

EL CONTROL CONSTITUCIONAL PLENO EN LA JURISDICCIÓN DE AMPARO

*Rafael Coello Cetina**

SUMARIO: Introducción; 1. Los presupuestos de las facultades de control constitucional pleno del juez de amparo; 2. Semejanzas y diferencias entre el control de la regularidad constitucional ejercido en los medios de control de la constitucionalidad y en la jurisdicción ordinaria; 3. Tipos de control de la regularidad constitucional de normas generales en la jurisdicción de amparo.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana; Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Recibido: 13 de mayo de 2014
Aceptado: 14 de mayo de 2014

Resumen:

El presente artículo se desarrolla en tres capítulos, el primero relativo a los presupuestos del control constitucional pleno que asiste a los juzgadores de amparo; el segundo, en el que se abordan algunas semejanzas y diferencias entre el control de la regularidad constitucional ejercido en los medios de control de la constitucionalidad y el llevado a cabo en la jurisdicción ordinaria; y, el tercero, en el cual se precisan las especies o tipos de control de la constitucionalidad de normas generales que puede desarrollar actualmente el juzgador de amparo, tanto los derivados de la legislación que rige este juicio constitucional, como los que tienen su origen en el artículo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palabras clave: control constitucional, control de regularidad, Constitución, Norma Fundamental, derechos humanos.

Abstract:

The following article is divided into three chapters, the first one is related to the budget of the Plenum of the constitutional control which helps the judges of legal protection; the second chapter in which are some similarities and differences between the constitutional regularly control exercised in the media of control of the constitutionality and the one held in the jurisdiction courts; and , the third one in which the species or types of control of the constitutionality of general rules can actually be developed by the judge of legal protection, such the derivatives legislation that rules this constitutional judgment, and the ones which have their origin in the first article of the Political Constitution of the United Mexican States.

Key words: constitutional control, regularity control, Constitution, Fundamental Rule, human rights.

Introducción

La oportunidad de reflexionar sobre las atribuciones de control constitucional que han sido reconocidas a todos los tribunales del Estado mexicano, en atención al mandato contenido en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en relación con lo previsto en el diverso 133 de ese ordenamiento, también conocido como control difuso, hace propicia la ocasión para analizar cuál es el impacto que esas atribuciones tienen en las facultades de los juzgadores de amparo, entre los cuales se encuentran tanto los órganos del Poder Judicial de la Federación (PJF) que conocen de ese juicio, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito (TCC y TUC) y los Juzgados de Distrito (JD), como los que ejercen ese Poder en auxilio de éstos últimos por mandato constitucional o legal, como lo son los tribunales de los estados y del Distrito Federal, tal como lo reconoce el artículo 1º, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).¹

¹ Entre las diversas atribuciones de las que un tribunal de un Estado o del Distrito Federal se ve investido al actuar como juzgador de amparo destacan: 1. En amparo directo: 1.1 Las necesarias para tramitar las demandas de amparo directo presentadas ante una Sala o Juzgado de primera instancia (artículos 45, 176, 177 y 178 de la Ley de Amparo [LA]); 1.2 Las relacionadas con la determinación sobre la suspensión del acto reclamado en amparo directo y el dictado de diversas medidas cautelares (artículos 190, 125, 128, 129, 130, 132 a 134 y 136 de la LA); 1.3 Las correspondientes a la modificación o revocación de la suspensión en amparo directo (artículos 190 y 154 de la LA); 1.4 Las relativas a la substanciación del incidente para hacer efectiva la responsabilidad derivada del otorgamiento o negativa de esa medida cautelar (artículos 190 y 154 de la LA). 2. En amparo indirecto: 2.1 Para conocer de la demanda de amparo indirecto contra actos previstos en el artículo 159 de la LA, en ejercicio de la competencia auxiliar (artículos 107, fracción XII, de la CPEUM así como 35 y 159 de la LA), 2.2 Para proveer sobre la suspensión de oficio en ejercicio de la competencia auxiliar ((artículos 107, fracción XII, párrafo segundo, de la CPEUM así como 35 y 159, 160, 161, 162, 164 y 165 de la LA), 2.3 Para conocer del amparo indirecto en jurisdicción concurrente contra actos dentro de un juicio penal, lo que incluye pronunciarse sobre la regularidad constitucional de las normas generales que sustentan el acto reclamado (artículo 107, fracción XII, párrafo primero, de la CPEUM); y, 3. Ejecución en lo general de diversas diligencias, previo despacho, dentro de un juicio de amparo: 3.1 Notificación personal tratándose de la primera que se realice respecto de una persona que tenga domicilio señalado en lugar diverso al en el que reside la SCJN, un TCC, un TUC o un JD (artículos 27, fracción II, de la LA y 298 a 300 del Código Federal de Procedimientos Civiles [CFPC]) y 3.2 Otras diligencias en un juicio de amparo fuera del lugar de residencia de los órganos antes referidos (artículos 47 y 158 de la LOPJF y 298 al 300 del CFPC).

La naturaleza de las facultades de control constitucional derivadas de los citados preceptos constitucionales amerita previo y especial pronunciamiento, ya que aun cuando éstos han dado lugar a considerar que al conocer de un juicio competencia de la potestad común el tribunal respectivo puede realizar el control de la constitucionalidad de normas generales, ello no obsta para reconocer que en el ámbito judicial el mandato de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, trasciende al ejercicio de cualquier función jurisdiccional, como se desarrolla en el primer capítulo de este escrito, por lo que más allá de una clasificación que atienda al criterio sobre el grado de concentración o dispersión de las facultades de control constitucional, es importante atender a un criterio sobre el grado de amplitud de las facultades de revisión constitucional que derivan de ese precepto constitucional.

