicios de amparo indirecto en revisión (siendo los expedientes 58/2012, 61/2012, 65/2012, 78/2012, 85/2012 y 92/2012) en los cuales, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, mismo que a la letra se transcribe:

**Artículo 60 Bis B.** Quienes disfruten una pensión o jubilación del Instituto, aportarán mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual.

Teniendo en cuenta que el acuerdo general 11/2011<sup>192</sup> establecía que al integrar jurisprudencia por reiteración, los tribunales colegiados de circuito habrían de informarlo directamente a la Suprema Corte de Justicia, no así a través de un juez de distrito, por acuerdo de fecha 15 de mayo de ese mismo año, se requirió al mencionado tribunal para que informara si había integrado jurisprudencia, y en tal caso, acompañara copias certificadas de las sentencias respectivas. El día 18 de mayo siguiente, el tribunal colegiado solventó el requerimiento, acompañando copias certificadas de las sentencias dictadas en cada uno de los seis juicios a los que originalmente aludió el juez solicitante, así como de un séptimo fallo recaído al

---

<sup>192</sup> Que en ese momento, y fuera de lo establecido en el artículo 107 de nuestra Ley Fundamental, representaba el único parámetro para normar el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

diverso juicio 84/2012, aunque no informó si había integrado jurisprudencia, o si la misma se había remitido a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

El 29 de mayo de 2012, el Ministro Presidente elevó al Tribunal Pleno una consulta sobre la naturaleza de la norma, misma que fue aplazada hasta en tanto la Segunda Sala resolviera la contradicción de tesis 189/2012,<sup>193</sup> sustentada entre los Tribunales Primero y Tercero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, sobre la constitucionalidad del mismo precepto legal. La contradicción fue resuelta el 20 de junio de ese año, dando origen a la jurisprudencia 111/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1622. cuyo rubro y texto son los siguientes:

**FONDO DE PENSIONES. LA APORTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA ES DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR TANTO, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA FISCAL.** El citado precepto, al establecer que quienes disfruten de una pensión o jubilación del Instituto referido aportarán mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual, prevé un aporte a la seguridad social destinado al patrimonio de dicho Fondo, para otorgar a los trabajadores del servicio civil local y de los organismos que por ley o por disposición legal del Ejecutivo se incorporen a su régimen, a los pensionistas del propio Estado y de organismos públicos incorporados, así como a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados, pensiones por jubilación, vejez, cesantía por edad avanzada, invalidez, muerte, viudez y orfandad o pensiones a los ascendientes, las cuales se consideran prestaciones de seguridad social que tienen su origen en los riesgos de carácter natural a que el hombre está expuesto, como vejez, muerte e invalidez y que se otorgan mediante renta vitalicia, una vez satisfechos los requisitos legales. En ese sentido, tal aporte constituye una contribución, al tener la naturaleza jurídica de aportaciones de seguridad social y, por tanto, está sujeto a los principios de justicia fiscal contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 189/2012.** Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 20 de junio de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

---

<sup>193</sup> En ambos casos, se partió de la premisa de que la norma lesionaba los principios de justicia fiscal tutelados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En vista de que la Segunda Sala resolvió que el citado precepto establece una contribución, que por lo mismo, se encuentra sujeta a los principios de justicia fiscal que se consagran en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en sesión privada del 17 de septiembre de 2012,<sup>194</sup> el Pleno procedió a desahogar la consulta formulada por el Ministro Presidente, determinando que se trataba de una norma de naturaleza tributaria, por lo cual, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad fue desestimado mediante acuerdo de fecha 20 de septiembre de ese año.

Cabe señalar que los fallos pronunciados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, dieron lugar a dos criterios de jurisprudencia, los cuales aparecieron publicados en el mismo mes de octubre de 2012, con los siguientes datos de localización: a) Jurisprudencia V.3o.P.A. J/3 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, p. 2086, de rubro *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*; y b) Jurisprudencia V.3o.P.A. J/4 (10a.), igualmente visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, p. 2113, de rubro *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 PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL INMERSO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*.

---

<sup>194</sup> El día 21 de noviembre de 2014, por conducto del correspondiente Módulo de Acceso a la Información, solicité una copia de la versión taquigráfica de dicha sesión, solicitud que fue atendida con el folio 0020. No obstante, el 9 de diciembre de ese año, el Coordinador de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte me comunicó que la Secretaría General de Acuerdos no tiene bajo su resguardo la transcripción de dicha sesión.

De este modo, la naturaleza tributaria de la norma actualizó el supuesto de excepción previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal. Ello no habría podido ocurrir de otro modo, ya que desde el punto de vista material, el artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora establece el sujeto (los derechohabientes de una pensión o jubilación de ese Instituto), el objeto (la pensión mensual), la base (el monto de esa pensión) y la tarifa (el 10% de dicho monto) de una contribución, y particularmente de una aportación de seguridad social en términos del artículo 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación. Por ende, la deliberación sobre la naturaleza de la norma no habría podido conducir a un resultado distinto en lo que concierne a la declaratoria general de inconstitucionalidad.

#### **5.4.2. Expediente 2/2012.**

Por medio de un oficio fechado el día 1 de junio de 2012, el presidente del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito solicitó a la Corte el inicio del procedimiento de declaratoria general con motivo de la tesis de jurisprudencia por reiteración derivada de los fallos pronunciados en los juicios de amparo indirecto en revisión 388/2011, 393/2011, 434/2011, 427/2011 y 455/2011, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, segundo y tercer párrafos, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, que al efecto estipulaba lo siguiente:

**Artículo 10.** Los Titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

**Apartado A:** [...]

**XIV.** Contar con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones.

Deberán proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia; después de este tiempo proporcionarán tarifa preferencial a los mismos respecto al costo normal del servicio.