En ese orden, más allá de que, efectivamente, ese mandato fundamental haya dado lugar a que jurisprudencialmente se reconozcan las facultades de control difuso, de especial relevancia resulta afirmar que, en principio, irradia el ejercicio de cualquier función jurisdiccional, común o propiamente constitucional, por lo que necesariamente impacta, también, a los juzgadores que conocen de los medios de control de la constitucionalidad. Ante ello, como aspecto fundamental que hoy distingue al sistema jurisdiccional de control constitucional derivado de la CPEUM, bien sea el concentrado o el difuso, surge como su nota distintiva su naturaleza plena y, claro está, complementaria a las atribuciones jurisdiccionales que el propio orden jurídico confiere a cada tribunal.

Por ello, al hablar de un control pleno se refiere, en principio, a una atribución que como regla general permite al juzgador valorar y decidir, en cada resolución que le corresponde emitir, si las normas generales aplicables, los instrumentos celebrados entre las partes o los documentos base de la acción, se apegan al orden constitucional, con independencia de que la regulación del juicio respectivo permita expresamente abordar un análisis de esa naturaleza o de que las partes en aquél lo introduzcan a la *litis*, pues su carácter pleno, derivado del referido mandato constitucional,

se traduce en la obligación judicial de que prevalezca la Norma Fundamental.

Importa destacar que este carácter pleno no implica el ejercicio de atribuciones ilimitadas ya que, por un lado, al llevar a cabo el respectivo control constitucional debe tomarse en cuenta la posición jurídica de las partes y la afectación que dicho control puede tener sobre su esfera jurídica lo que implica, en su caso, respetar su derecho de audiencia y el principio de equidad procesal y, por otro lado, su carácter complementario a la regulación constitucional y legal que rige al juicio respectivo, por lo que la inconstitucionalidad de la norma general o individualizada que advierta el tribunal podrá trascender al orden jurídico en la medida que corresponda a sus determinaciones conforme al marco jurídico aplicable, bien sea con efectos limitados al caso concreto o con efectos generales, sin menoscabo de reconocer el ámbito de libre configuración que puede asistir al legislador ordinario para regular estos aspectos.

En ese contexto, el presente artículo se desarrolla en tres capítulos, el primero relativo a los presupuestos del control constitucional pleno que asiste a los juzgadores de amparo; el segundo, en el que se abordan algunas semejanzas y diferencias entre el control de la regularidad constitucional ejercido en los medios de control de la constitucionalidad y el llevado a cabo en la jurisdicción ordinaria; y, el tercero, en el cual se precisan las especies o tipos de control de la constitucionalidad de normas generales que puede desarrollar actualmente el juzgador de amparo, tanto los derivados de la legislación que rige este juicio constitucional, como los que tienen su origen en el artículo 1º, de la CPEUM.

1. Presupuestos de las facultades de control constitucional pleno del juez de amparo

En este capítulo se refiere a cinco presupuestos de las facultades de control pleno de la constitucionalidad de normas generales que corresponde ejercer a los juzgadores de amparo. En primer término se aborda el sustento del control de la regularidad constitucional, reflexionando sobre los fines y las

consecuencias de que el orden jurídico se desarrolle al tenor de una Norma Fundamental; en segundo lugar, por ser un tema novedoso que trasciende de manera relevante al control de regularidad constitucional, se realizan breves reflexiones sobre el principio de supremacía constitucional y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En estrecha relación con los temas anteriores se destaca el papel fundamental del Poder Revisor de la Constitución en materia de articulación de los derechos humanos. En un cuarto apartado se retorna al principio de jerarquía normativa y el sustento que da a la interpretación conforme. Finalmente, se aborda la relación existente entre el principio de jerarquía normativa, aparentemente de exclusiva relevancia formal, y el principio pro persona en sus dos expresiones.

1.1. El sustento del control de la regularidad constitucional

El establecimiento y desarrollo de diversos mecanismos que permiten verificar si una determinada conducta de un sujeto de derecho se apega a lo previsto en la Norma Fundamental de un Estado, tiene su origen en la especial posición jurídica que le asiste a ésta. La existencia de un conjunto normativo que sirve de base al desarrollo de todos los actos de quienes regirán su conducta por un determinado orden jurídico implica reconocerle supremacía sobre cualquier otra norma general, lo que tiene diversas finalidades y consecuencias.

Entre los fines de la existencia de una Norma Fundamental se encuentra la de erigirse en el documento en el cual se sientan las bases para la armonización y articulación de los derechos de las personas que se sujeten a ese orden jurídico, así como establecer y estructurar a los órganos investidos de imperio que conforme a una determinada organización ejercerán las atribuciones que permitan lograr la eficacia de esos derechos. Para lograr este fin superior en la propia Norma Fundamental se reconocen y prevén diversos principios y mecanismos encaminados a lograr su plena

eficacia. Entre estos principios destacan el de supremacía constitucional, el de juridicidad, el de distribución de funciones entre las entidades políticas que conforman un Estado, el de división de poderes, los diversos que rigen la interpretación y aplicación tanto de las normas constitucionales como de las demás normas generales que integran el orden jurídico nacional, entre otros. En apoyo de éstos principios, como una relevante especie de las garantías para la protección de los derechos humanos, se establecen los medios de defensa de la propia Constitución, los que en el ámbito jurisdiccional van desde la regla de aplicación del derecho que implica la prevalencia de la norma suprema respecto de las inferiores, hasta los medios de control de la constitucionalidad que otorgan legitimación a determinados sujetos de derecho para instar ante un tribunal, con el objeto de solicitarle que verifique si un específico acto u omisión de cualquier persona u órgano constituido se apega a la Norma Fundamental.