El derecho a las dos horas de gratuidad estará sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el Reglamento de la presente Ley. [...]

Al respecto, el Tribunal Colegiado resolvió que dicha norma, al obligar a los particulares a prestar un servicio de estacionamiento gratuito a sus clientes, y en su caso una tarifa preferencial, violentaba la garantía de libertad de comercio que tutela el artículo 5 de la Constitución Federal. La reiteración de este criterio se vio reflejada en la tesis de jurisprudencia I.16o.A. J/1 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, página 1395, con el siguiente rubro y texto:

**ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y, DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO.** El artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal establece la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia, sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el reglamento de esa ley y, después de ese tiempo, otorgarles una tarifa preferencial respecto al costo normal del servicio. Consecuentemente, tal precepto viola el derecho de libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la obligación impuesta está relacionada con el fin comercial de los establecimientos mercantiles, ya que impone la prestación de un servicio adicional a los clientes que acuden a éstos a adquirir los productos propios de su actividad, sin la posibilidad de obtener una retribución justa por la prestación de ese servicio.

DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 388/2011. Secretaria de Desarrollo Económico, Jefe de Gobierno y Secretario de Gobierno, todos del Distrito Federal. 26 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Martínez Andreu. Secretario: Manuel Camargo Serrano.

Amparo en revisión 393/2011. Qualifood, S. A. de C. V. 9 de febrero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Martínez Andreu. Secretario: Manuel Camargo Serrano.

Amparo en revisión 434/2011. Eqco, S.A. de C.V. 11 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: María Elena Bautista Cuéllar.

Amparo en revisión 427/2011. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otras autoridades. 25 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Abel Méndez Corona.

AMPARO EN REVISIÓN 455/2011. 9 de mayo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Abel Méndez Corona.

El 5 de junio de 2012, el Ministro Presidente de la Suprema Corte admitió a trámite el procedimiento, ordenando la integración del expediente y el turno a la respectiva ponencia. También se requirió a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito para el efecto de que informaran si se habían pronunciado sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, y en congruencia con lo establecido en el artículo 107 de nuestra Carta Magna, se ordenó notificar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como el órgano emisor.

Así, en el acuerdo del 28 de junio de ese año, se dio cuenta con los oficios presentados por los Tribunales Colegiados Primero a Décimo Quinto y Décimo Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, con los cuales se informó a la Corte sobre las diversas sentencias en las cuales se había abordado la cuestión constitucional de la norma. Por otra parte, habiéndose efectuado la notificación al órgano legislativo, se llevó a cabo la certificación del inicio y terminación del plazo de 90 días concedido para subsanar el vicio de inconstitucionalidad.

Cabe destacar que de manera paralela a este procedimiento, la Segunda Sala de la Suprema Corte admitió a trámite la contradicción de tesis 409/2012, en la cual contendió la tesis de jurisprudencia que motivó la solicitud de declaratoria general, y que a su vez, tuvo el efecto de suspender el procedimiento, tal como expresamente lo establecía el Acuerdo General 11/2011. A lo anterior cabe añadir que el órgano legislativo, consciente de los criterios de inconstitucionalidad que habían recaído sobre dicha norma,<sup>195</sup> optó por aprobar su modificación, con lo cual se evitó llegar al extremo de una declaratoria general. De ese modo, el 13 de

---

<sup>195</sup> De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el día 21 de agosto de 2011 (disponible en <http://www.aldf.gob.mx/1er-periodo-extraordinario-203-37.html>) esa fue la razón detrás de la iniciativa de reforma al citado artículo 10, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

septiembre de 2012, apareció publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el cual se reformó la fracción XIV del apartado A del artículo 10 de la citada Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, con la siguiente redacción:

**Artículo 10.** Los Titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

**Apartado A:** [...]

**XIV.** Contar con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones.

Quando en el establecimiento mercantil existan las condiciones, habilitarán un espacio destinado únicamente para el resguardo de bicicletas. [...]

Con esta reforma quedó superado el vicio que había motivado el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad. El legislador eliminó la prescripción que obligaba a los titulares de establecimientos mercantiles a prestar el servicio de estacionamiento sin la posibilidad de percibir una justa retribución por tal concepto, lo cual tuvo por consecuencia que la Corte, mediante acuerdo de fecha 9 de julio de 2013, determinara que el procedimiento había quedado sin materia.

En un ejercicio de madurez y voluntad política, el legislador decidió acatar la prevención formulada por la Suprema Corte, lo que de otro modo había significado la anulación del precepto y el consecuente vacío normativo. Por ello no se limitó a derogar la porción declarada inconstitucional, sino que por el contrario, desarrolló una nueva normativa que se ajustara a los mandatos de la Ley Fundamental. Esto nos ofrece un claro ejemplo de que la auténtica jurisdicción constitucional, lejos de plantear una violación al principio de división de poderes, estimula la coordinación entre los órganos de Estado para un fin superior.

Como un dato meramente ilustrativo, llama la atención que en este caso, un particular pretendió adherirse a la declaratoria general de inconstitucionalidad, misma petición que le fue negada por acuerdo del 27 de septiembre de 2012, en la



inteligencia de que la adhesión de los particulares no se encuentra expresamente prevista en la fracción II del artículo 107 constitucional. Con esa decisión se ponen de manifiesto dos cualidades esenciales de esta figura: primero, que no se trata de una controversia entre partes que admita una figura como la adhesión, y segundo, que tampoco reviste el carácter de una acción pública que legitime a uno o varios ciudadanos para solicitar la anulación general de una norma.