Como es fácil advertir, el principio de supremacía constitucional se erige en la premisa inicial en la que descansa la eficacia de todas las decisiones contenidas en una Norma Fundamental. Este principio es el que sirve de base a la posición fundacional de las normas plasmadas en el texto constitucional, pues como consecuencia de él la totalidad del entramado normativo que se desarrolle para regir la conducta de quienes se sujeten al orden jurídico respectivo se debe apegar a lo indicado en el documento constitucional, al igual que cualquier conducta, positiva o negativa, individual, bilateral o multilateral atribuible a éstos.

En apoyo de esta premisa del orden jurídico se establece expresa o implícitamente el principio de juridicidad, en virtud del cual toda actuación de quienes se sometan a un determinado orden jurídico será una expresión válida de éste, irreprochable para su autor, en la medida en que encuentre sustento en una norma general, bien sea en la propia Constitución o en cualquier disposición general expedida conforme a ésta.

En ese contexto, merecen especial comentario las atribuciones materialmente legislativas y jurisdiccionales que se confieren a determinados

órganos del Estado y cuyo ejercicio permitirá desarrollar el marco jurídico al tenor del cual se deben conducir quienes se sometan al orden jurídico respectivo.

En el ámbito normativo, es importante reconocer que aun cuando el legislador o los diversos órganos facultados para emitir reglas generales cuenten con un importante ámbito de libertad de configuración, lo cierto es que la normativa que emitan debe cumplir fielmente con los diferentes mandatos constitucionales que los rigen, bien sea al delimitar su competencia o al condicionar el contenido de las reglas generales que expidan, las cuales, atendiendo al principio de supremacía constitucional, deben apearse a todas y cada una de las decisiones incorporadas en la Norma Fundamental. También debe reflexionarse sobre el papel que corresponde a los órganos dotados de potestades normativas, como los primeros en ser responsables de que la conducta de los integrantes de una sociedad encuentre un cauce que sea acorde a los fines que persigue la Norma Fundamental, principalmente, la eficacia de todos los derechos humanos, tomando en cuenta su indivisibilidad e interdependencia, no sólo desde la óptica de una persona, sino de todas las que se encuentran involucradas en una situación determinada.

En este rubro la distinción entre el papel del órgano dotado de potestades normativas y el del juzgador al que le corresponde resolver las controversias relacionadas con la aplicación de las normas generales e individualizadas que integran un orden jurídico, debe determinarse atendiendo también al principio de supremacía constitucional y, por ende, analizando lo que al respecto establece la Norma Fundamental.

Esta compleja relación entre la norma general y su aplicación al caso concreto debe iniciar revisando cuál es el papel que la Norma Fundamental confiere a los órganos dotados de potestades normativas y cuál a los que ejercen funciones jurisdiccionales.

Al respecto destaca que, en primer lugar, la facultad para emitir normas generales se encuentra conferida expresa o implícitamente en la Constitución a determinados órganos, en tanto que al juzgador le corresponde interpretar y, en su caso, integrar esas normas generales para resolver los casos concretos que se sometan a su consideración; sin embargo, la naturaleza de las normas generales, creadas para regir a un número indeterminado de individuos y, por lo regular, para normar un número indefinido de situaciones concretas, provoca en múltiples ocasiones problemas relacionados con su justo alcance, del que debe partir el juzgador para arribar a una conclusión en cada caso concreto.

Estos problemas de interpretación, integración y aplicación del derecho también encuentran un contexto constitucional que guía al juzgador para su adecuada resolución.

De ahí que tanto los órganos dotados de potestades normativas ordinarias, es decir las diversas a la potestad para crear o modificar una Norma Fundamental, como los que gozan de atribuciones materialmente jurisdiccionales, es decir, los que deben dirimir controversias entre los que se rigen por el orden jurídico respectivo, deben atender fielmente a lo establecido en aquélla y actuar dentro de su ámbito delimitado constitucionalmente.

En ese orden de ideas el principio de supremacía constitucional da lugar a que lo establecido e incluso lo reconocido en la Norma Fundamental se erija en un conjunto de decisiones esenciales que deben regir todas las relaciones entabladas al seno de un orden jurídico, en la inteligencia de que ello deriva de la naturaleza de estas determinaciones no sólo de la posición normativa que corresponde a ese instrumento normativo, pues la jerarquía normativa constituye un instrumento o técnica jurídica que finalmente debe estar al servicio de la sociedad que pretende desarrollarse al tenor de un específico marco jurídico.

1.2 El principio de supremacía constitucional y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte

El Pleno de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011 el 3 de septiembre de 2013 estableció jurisprudencia que ha dado lugar a la tesis² que lleva por rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL". De la lectura de las consideraciones que sustentan dicho fallo se advierte que en él no se reconoce a los tratados internacionales en materia de derechos humanos la misma jerarquía que a la CPEUM, pues el criterio esencial sostenido en esa sentencia consiste en que en su artículo 1º se reconoce un conjunto normativo, compuesto únicamente por derechos humanos, que escapa a la regulación de la jerarquía de las fuentes prevista en el artículo 133 constitucional, ya que al tenor de un nuevo alcance del principio de supremacía constitucional existe un nuevo conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía, por lo que una vez que una norma "internacional de derechos humanos" prevista en un tratado internacional cumpla con los requisitos de validez **formales** (cumplimiento sobre las normas formales sobre su producción) y **materiales** (para lo cual es necesario que su contenido sea acorde con lo determinado en el texto constitucional – derivado del artículo 133 de la CPEUM- y no altere los derechos humanos previstos en esta y en otros tratados internacionales – al tenor del artículo 15 de la CPEUM -), pasará a formar parte del catálogo constitucional de derechos humanos,

². Tesis P/J 20/2014 publicada en el Semanario Judicial de la Federación (SJF) el viernes 25 de abril de 2014 y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014. Para efectos metodológicos se aclara que los datos de cita de las tesis de la SCJN y de los TCC se han modificado en virtud del nuevo sistema de difusión del SJF el cual con base en lo previsto en el Acuerdo General Plenario 19/2013 se ha convertido en un instrumento electrónico con fecha cierta de publicación semanal, por lo que los datos oficiales de publicación se limitan a los de su órgano de procedencia y su número de identificación así como a la fecha en que ello aconteció en el nuevo SJF electrónico a partir del 6 de diciembre de 2013.

desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por lo tanto, de la jerarquía que corresponde a éste, para gozar en consecuencia de supremacía constitucional. Por tanto, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales se integran como un parámetro de regularidad constitucional, de tal suerte que dichas normas no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional.