#### **5.4.3. Expediente 3/2012.**

Este tercer procedimiento fue sustanciado a petición del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimotercer Circuito mediante oficio de fecha 13 de julio de 2012, informando a la Corte que en cinco juicios de amparo indirecto en revisión (con expedientes 176/2012, 182/2012, 183/2012, 186/2012 y 190/2012) había declarado la inconstitucionalidad de los artículos Décimo Primero y Décimo Segundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca, en los cuales se estipulaba:

**DÉCIMO PRIMERO.** Los jubilados, pensionados y pensionistas que, a la entrada en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento debiendo aportar, en el caso de jubilados y pensionados, al Fondo de Pensiones en los términos de los Artículos Décimo Segundo y Décimo Tercero Transitorio de esta Ley.

El otorgamiento de las jubilaciones y pensiones cuya solicitud se encuentre en trámite al entrar en vigor esta Ley, se resolverán conforme a las disposiciones legales que se encontraban vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Por lo que hace a las cuotas de los Jubilados conforme al artículo Décimo Primero transitorio, su importe será equivalente al seis por ciento de su pensión. La Oficina de Pensiones descontará y retendrá el importe que corresponda, valiéndose del procedimiento señalado en el artículo 18 de esta Ley, al momento de cubrirles sus numerales. Dicha cuota será aplicada de manera gradual con una tasa de 2% en el primer año de vigencia de la Ley; de 4% en el segundo y de 6% en el tercer año.

Por lo que respecta a las aportaciones del 14% que el Gobierno del Estado de Oaxaca se obliga a realizar al Fondo de Pensiones, estas las enterará con apego a lo señalado en el artículo 18 de esa Ley.

En esta ocasión, el tribunal colegiado estimó que los preceptos señalados resultaban violatorios de la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, teniendo en cuenta que al establecer una carga adicional, consistente en la retención del 6% del monto de la pensión de los trabajadores del gobierno del Estado, se afectaba sus derechos válidamente adquiridos a la luz de la legislación anterior. Esto dio origen a la tesis jurisprudencial XIII.T.A. J/1 (10a.), misma que fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, página 2177, con el siguiente contenido textual:

**PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA. LOS ARTÍCULOS DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, AL FIJAR A LOS JUBILADOS APORTACIONES AL FONDO DE PENSIONES EQUIVALENTES AL 6% DE SU PENSIÓN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.** Los artículos décimo primero y décimo segundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca, publicada mediante Decreto número 885 en el Periódico Oficial local el 28 de enero de 2012, 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, publicada en el señalado medio de difusión el 7 de junio de 1958, en cuyo artículo 6o., establecía que el déficit que en cualquier tiempo y monto presentara dicho fondo, sería cubierto por el propio gobierno del Estado. Consecuentemente, los preceptos inicialmente citados violan el principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 190/2012. Gobernador del Estado de Oaxaca. 26 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Allier Campuzano. Secretaria: Sylvia Adriana Sarmiento Jiménez.

Amparo en revisión 182/2012. Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado. 26 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Allier Campuzano. Secretaria: Araceli Cuéllar Mancera.

Amparo en revisión 186/2012. Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca. 26 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Allier Campuzano. Secretaria: Cristina Ramírez Bohórquez y Cuevas.

Amparo en revisión 176/2012. Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en su carácter de representante del titular del Poder Ejecutivo. 3 de julio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretaria: Antelma Guillermina Córdova Ruiz.

AMPARO EN REVISIÓN 183/2012. Consejero Jurídico del Estado de Oaxaca, en representación del Gobernador del Estado de Oaxaca. 3 de julio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretaria: María Guadalupe Rivera Martínez.

De ese modo, mediante acuerdo de fecha 13 de agosto de 2012, el Ministro Presidente ordenó integrar el expediente. Sin embargo, en la sesión privada que tuvo verificativo el 17 de septiembre de ese año (es decir, la misma sesión en la cual se estableció la naturaleza del artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, objeto de la declaratoria general con número de expediente 1/2012), el Pleno determinó que el legislador había creado una aportación de seguridad social, y por ende, una norma tributaria con independencia de su definición. Naturalmente, esto condujo al desechamiento del asunto, formalmente decretado el 20 de septiembre de 2012, al tenor de lo previsto en el acuerdo general 11/2011.

#### **5.4.4. Expediente 4/2012.**

A diferencia de los tres procedimientos anteriores, que fueron iniciados a solicitud de Tribunales Colegiados de Circuito, en esta ocasión fue la Primera Sala de la Corte la que, el 8 de noviembre de 2012, informó al Ministro Presidente que en los juicios de amparo indirecto en revisión seguidos con expedientes 167/2012 y 558/2012, había declarado la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales, cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 294.** Si las conclusiones fueren de no acusación, el juez o tribunal las enviará con el proceso al Procurador General de la República, para los efectos del artículo 295.

Se tendrán por conclusiones no acusatorias, aquéllas en las que no se concrete la pretensión punitiva, o bien, ejercitándose ésta, se omite acusar:

- a) Por algún delito expresado en el auto de formal prisión; o
- b) A persona respecto de quien se abrió el proceso.

**Artículo 295.** El Procurador General de la República o el Subprocurador que corresponda oírán el parecer de los funcionarios que deban emitirlo y dentro de los diez días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el proceso, resolverá, si

son de confirmarse o modificarse las conclusiones. Si transcurrido este plazo no se recibe respuesta de los funcionarios primeramente mencionados, se entenderá que las conclusiones han sido confirmadas.

En ambas ocasiones, la Primera Sala resolvió que los citados preceptos, al imponer a jueces y tribunales la obligación formal de remitir al Ministerio Público las conclusiones no acusatorias, los convierte en auxiliares de este último, una situación que contraviene los principios de división de funciones competenciales, igualdad entre las partes e imparcialidad del juzgador, reconocidos en el texto de los artículos 1, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal. La postura sustentada por la Sala fue expresada en la tesis CCX/2013 (10a.), posteriormente publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, página 553:

**CONCLUSIONES NO ACUSATORIAS. LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VULNERAN LOS ARTÍCULOS 1o., 14, 16 Y 133 CONSTITUCIONALES.** Los preceptos citados, al prever la obligación del juzgador de enviar junto con el proceso las conclusiones de no acusación al Procurador General de la República, para que éste determine lo procedente (confirmar o modificar el planteamiento de la acusación), son contrarios a los artículos 1o., 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha situación representa que el juzgador ejerza una doble función, como juzgador y auxiliar del Ministerio Público, al realizar acciones de supervisión y autorización para instar el perfeccionamiento de la acusación ministerial, lo que es contrario al postulado de división de funciones competenciales de los órganos del Estado, contenido en la Constitución Federal, caracterizado por la tutela de división de facultades de los órganos estatales de persecución y ejercicio de la acción penal propias del Ministerio Público, frente a las correspondientes al ámbito de administración de justicia que competen a la autoridad judicial; además, se opone a los principios de igualdad de las partes en el proceso, que incide en el ejercicio de los derechos en plena equidad de los involucrados, y de juzgamiento por autoridad judicial imparcial y objetiva.

Amparo en revisión 167/2012. 2 de mayo de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Beatriz J. Jaimes Ramos.

Amparo en revisión 558/2012. 7 de noviembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Así, por acuerdo de fecha 13 de noviembre de 2012, se ordenó informar al Congreso de la Unión (como emisor de las normas declaradas inconstitucionales) sobre la existencia de los dos precedentes señalados, requiriéndose a la Primera Sala que, tan pronto como integrara jurisprudencia sobre ese tema, lo hiciera del

conocimiento de la presidencia, remitiendo copias certificadas de las respectivas sentencias, a efecto de continuar con el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Lo cierto es que a la fecha, la Sala no ha integrado esa jurisprudencia, por lo que el trámite de la declaratoria general permanece en suspenso. Es de asumir que la publicación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales el 29 de diciembre de 2014, que en sus artículos Segundo y Tercero Transitorio dispone la eventual abrogación del Código Federal de Procedimientos Penales, dificultará en gran medida la formación de la jurisprudencia que aún se requiere para proseguir con la secuela de la declaratoria general, incluso teniendo en cuenta que a la luz de las mismas disposiciones transitorias, los procesos iniciados bajo la legislación abrogada continuarán sustanciándose en los mismos términos hasta el momento de su conclusión.

#### **5.4.5. Expediente 1/2013.**

Aunque se trata del primer procedimiento iniciado bajo la vigencia de la Ley de Amparo de 2013, su trámite se llevó a cabo en términos del acuerdo 11/2011, siendo que los precedentes que le dieron origen datan de finales de 2012. En este caso, también fue la Primera Sala la encargada de iniciar el trámite, informando al Ministro Presidente que en los juicios de amparo indirecto en revisión seguidos con los números de expediente 581/2012, 457/2012 y 567/2012, había declarado la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, que en su primer párrafo define al matrimonio como sigue:

**Artículo 143.** El matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida. [...]

La Sala concluyó que al entender al matrimonio como un contrato entre *un solo hombre y una sola mujer* con la finalidad de *perpetuar la especie*, el precepto priva a las parejas del mismo sexo de la posibilidad de contraer matrimonio, con lo

cual se violentan los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 1o. de nuestra Ley Fundamental, dando origen a la tesis CII/2013 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 964:

**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

El citado precepto, al disponer que "el matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida", vulnera los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio. Si bien la distinción que realiza dicha norma entre las parejas homosexuales y las heterosexuales, al negar a las primeras la posibilidad de contraer matrimonio con base en las preferencias sexuales, satisface la primer grada de un escrutinio estricto de la medida, pues persigue una finalidad imperiosa consistente en la protección a la organización y desarrollo de la familia, consagrada en el artículo 4o. constitucional; no supera la segunda grada del análisis, ya que no está directamente conectada con esa finalidad, debido a que, como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos. En este sentido, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden a esta institución con la finalidad de procrear, lo que muestra la falta de idoneidad de la medida para cumplir con la protección de la familia como realidad social, y que se contraponen a lo sostenido por este alto tribunal en el sentido de que ha desvinculado el matrimonio de la función procreativa. Por otro lado, resulta subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, lo que ocasiona que se les prive de obtener los beneficios tangibles e intangibles que otorga dicha institución a estas parejas y a los niños que decidan criar.

Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Es interesante observar que en este criterio, la Primera Sala fue explícita en la aplicación del principio de proporcionalidad<sup>196</sup> como parámetro para determinar la validez de la norma jurídica sujeta al escrutinio constitucional. Así las cosas, aun

<sup>196</sup> El principio de proporcionalidad puede explicarse -en términos muy generales- como una técnica de interpretación jurídica que permite ponderar los valores y principios emanados de la Constitución, entre los cuales no existe una jerarquía claramente definida. Con la aplicación de este principio, el Tribunal Constitucional podrá determinar la regularidad de la norma secundaria si se cumplen las siguientes condiciones: a) que la norma persiga una finalidad constitucionalmente válida, b) que la norma constituya una medida idónea para alcanzar ese propósito, y c) que entre las posibles vías para cumplir esa finalidad, la norma analizada sea la más apropiada. Al respecto, Cfr. DIEZ GARGARI, Rodrigo, *Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte*, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 26, enero-junio de 2012, México, 2012, pp. 65-106.

cuando la exclusión de las parejas homosexuales del concepto de *matrimonio* en la legislación civil persigue un objetivo constitucionalmente válido, como lo es la protección a la organización y el desarrollo de la familia (primer aspecto del criterio de proporcionalidad) debe estimarse que ello no constituye un medio idóneo para lograr ese propósito, sobre todo por el hecho de que la definición del legislador es sobreinclusiva al comprender a parejas heterosexuales que contraen matrimonio sin el fin de procrear.