Para arribar a esta conclusión en el referido fallo se parte de una serie de premisas, como son el alcance del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, la interpretación sistemática de la CPEUM, así como una diversa que atiende a la intención y finalidad de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo. Por su especial relevancia conviene destacar que en relación con el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, en la sentencia de mérito se sostiene que éste parte de la integralidad de la persona y la necesidad de satisfacer todos sus derechos, lo que excluye la posibilidad de establecer jerarquías en abstracto entre los mismos. Lo anterior, sin menoscabo de que derivado de la parte final del párrafo primero del artículo 1º constitucional cuando en la CPEUM "haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional".

También se sostiene que la conclusión a la que se arriba parte de una interpretación sistemática que únicamente toma en consideración las disposiciones constitucionales que guardan relación con la ampliación del catálogo de derechos humanos reconocidos en la CPEUM y con su inclusión dentro del ámbito material de protección dentro del juicio de amparo; además, se hace referencia a relevantes pronunciamientos contenidos en los documentos de los procesos legislativos que dieron lugar a las mencionadas reformas constitucionales.

En relación con estas consideraciones, en principio conviene recordar que no fueron aprobadas por unanimidad, como deriva de lo precisado en el pie de la tesis en comento, del engrose del fallo respectivo así como de los votos particulares y concurrentes emitidos por los Ministros.³ Con

³. En cuanto a la inexistencia de jerarquía normativa entre la CPEUM y las normas sobre derechos humanos previstas en tratados internacionales destaca el voto particular emitido en la contradicción de tesis 293/2011, por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

independencia de lo anterior y desde una óptica estrictamente académica, reconociendo la complejidad del tema e incluso la razonabilidad y congruencia de las conclusiones adoptadas en ese fallo, si bien se comparten en su esencia la gran mayoría de las consideraciones que lo sustentan, en los siguientes párrafos se desarrollan algunos argumentos al tenor de los cuales, respetuosamente, se estima conveniente profundizar en la reflexión sobre dos aspectos, la existencia o no de jerarquía entre la CPEUM y las normas de tratados internacionales que regulen derechos humanos y la naturaleza de la fuerza normativa que corresponde a estas normas como indiscutible parámetro de regularidad de la constitucionalidad.

Al respecto, en cuanto a la relación jurídica que existe entre las normas sobre derechos humanos contenidas en la CPEUM y en los tratados internacionales, se estima que las consideraciones antes sintetizadas permiten advertir que las correspondientes a esos instrumentos internacionales no se pueden incorporar válidamente al llamado "catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" si el tratado respectivo no cumple con los requisitos formales y materiales de validez. Es decir, aun cuando la respectiva norma internacional regule el contenido o alcance de un derecho humano, para que se desincorpore de éste y "forme parte del catálogo constitucional de derechos humanos" es indispensable que su contenido sea acorde a lo previsto en el texto de la CPEUM, en la inteligencia de que este requisito de validez material es aplicable respecto de las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano antes del 11 de junio de 2011 o posteriormente, lo que al parecer es revelador de diversa jerarquía constitucional.

En ese orden, tal vez sea factible sostener que el artículo 1º constitucional da lugar a establecer un catálogo de derechos humanos que por mandato constitucional tiene la misma fuerza normativa o vinculatoria, con la salvedad de que la regulación sobre derechos humanos prevista en tratados internacionales gozará de esa fuerza jurídica cuando no sea contraria a lo establecido en la CPEUM, conclusión que en cada caso concreto requiere de un análisis detenido de las normas que se encuentren en aparente

conflicto y dará lugar a definir cuándo se está en presencia de una restricción constitucional a un derecho humano y cuál es el alcance que corresponde a ésta.

Dicho en otras palabras, todos los actos u omisiones atribuibles a cualquier sujeto de derecho que se someta al orden jurídico del Estado mexicano para ser constitucionales es necesario que respeten el catálogo de derechos humanos integrado por los previstos en la CPEUM y en los tratados internacionales, con la salvedad de que en el caso de las normas previstas en estos últimos, su fuerza normativa está condicionada a que dichos instrumentos sean de los referidos en el artículo 133 de esa Norma Fundamental.⁴

Esta conclusión tiene múltiples consecuencias, entre otras, la posibilidad de impugnar en el juicio de amparo la constitucionalidad de normas sobre derechos humanos previstas en tratados internacionales, pues aun cuando en el inciso a) de la fracción I del artículo 107 de la LA se prevea que son normas generales para efectos de dicha Ley "los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133" de la CPEUM, "salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos", ello no obsta para reconocer, al tenor de una interpretación conforme y pro persona de este numeral, que esta disposición implica la imposibilidad de conceder el amparo respecto de una norma sobre derechos humanos prevista en tratados internacionales, cuando se advierta

⁴. Al parecer el requisito material de validez previsto en el artículo 15 de la CPEUM consistente en no alterar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en tratados internacionales, está contemplado en el artículo 133 constitucional, el cual exige como requisito de validez material de cualquier norma internacional que se apegue a la propia Norma Fundamental, en la inteligencia de que el referido 15 debe interpretarse en relación con el 133 de manera armónica, por lo que si el Estado mexicano pretendiera en el futuro celebrar un tratado internacional en virtud del cual se incorporara al orden jurídico una norma internacional sobre derechos humanos que alterara el alcance reconocido a otro derecho en un tratado internacional, pero con el fin de tutelar otro derecho humano reconocido en la CPEUM, ello no provocaría necesariamente que este nuevo tratado violara el artículo 15 constitucional, pues si el tratado celebrado previamente al expandir la tutela a un derecho humano hubiera transgredido otro reconocido en la CPEUM, dicho tratado anterior no se habría incorporado válidamente al mencionado catálogo de derechos humanos ni, por ende, podría válidamente condicionar la regularidad constitucional de un tratado futuro. Es decir, para resolver cualquier aparente colisión entre dos tratados internacionales, necesariamente debe acudir al texto de la CPEUM, lo que permitirá determinar en cuál de ellos se ha actuado dentro del ámbito constitucionalmente válido en el que podía ejercerse la respectiva potestad normativa internacional.

que ésta se apega a la CPEUM, es decir cuando cumple con sus requisitos de validez formal y material, supuesto en el cual formará parte del respectivo catálogo de derechos humanos, debiendo tomarse en cuenta que si esa normativa internacional no es acorde a la CPEUM no podrá predicarse de ella pertenecer a un "tratado internacional aprobado en los términos previstos en el artículo 133", por lo que la porción normativa en comento no trasciende a la procedencia del amparo o a la operancia de los respectivos conceptos de violación, sino a la posibilidad de declarar inconstitucional el tratado correspondiente.

En abono a lo anterior, se estima que la referida jerarquía deriva de la interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafos primero y segundo; 15; 105, fracción II, incisos b), c) y g); 123, apartado A, fracción XVII, inciso h) y 133 de la CPEUM, la cual permite arribar a las siguientes conclusiones:

1.2.1 En términos de lo previsto en el artículo 133 de la CPEUM⁵ los tratados internacionales de cualquier naturaleza se integran válidamente al orden jurídico nacional siempre y cuando se aprueben conforme al procedimiento señalado en esa Norma Fundamental y, además, su contenido sea conforme a lo previsto en ella.

1.2.2 Lo pactado en cualquier tratado internacional puede ser cuestionado a través de una acción de inconstitucionalidad por resultar violatorio de lo previsto en la CPEUM, como deriva de los incisos b) y c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.⁶

⁵. "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".

⁶. "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... 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 de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano";

1.2.3 En una acción de inconstitucionalidad puede impugnarse lo previsto en una ley o en un tratado internacional por violar un derecho humano previsto en la CPEUM o en un tratado internacional celebrado por el Estado mexicano, como se reconoce en la jurisprudencia de la SCJN⁷ y en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.⁸

1.2.4 Al tenor de lo previsto en el artículo 15 constitucional,⁹ carecen de validez los tratados internacionales que alteren, es decir, desconozcan, los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, lo que revela, por una parte, el condicionamiento de la validez de un tratado internacional a lo previsto en el texto constitucional y, por otra parte, la interrogante

⁷. Vid tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS... también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos" (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Agosto de 2011, página: 870, Tesis: P/J. 31/2011).

⁸. "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

⁹. "Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquéllos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte".

sobre la solución que podría darse a la aparente colisión que se dé entre normas de instrumentos internacionales que al regular diversos derechos humanos establezcan un diverso grado de tutela, a la cual se ha referido en nota previa.

1.2.5 La referencia que se realiza en el párrafo primero del artículo 1º de la CPEUM,¹⁰ en el sentido de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, no confiere a dichos instrumentos la misma jerarquía que a la CPEUM, ya que ello únicamente les brinda una eficacia reforzada que aunado a lo previsto en los preceptos constitucionales antes citados, permite concluir que las normas sobre derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, acordes a lo establecido en el artículo 133 de la CPEUM, se encuentran por encima, incluso, de lo previsto en diversos instrumentos internacionales que no tutelan una prerrogativa de esa índole.

1.2.6 Cuando en el texto constitucional se reconocen derechos tutelados en ordenamientos inferiores a la CPEUM ello no modifica la jerarquía de esas normas infraconstitucionales, la que deriva de la especial posición que esa Norma Fundamental atribuye a las diversas categorías de ordenamientos, atendiendo al poder u órgano que las emite, como acontece respecto de las leyes laborales referidas en el inciso h) de la fracción XXVII del apartado A del artículo 123 constitucional,¹¹ el cual señala que serán nulas las estipulaciones establecidas en un contrato de trabajo que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores, supuesto constitucional en el cual no sólo se reconocen los derechos consagrados

¹⁰. "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".

¹¹. "Artículo 123. Apartado A. ... XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato: ... (h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores".

en favor de los trabajadores en leyes ordinarias sino que incluso se establece la nulidad de las cláusulas que violenten esas prerrogativas.

1.2.7 Conforme a lo establecido en la parte final del párrafo primero del artículo 1º de la CPEUM el ejercicio de los derechos humanos únicamente podrá restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones previstas en esa Norma Fundamental, en la inteligencia de que aun cuando el artículo 29 constitucional se refiera a los supuestos en los que de manera general y extraordinaria podrá restringirse o suspenderse el ejercicio de aquéllos con motivo de la invasión o perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, ello no obsta para reconocer que lo dispuesto en el precepto constitucional citado inicialmente implica que las únicas restricciones y delimitaciones¹² de los derechos humanos y de sus garantías para su protección que son válidas para esa Norma Fundamental son las establecidas en ella o con base en lo previsto en la misma, en la inteligencia de que el Pleno de la SCJN ya determinó que esas restricciones, que al parecer incluyen las delimitaciones, prevalecen sobre lo previsto en un tratado internacional, por lo que en adelante el debate surgirá sobre el alcance de las respectivas normas constitucionales, donde debiera prevalecer su interpretación pro persona.