Por acuerdo del 18 de septiembre de 2013, el Ministro Presidente ordenó la notificación de los respectivos precedentes al Congreso del Estado de Oaxaca en su calidad de autoridad emisora, requiriendo a la Primera Sala que informara tan pronto como integrara jurisprudencia sobre el tema. Sin embargo, también en este caso, a la fecha aún no se ha integrado un criterio obligatorio sobre la irregularidad de ese precepto, por lo que a todas luces, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad se mantendrá suspendido hasta entonces. Con todo, es de señalar que en varias ocasiones, y sosteniendo básicamente la misma postura, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado por la invalidez de la legislación que restringe el matrimonio a las parejas del mismo sexo.<sup>197</sup> El hecho de que en estos precedentes no se haga una referencia directa al artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca impide reanudar el procedimiento, aun cuando en este tema, el criterio de nuestro Máximo Tribunal nos queda absolutamente claro.

#### **5.4.6. Expediente 1/2015.**

Llegamos así al último expediente del que se tiene registro en el Pleno de la Suprema Corte. Se trata del primer procedimiento que siguió los lineamientos del acuerdo 15/2013, y al igual que en los expedientes 1/2012 y 3/2012, el trámite fue desechado por tratarse de una norma en materia tributaria.

---

<sup>197</sup> Tal es el caso, entre otras, de las tesis CIV/2013 (10a.) (S.J.F. y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, p. 959, de rubro *EXCLUSIÓN DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO DEL MATRIMONIO. EL HECHO DE QUE EXISTA UN RÉGIMEN SIMILAR PERO DISTINTO AL MATRIMONIO Y QUE POR ELLO SE LES IMPIDA EL ACCESO A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO ES DISCRIMINATORIO*, y CCLX/2014 (10a.) (Gaceta del S.J.F., Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 151, de rubro *MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO*), ambas de la Primera Sala del Máximo Tribunal.

En los términos de dicho acuerdo, el Pleno del Noveno Circuito informó a la Suprema Corte sobre la existencia de la tesis jurisprudencial integrada a partir de las sentencias dictadas en los juicios de amparo en revisión 118/2015, 211/2015, 231/2015, 199/2015 y 207/2015, en las cuales se declaró la inconventionalidad del artículo Tercero Transitorio del Decreto 373, por el cual se reformó y adicionó la Ley de Pensiones y Prestaciones para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí, bajo las siguientes condiciones:

**TERCERO.** Los trabajadores que se jubilen o pensionen a partir de la vigencia del presente Decreto, harán una aportación del diez por ciento de la pensión o jubilación que reciban, para el fortalecimiento del fondo sectorizado, y que será estipulado en reglamento.

Los jubilados y pensionados antes de la vigencia de este Decreto, harán una aportación voluntaria para el fortalecimiento de su fondo sectorizado del diez por ciento de la pensión o jubilación que reciban, conforme lo estipulen en el reglamento del grupo cotizador de la Dirección de Pensiones. Lo anterior con la finalidad de obtener los mejores beneficios, además de consolidar la economía en la Dirección de Pensiones de su Sector.

De forma similar a lo dispuesto en el artículo 60 Bis B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, este precepto obliga a los pensionados o jubilados a aportar una cantidad equivalente al 10% sobre el monto de su pensión o jubilación para el fortalecimiento del *fondo sectorizado* previsto en reglamento. Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito concluyó que dicha norma se contrapone con varios preceptos del Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, en los cuales se establecen las condiciones para reducir las percepciones de los pensionados o jubilados, entre las cuales, no se encuentran las aportaciones contempladas por el legislador local. Este criterio fue sustentado en la tesis IX.1o.A. J/5 (10a.), misma que obra publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo IV, página 3484:

**PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 373, QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE**



**OCTUBRE DE 2013, AL ESTABLECER LA OBLIGACIÓN DE APORTAR EL 10% DE LA PENSIÓN O JUBILACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO SECTORIZADO, ES INCONVENCIONAL.** El artículo tercero transitorio mencionado, al establecer que los trabajadores que se jubilen o pensionen a partir de la vigencia del propio Decreto 373, deben hacer una aportación del 10% de la pensión o jubilación que reciban, para el fortalecimiento del fondo sectorizado, y que los jubilados y pensionados antes de esa vigencia harán voluntariamente esa aportación en el mismo porcentaje, contraviene los artículos 26, numeral 3 y 67, inciso b), del Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, porque la afectación de las aportaciones sólo puede ocurrir, tratándose de prestaciones de vejez, cuando se suspendan por la realización de ciertas actividades remuneradas prescritas, o bien, se reduzcan las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito y, respecto de pagos periódicos, porque la reducción dependa de que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas, supuestos en los cuales no encuadran las hipótesis de suspensión o reducción inicialmente señaladas; de ahí su inconventionalidad.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo directo 118/2015. Gloria Castrejón Lárraga y otras. 4 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Sierra López. Secretario: José de Jesús López Torres.

Amparo en revisión 211/2015. Dirección de Pensiones del Estado de San Luis Potosí. 18 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Luis Antonio Martínez Chávez.