Ante ello, es posible sostener que aun cuando exista la referida jerarquía entre la CPEUM y las normas internacionales sobre derechos humanos ello no es obstáculo para reconocer a éstas su carácter de parámetro de la regularidad constitucional de todos los actos u omisiones atribuibles a cualquier sujeto de derecho, incluidas las autoridades constituidas, que se rija por el orden jurídico del Estado mexicano, lo que da lugar a que todo juzgador con independencia de la naturaleza de la jurisdicción que ejerza, deba velar por la eficacia de esa normas internacionales, con la salvedad apuntada, es decir, cuando al pretender tutelar algún derecho humano

¹². En relación con la distinción entre restricciones y delimitaciones o limitaciones a los derechos humanos destacan: MEDINA Guerrero Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, McGraw Hill, Madrid, 1996, pp 180 y ABA Catoira Ana, *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 263.

sean contrarias a lo previsto en la CPEUM, lo que conlleva atender a la interpretación pro persona de esta Norma Fundamental.

1.3 El papel fundamental del Constituyente y del Poder Revisor de la Constitución en materia de derechos humanos

El órgano competente para expedir la CPEUM, la cual debe recordarse se emitió como reforma de la diversa Constitución del Estado Mexicano de 5 de febrero de 1857,¹³ fue el Congreso Constituyente convocado el 14 de septiembre de 1916 en el Decreto que establece las modificaciones a los artículos 4º, 5º y 6º de las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, en cuyo texto, aprobado el 5 de febrero de 1917 y vigente a partir del 1º de mayo siguiente, específicamente en su artículo 135 se estableció que: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".¹⁴

En ese orden, formalmente y en principio, a partir de la entrada en vigor de la CPEUM al órgano complejo al que corresponde determinar cuáles son las decisiones fundamentales que rigen la conducta de quienes se someten al orden jurídico nacional es al que se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en términos de lo previsto en el artículo 135 de esa Norma Fundamental, al cual se le ha denominado como Constituyente Permanente o Poder Revisor o Reformador de la

¹³. Al respecto es ilustrativa la nota preliminar de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857 (complicación cronológica de sus modificaciones)" visible en el portal de internet de la SCJN, a través de la siguiente liga: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Paginas/titulo_primerero.aspx

¹⁴. La única reforma realizada a este precepto ha sido su adición que implicó facultar también a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para realizar el cómputo de la votación emitida por las legislaturas de los Estados, la que tuvo lugar mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de octubre de 1966.

CPEUM, sin menoscabo de reconocer que en supuestos excepcionales previstos expresamente en ésta, una diversa fuente de derecho pueda condicionar al orden jurídico nacional,¹⁵ lo que no sucede en el caso de las normas sobre derechos humanos previstas en tratados internacionales ni por el reconocimiento en sede constitucional de esos derechos, como se precisó en el apartado anterior, ni por la previsión de la interpretación conforme a dichas normas y del principio pro persona, como se argumenta en apartados posteriores de este capítulo.

Incluso, dentro de las elevadas facultades constitucionales del Poder Revisor de la CPEUM se encuentra la de reconocer los derechos humanos de las personas, como deriva del artículo 1º, párrafo primero, de esa Norma Fundamental, por lo que más allá del debate sobre la existencia previa de esos derechos a su reconocimiento constitucional y de las consecuencias de este "reconocimiento" y ya no "otorgamiento", debe tomarse en cuenta que entre los derechos humanos existe una interdependencia e indivisibilidad que si bien trasciende a la esfera individual de cada uno de sus titulares, previamente se refleja en la permanente interrelación de los intereses de las personas que se someten a un orden jurídico, dando lugar a que los límites de un derecho se determinen por los límites de otros derechos humanos, por lo que el reconocimiento de éstos lleva implícito, dado el principio de universalidad que los distingue, el de los deberes que asisten a todas las personas de respetar los derechos humanos de los demás.¹⁶ Aún más, como lo precisa la norma convencional transcrita al pie, el alcance de los derechos humanos también está delimitado por la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, por lo

¹⁵. Existen supuestos en los que el propio texto de la CPEUM remite a lo previsto en tratados internacionales y somete el orden jurídico nacional a lo establecido en aquéllos, como es el caso de lo indicado en su artículo 42, fracciones V y VI, en las cuales para determinar el territorio nacional se remite al derecho internacional con el objeto de fijar las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional que comprenden el territorio del Estado mexicano. Estos supuestos son expresos y excepcionales.

¹⁶. Así lo reconoce el artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al disponer: "Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos. 1. Toda persona tiene deberes para con su familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática", tal como lo precisa y desarrolla el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en su voto concurrente y particular en la contradicción de tesis 293/2011 antes referida.

que así como no puede establecerse una jerarquía entre los derechos humanos, ni en abstracto ni en concreto, para la eficacia de los derechos humanos y de los deberes humanos de todas las personas, así como para que el ejercicio de ambos permita alcanzar la seguridad de todos y el bien común, es indispensable que un órgano dentro del Estado tenga la misión fundamental de articular todos esos bienes fundamentales, en la inteligencia de que esa articulación, para que prevalezca, debe gozar del principio de supremacía por lo que las normas jurídicas en las que se concrete esa articulación adquieren el carácter de " indisponibles" o " indecidibles" y, por ende, ningún otro órgano o sujeto que se someta al respectivo orden jurídico puede actuar en contra de los respectivos mandatos constitucionales.

Ante ello, en nuestro sistema constitucional al Poder Revisor de la Constitución le corresponde, salvo norma constitucional en contrario, configurar los derechos humanos, de lo cual es revelador cómo en la CPEUM se establecen múltiples delimitaciones o, en su caso, restricciones a esas prerrogativas fundamentales.