Amparo en revisión 231/2015. Dirección de Pensiones del Estado de San Luis Potosí. 25 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Luis Antonio Martínez Chávez.

Amparo en revisión 199/2015. Dirección de Pensiones del Estado de San Luis Potosí. 25 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos L. Chowell Zepeda. Secretario: Gerardo Abud Mendoza.

Amparo en revisión 207/2015. 14 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Sierra López. Secretario: José de Jesús López Torres.

Por las mismas razones que lo llevaron a desechar los expedientes 1/2012 y 3/2012, el Pleno determinó que se trataba de una norma de naturaleza tributaria al establecer una aportación de seguridad social, y así, mediante acuerdo dictado el 22 de septiembre de 2015, se ordenó archivar el expediente como concluido. De cualquier manera, es significativo que en este caso, la declaración de invalidez se haya sustentado en un criterio de inconventionalidad, esto es, en la transgresión de un instrumento de carácter internacional, más que en la violación de alguno de los postulados de justicia fiscal emanados de la Constitución Federal.

## CONCLUSIONES

La exposición contenida en los apartados precedentes nos permite formular varias conclusiones en torno a la conveniencia de mantener, y en su caso, de modificar, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que actualmente se establece en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, un esquema que permite a la Suprema Corte de Justicia expulsar del orden jurídico a aquellas normas que hayan sido declaradas inconstitucionales a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo -o *Fórmula Otero*- es ciertamente comprensible cuando lo que se discute es la validez constitucional de un acto autoritario que proyecta sus efectos en la esfera jurídica de un individuo, y sin embargo, pierde sentido cuando ese examen versa sobre una norma general, abstracta e impersonal, que obliga a toda una colectividad. Desde los orígenes de nuestra máxima institución procesal, el principio de relatividad fue apreciado como un factor indispensable para lograr el equilibrio entre los poderes públicos, siendo aplicado casi sacramentalmente durante más de un siglo.

Si tenemos en cuenta que hasta una época muy reciente, la vida nacional se vio marcada por el desequilibrio político (producto del constante enfrentamiento entre partidos antagónicos), no resulta complicado entender que en su momento, la llamada *Fórmula Otero* tuvo plena justificación en el contexto del amparo contra normas generales, evitando pugnas entre la judicatura, el legislador y el gobierno, tan perjudiciales para la conservación del orden público. No obstante, la razonable estabilidad política y social que se ha alcanzado en las últimas décadas, la cual ha propiciado -entre otros importantes avances- la independencia del Poder Judicial y sobre todo el fortalecimiento de la Suprema Corte como la máxima autoridad en materia constitucional, terminó por demostrar que ya era tiempo de idear un medio que permitiera superar las distorsiones que derivan de una aplicación irrestricta del principio de relatividad, específicamente en el amparo contra normas generales.

La mera circunstancia de que una norma declarada irregular siga formando parte del orden jurídico nacional viola los principios de supremacía constitucional y de igualdad, pues no sólo se permite la vigencia formal de normas que contradicen los mandatos de la Ley Fundamental, sino que además se crean dos categorías o clases de ciudadanos, en lo que respecta a la observancia de las leyes: unos, que quedan eximidos de acatar la norma irregular por el solo hecho de haber obtenido una sentencia favorable en el amparo, y otros, obligados a su observancia por no haberla impugnado de manera oportuna, sea por desconocimiento o por la falta de los medios económicos para acceder a una asesoría jurídica especializada. Esto, sin dejar de mencionar la carga innecesaria que se impone a los tribunales con la promoción de un elevado número de juicios sobre las mismas cuestiones jurídicas, desviando su atención de los asuntos verdaderamente relevantes.

En ese sentido, es claro que la declaratoria general de inconstitucionalidad ha sido una solución bastante sensata, asumiendo que una alternativa pudo ser la supresión de la *Fórmula Otero* en este sector de nuestro juicio constitucional, con las dificultades técnicas que pudo haber planteado el hecho de que la decisión de un juez ordinario al resolver una controversia promovida por un particular, pudiera imponer directrices generales a la actividad de los órganos de Estado. Sin lugar a dudas, el Constituyente Permanente tuvo el gran acierto de adoptar un mecanismo ajeno a la secuela procesal de un juicio de amparo, pues sin negar la vinculación que existe entre el amparo y la declaratoria general de inconstitucionalidad, ésta no tendrá lugar hasta que no se haya integrado un precedente jurisprudencial en el cual se sostenga la invalidez de una norma, lo cual supone el dictado de varias sentencias de amparo, y no de una sola resolución.

Teniendo en cuenta sus aspectos fundamentales, considero que esta figura presenta muchas más ventajas que inconvenientes. Ante todo, el hecho de que se haya configurado como un simple *procedimiento* de control y no como un proceso, que habría exigido una reglamentación más compleja, permite una tramitación ágil

y sencilla por parte de nuestro Máximo Tribunal. No obstante, las mayores virtudes de este instrumento (que al lado de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, conforma el elemento  *europeo*  de nuestro sistema de control) son las siguientes:

- La notificación al órgano emisor de la norma, una vez que la Suprema Corte de Justicia haya declarado su invalidez por segunda ocasión consecutiva, permite que éste tenga conocimiento sobre los vicios de inconstitucionalidad en los que ha incurrido, incluso antes de que exista una jurisprudencia que pueda generar la anulación de la norma. Con ello se le brinda una oportunidad para aplicar -de forma enteramente voluntaria- todas las modificaciones normativas que estime convenientes, abonando a la sana colaboración de los poderes públicos en la preservación del orden constitucional.
- Además, resulta positivo que la declaratoria general se haya encomendado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia como última instancia judicial en nuestro país. Esto guarda congruencia con las otras dos figuras de control concentrado que se aplican en nuestro sistema jurídico, en las cuales, la anulación definitiva de las normas que se contraponen con la Carta Magna corresponde al Pleno, en el cual se manifiesta el  *legislador negativo*  que planteaba Kelsen.
- Es altamente conveniente que la declaratoria pueda provenir de los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito, que tienen un contacto más cercano con la aplicación del derecho en la vida cotidiana, a diferencia de lo que se observa en la Suprema Corte, que usualmente se ocupa de los asuntos más relevantes para el orden jurídico. En cualquier caso, cuando el Pleno aprueba el proyecto de declaratoria general de inconstitucionalidad que somete a su consideración el ministro ponente, valida el criterio del Tribunal Colegiado que integró la tesis de jurisprudencia respectiva, haciéndolo propio.

Como un mecanismo que nos ha permitido paliar los vicios derivados de la *Fórmula Otero* (de forma indirecta, ya que este principio no ha sufrido modificación alguna), la declaratoria general de inconstitucionalidad posee innegables ventajas, pero de ningún modo puede hablarse de una institución perfecta. En mi opinión, la nueva figura tiene un serio defecto de origen, que es justamente su inaplicabilidad en la materia tributaria. Si esta salvedad se justificó en el temor de entorpecer la recaudación de los fondos que el Estado requiere para desempeñar sus funciones, es absurdo que en lugar de adoptar medidas directamente encaminadas a mejorar nuestro sistema tributario, se haya optado por esta solución parcial que incurre en las mismas distorsiones jurídicas que se pretendía evitar.

Resulta contradictorio que en el marco de tan sustancial reforma a nuestro texto constitucional, se haya preferido limitar las posibilidades de control en uno de los ámbitos en los que se observa una mayor disparidad entre las facultades de la autoridad y los derechos del gobernado. Baste con recordar que los tres casos en los que la Suprema Corte ha desechado el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, han versado sobre normas tributarias que perjudican a un sector especialmente vulnerable de la población mexicana, como son las personas que dependen de una pensión otorgada por instituciones públicas.

La necesidad de optimizar la recaudación fiscal no puede llegar a justificar la expedición de normas contrarias al orden constitucional, ni tampoco la limitación de los derechos del individuo. De ser así, llegaríamos al extremo de afirmar que el único fundamento de los tributos lo constituye la fuerza del Estado,<sup>198</sup> con lo cual, ninguno de los principios de justicia fiscal que tutela el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal tendría relevancia alguna. En todo caso, existe una gran diversidad de soluciones políticas, administrativas y económicas que, de aplicarse correctamente, podrían mantener los niveles de recaudación sin llegar al extremo de desconocer los más elementales principios constitucionales.

---

<sup>198</sup> Cfr. RODRÍGUEZ LOBATO, *op. cit.*, p. 97

## PROPUESTAS

Por tales motivos, en aras de mantener la congruencia de este nuevo medio de control con las exigencias que impone el orden constitucional, es necesario que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad se extienda a las disposiciones tributarias sin distinción alguna, o en el más extremo de los casos, adoptar una solución intermedia que permita invalidar aquéllas normas que, si bien forman parte de un ordenamiento aplicable en la materia fiscal, no definen alguno de los elementos esenciales de un tributo.<sup>199</sup> En mérito de lo anterior, se plantean las siguientes propuestas:

1. A través de una reforma del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, eliminar la porción que -actualmente- impide formular una declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de las normas en materia tributaria, pues así lo exige el respeto a los principios de supremacía constitucional y de igualdad ante la ley.
2. Partiendo de una postura distinta, es decir, aun asumiendo que el bien jurídico que debe prevalecer es la necesidad de recaudar los ingresos que el Estado requiere para sufragar los gastos públicos, es evidente que no existe una razón válida que justifique una exclusión absoluta de esta nueva figura a las normas en materia tributaria, pues no todas tienden al establecimiento de gravámenes fiscales. En tales condiciones, será necesario matizar el supuesto de excepción por cualquiera de dos vías:
  - Una modificación al artículo 107, fracción II, cuarto párrafo, de nuestra Ley Fundamental, para establecer que esa salvedad se limita a las disposiciones que, en materia tributaria, se refieran a alguno de los elementos esenciales del tributo, en los siguientes términos:

---

<sup>199</sup> Como es el caso de los preceptos que norman el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales (procedimientos y notificaciones), o el cumplimiento de obligaciones formales a cargo de los contribuyentes (presentación de avisos, informes y declaraciones, entre otras).

**Artículo 107. [...]****II. [...]**

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales que, en materia tributaria, se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución.

- Un simple criterio interpretativo al interior de la Suprema Corte de Justicia, a partir de lo dispuesto en el punto Cuarto del Acuerdo General 15/2013, que en esencia, establece que en caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma declarada inconstitucional, el Pleno deberá dilucidar la cuestión en sesión privada. Luego entonces, si la Suprema Corte adoptara el criterio de que la expresión *normas generales en materia tributaria* alude tan sólo a los preceptos que definen alguno de los elementos esenciales del tributo, sería posible equilibrar el interés general que sustenta la función recaudatoria y el interés del individuo de no ser sometido a actos o procedimientos arbitrarios por parte de las autoridades fiscales.

Se insiste, con independencia de la solución que pudiera llegar a adoptarse, es jurídicamente inaceptable que esta salvedad en la aplicación de la declaratoria general se conciba en términos absolutos. Aunque lo deseable sería que el nuevo instrumento de control fuera aplicable a cualquier dispositivo en materia tributaria, aun acotando el supuesto de excepción (esto es, limitándolo a los preceptos en los cuales se defina cualquiera de los elementos esenciales del tributo), la institución podría cumplir su cometido de extender la protección constitucional a aquéllos que no acudieron oportunamente al juicio de garantías.