En relación con las delimitaciones o restricciones de derechos establecidas en la CPEUM es importante tomar en cuenta que ningún derecho es absoluto, pues se configuran en atención a otros derechos y principios constitucionales. Sus límites están fijados explícita o implícitamente en la propia Norma Fundamental, por los demás derechos en un equilibrio inestable. Las normas que prevén derechos así como las que contienen principios deben ser armonizadas y articuladas jurídicamente, tanto por la actividad legislativa como por la jurisprudencial.

En el ámbito normativo la delimitación puede tener lugar en la propia Constitución o bien en la legislación ordinaria con base en una habilitación constitucional expresa o implícita, en la inteligencia de que toda delimitación tiene como finalidad tutelar otros derechos fundamentales o diversos bienes constitucionales.

En ese orden, la delimitación de un derecho implica fijar sus límites internos, no se trata de una restricción pues no implica disminuir las facultades que lo integran.¹⁷ Al delimitar se determinan las conductas protegidas por el derecho y las que quedan fuera de él. Por ende, se trata de una labor de definición de un derecho fundamental. En cambio, las restricciones a los derechos fundamentales son reducciones del contenido del derecho previamente delimitado.

Conviene recordar que todo derecho tiene límites internos, pues se constituye por un haz de facultades o posibilidades de actuación, así como por un conjunto de garantías que la Constitución reconoce a sus titulares. Al determinar estas facultades o poderes se delimita un derecho, lo que implica reconocer los rasgos o caracteres que lo distinguen de otros derechos y bienes constitucionales.

En ese tenor, la delimitación de un derecho fundamental, es decir, el trazado de sus límites internos, se puede realizar también a través de la interpretación constitucional, por lo que ésta debe considerar a la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás.

Ante ello, resulta indudable que una delimitación o una restricción a un derecho humano reconocida en la CPEUM es una expresión de la articulación de derechos y demás bienes constitucionales que en principio corresponde llevar a cabo al Constituyente o al Poder Revisor de la Constitución, por lo que acudir a lo establecido en un ordenamiento diverso

¹⁷. En ese orden se estima discutible considerar a las normas delimitadoras de derechos humanos previstas en la CPEUM como restricciones de derechos, como se puede advertir en la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA MORAL O LAS BUENAS COSTUMBRES, PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES" (Tesis 1ª. L/2014 (10ª), publicada en el SJF el viernes 14 de febrero de 2014) ya que desde la propia CPEUM al configurar la libertad de expresión, atendiendo a los derechos al honor y a la privacidad, así como al bien común, se consideró que las manifestaciones de ideas que incidan en esos bienes constitucionales no son parte de la libertad de expresión, sin que ello obste para que en cada caso concreto el intérprete deba analizar con detenimiento si la expresión respectiva efectivamente trasciende o no a la moral o a las buenas costumbres atendiendo a las particularidades del caso concreto.

en aras de superar la limitación respectiva, implicaría desconocer la labor de armonización de los derechos humanos que en principio corresponde a la Norma Fundamental.

1.4 El principio de jerarquía normativa como base de desarrollo del orden jurídico y como sustento de la interpretación conforme

Al establecer el párrafo segundo del artículo 1º constitucional¹⁸ que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, no se confiere a éstos la misma jerarquía que a esa Norma Fundamental¹⁹ ya que la circunstancia de que lo previsto en un ordenamiento internacional se erija en parámetro de referencia para llevar a cabo una interpretación conforme no implica modificar su posición en el orden jurídico nacional. En efecto, al llevar a cabo la interpretación conforme de un texto normativo al que pueden atribuirse diversos sentidos, si bien en principio se acudirá a su comparación con lo previsto en la Norma Fundamental, ello no obsta para que si en ésta no se regula la institución respectiva o por algún motivo

18. "Artículo 1º. ... 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".

19. A diferencia de lo que sucede en los preceptos de las siguientes Constituciones: Constitución de la Nación Argentina: "Artículo 75. Corresponde al Congreso:... 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ellos reconocidos...."; Constitución Política de Colombia: "Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: "Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órgano del Poder Público". Al respecto véase: MANILI Pablo Luis, *El Bloque de Constitucionalidad*, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 95-125.

no se arriba a una conclusión sobre cuál de esos sentidos normativos se apega a lo previsto en aquella, la confronta respectiva se realice conforme a un diverso ordenamiento, superior al que es materia de interpretación, pero inferior al texto constitucional, supuesto en el cual de existir un solo sentido normativo que se apegue a lo previsto en la respectiva norma interpuesta, se estará en presencia de una interpretación conforme, en la medida en que de arribarse a una diversa conclusión se estaría optando por atribuir a la norma materia de análisis un sentido indirectamente violatorio de la Norma Fundamental.²⁰

En ese sentido la interpretación conforme puede encontrar como parámetro de confronta lo dispuesto en la CPEUM o bien lo establecido en una norma inferior a ésta pero superior al instrumento normativo que contiene la norma general cuyo sentido normativo se pretende fijar, en la inteligencia de que esta especie de interpretación conforme también es expresión del principio de supremacía constitucional, pues busca que prevalezca lo previsto en la CPEUM, ya que tiene como finalidad que sea eficaz la relación jerárquica que ésta establece entre determinadas normas infraconstitucionales y en virtud de la cual lo previsto en la norma de menor jerarquía debe apegarse a lo previsto en las normas generales ordinarias de mayor rango, las que por su especial posición jurídica también condicionan el contenido de las normas generales que ocupan un peldaño inferior en el orden jurídico del Estado mexicano.