Como un comentario adicional, estimo que sería oportuno que la Suprema Corte de Justicia, modificando el citado acuerdo general, permitiera la intervención de los particulares en el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad, facultándolos para informar sobre la existencia de los criterios jurisprudenciales en los cuales se declare la invalidez de una norma, como de hecho ya sucede con las

denuncias de contradicción de tesis en los términos del artículo 227 de la Ley de Amparo, que pueden ser promovidas por las partes en los asuntos que motivaron los criterios contendientes. Bajo la regulación actual, el Pleno abre el expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad una vez que las Salas o los Plenos de Circuito le han informado sobre la integración de una tesis de jurisprudencia, sin que los particulares puedan formular ese informe. Aunque no podemos afirmar que esto sea un defecto en el diseño de la institución, queda claro que una medida semejante le daría un mayor dinamismo, y al mismo tiempo, estaría reconociendo un espacio para que la sociedad reclame su derecho a pagar impuestos justos.



**BIBLIOGRAFÍA**

ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México, Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2014.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, El juicio de amparo, Editorial Porrúa, Decimosegunda Edición, México, 2008.

\_\_\_\_\_, Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, Decimosexta Edición, México, 2007.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et al.*, Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, Editorial Porrúa, Cuadragésima Segunda Edición, México, 2008.

CARBONELL, Miguel, *et al.*, Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición, México, 2012.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho fiscal constitucional, Editorial Oxford University Press, Quinta Edición, México, 2010.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo (Director), Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, Tercera Edición, México, 2008.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Decimoquinta Edición, México, 2011.

\_\_\_\_\_, Hacia el Amparo Evolucionado, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Sistemas y modelos de control constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2008.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Los tribunales constitucionales en Iberoamérica, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2002.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

\_\_\_\_\_, Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2011.

\_\_\_\_\_, Introducción al Derecho Procesal Constitucional, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2002.

GALLEGOS, Cuauhtémoc (Editor), Diccionario Jurídico Bilingüe, Merl Publications, Tercera reimpresión, Chicago, 2008.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2004.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Quincuagésima Novena Edición, México, 2006.

GARCÍA SARUBBI, David, Los efectos de invalidez *erga omnes* en México. Un foro de principios, Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2014.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, La lucha por el amparo fiscal, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2010.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *et al.*, Controles Constitucionales, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005.

KELSEN, Hans, La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Primera Edición, 2001.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 2008.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación *erga omnes*, Editorial Porrúa, México, 2002.

OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, El amparo contra normas con efectos generales, Editorial Porrúa, Segunda Edición, Primera reimpresión, México, 2001.

PIJOAN, José, Historia del mundo, Tomo VIII, Salvat Editores de México, S.A., México, 1970.

RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, Segunda reimpresión, México, 2000.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Oxford University Press, Tercera Edición, México, 2014.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Curso general de amparo, Editorial Oxford University Press, Primera Edición, Tercera Reimpresión, México, 2009.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Colección Garantías Individuales, Tomos I y II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, Cuarta Reimpresión, México, 2012.

\_\_\_\_\_, Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Cuadragésima Edición, México, 2009.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, Hacia una nueva Ley de Amparo, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Edición, México, 2013.

ZAVALA CASTILLO, José Francisco, ¿Fórmula Otero? Exégesis del Artículo 25 de la Acta de Reformas de 1847, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005.

### **Recursos electrónicos.**

BÁEZ SILVA, Carlos, La “fórmula Otero” y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 11, México, 2002 ([http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/11\\_11\\_2.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/11_11_2.pdf)).

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Mariano Otero, Senado de la República, Primera Edición, México, 1987 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2781>).

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, La interpretación del artículo 133 constitucional, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 4, Enero-Abril 1969, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/4/art/art1.pdf>).

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Primeras Implicaciones del caso Radilla, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 26, Junio-Diciembre de 2012, México, 2012 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard2/.pdf>).

DÍEZ GARGARI, Rodrigo, Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 26, Enero-Junio de 2012, México, 2012 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard3.pdf>).

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, Del control político al control jurisdiccional. Evolución y aportes a la justicia constitucional en América Latina, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Anuario 2006, Tomo I, Montevideo, 2006 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr17.pdf>).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes, en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año 1960, número 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/37/art/art1.pdf>).

\_\_\_\_\_, El juez ante la norma constitucional, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 57, México, 1965 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/57/dtr/dtr2.pdf>).

\_\_\_\_\_, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 1, Enero-Abril de 1968, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/1/art/art7.pdf>).

\_\_\_\_\_, La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 8, México, 2001 ([http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8\\_5.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8_5.pdf)).

GARAY, Alberto F., La enseñanza del caso Marbury vs. Madison, en Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho, Año 7, número 13, México 2009 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/acdmia/cont/13/art/art6.pdf>).

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número especial, México, 2009 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252.5/cnt/cnt11.pdf>).

VALDÉS S., Clemente, Marbury v. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos, en Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 35, Año 2005 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/35/pr/pr18.pdf>).

### **Normatividad.**

(Abrogado) Acuerdo número 5/1999, del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1999).

(Abrogado) Acuerdo General número 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001).

(Abrogado) 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 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2011).

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 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013).

Acuerdo General número 10/2013, de dos de julio de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las atribuciones de los órganos de este Alto Tribunal para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia previstos en el Título Tercero de la Ley de Amparo, promulgada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2013).

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 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013).

Acuerdo General número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2015).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917).



Código Fiscal de la Federación (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981).

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013).

(Abrogada) Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995).

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995).