Por ende, el mandato consistente en realizar la interpretación de las normas relativas a derechos humanos conforme a lo previsto en los tratados internacionales en la materia no revela, en forma alguna, que a éstos les asista la misma jerarquía que a la CPEUM, sino que únicamente reitera la especial posición constitucional que corresponde a esos instrumentos atendiendo a su carácter de Ley Suprema de la Unión, sujetos

²⁰. Un sencillo ejemplo de una interpretación conforme en relación con lo previsto en una norma interpuesta se presenta cuando se confrontan contra lo previsto en una Constitución local los diversos sentidos normativos que se pueden atribuir a un precepto de un reglamento municipal, lo que permitirá arribar a una interpretación conforme a la citada Constitución local y, por ende, en forma indirecta, a una interpretación conforme a la CPEUM, en la medida en que al tenor de ésta los reglamentos municipales deben apegarse a lo previsto en las Constituciones locales.

generalmente a lo previsto en la CPEUM, salvo disposición constitucional en contrario.²¹

1.5 Jerarquía normativa y principio pro persona en sus dos expresiones

Al establecer el párrafo segundo del artículo 1º de la CPEUM que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, se incorpora el principio pro persona o pro homine cuyo alcance debe fijarse atendiendo al contexto constitucional en el cual se inserta. En relación con el alcance de este principio importa mencionar que el Pleno de la SCJN, en la referida contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que el principio pro persona tiene rango constitucional y es un elemento armonizador y dinámico para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos, cuya finalidad principal es resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas e interpretaciones disponibles de éstas, que resulten aplicables respecto de un mismo derecho.

En ese contexto, conviene comenzar por precisar que este principio tiene dos expresiones claramente diferenciadas, por una parte da lugar a la interpretación pro persona, única a la que expresamente se refiere en ese precepto constitucional, y en virtud de la cual cuando el operador jurídico se encuentra en presencia de un texto normativo al cual es posible atribuir diversos sentidos normativos deberá optar por aquél que, además de ser conforme a la Norma Fundamental, brinde la mayor protección a los derechos humanos de las personas involucradas en la aplicación de la norma respectiva.

²¹. Como ya se indicó existen supuestos en los que el propio texto de la CPEUM remite a lo previsto en tratados internacionales y somete el orden jurídico nacional a lo establecido en aquéllos, como es el caso de lo indicado en su artículo 42, fracciones V y VI, antes referidos, en las cuales para determinar el territorio nacional se remite al derecho internacional con el objeto de fijar las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional que comprenden el territorio del Estado mexicano.

En relación con esta técnica o método de interpretación, de especial relevancia resulta tomar en cuenta que ante los diversos sentidos que se puedan atribuir a un texto normativo el operador jurídico debe considerar la trascendencia que optar por alguno de ellos tendrá para todas las personas relacionadas con la aplicación de la norma respectiva.

La otra expresión del principio pro persona es la que se ha denominado como "preferencia de normas" dado que se erige en una auténtica regla de aplicación²² de normas generales, conforme a la cual cuando se está en presencia de diversas normas que otorgan un diferente grado de tutela a un mismo derecho humano se deberá acudir a la que brinde una mayor protección a las personas o si se trata de diversas normas que restrinjan un derecho humano deberá aplicarse la que implique una menor restricción.

En el caso de esta expresión del principio pro persona, si bien pudiera sostenerse que se encuentra incluida en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional al referirse al principio de interpretación pro persona, dado que para alguna doctrina la interpretación de una norma general lleva implícito determinar si es aplicable a un caso concreto, ello no obsta para reconocer que el uso de esa regla de aplicación del derecho debe apegarse a las diversas que sobre la aplicación del orden jurídico nacional prevé la CPEUM, aun cuando existen importantes posturas que proponen dejar de lado el principio de jerarquía para estimar que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos constituyen un auténtico bloque o masa de derechos, conforme a la cual el operador jurídico debe acudir al precepto que implique una mayor tutela de derechos humanos.

En la doctrina que sostiene esta postura destacan German J. Bidart Campos y Pablo L. Manili, quienes parten de la interpretación del texto constitucional de la República Argentina que expresamente reconoce jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, cuestión que debe tomarse en cuenta al analizar su propuesta.

²². Para un análisis sobre la distinción entre los métodos o técnicas de interpretación y las reglas de aplicación de normas generales consultar la sentencia emitida el 15 de octubre de 1999 por la Segunda Sala de la SCJN en la contradicción de tesis 15/1999.

Al respecto Pablo L. Manili indica que "el principio pro homine, utilizado como pauta para la selección de normas en el marco de la multiplicidad de fuentes que protegen los derechos humanos, es uno de los pilares del moderno derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos".²³

Por su parte el distinguido tratadista German J. Bidart Campos,²⁴ sostuvo que cuando la interrogante sobre la norma aplicable surja en una contienda entre particulares la norma a la que debe acudir es la que resulta más favorable para el derecho de la parte que en el conflicto guarda relación con un bien o interés jurídico de mayor alcurnia que el de su oponente, de acuerdo a una opción razonable y objetiva en la escala axiológica. Además, indicó que "la selección de la fuente y la norma mejores no repara en el nivel donde se sitúan esa fuente y la norma que es producto de ella" para concluir que "parecería que el orden jerárquico se esfumaría sin rigor prelatorio, porque lo definitorio es la primacía de la fuente y la norma más favorables. No obstante, esta apariencia necesita un correctivo, que enunciamos así: En la medida en que podamos identificar al principio pro homine como un principio de rango constitucional, será la propia fuente constitucional la que, desde su vértice, nos remitirá a cualquier otra fuente y su norma derivada que sean capaces de suministrar la mejor solución, sin que interese la instalación jerárquica de una y otra dentro de las gradaciones que escalona la pirámide jurídica".

En el ámbito de la jurisprudencia de la SCJN cabe señalar que la Primera Sala de alguna manera ha adoptado parcialmente este alcance del principio pro persona en la tesis jurisprudencial citada al pie,²⁵ la cual parte de considerar que lo previsto en la CPEUM y en los tratados internacionales

²³ MANILI Pablo L. *El Derecho Procesal Constitucional y el Federalismo*, en Tratado de Derecho Procesal Constitucional, Buenos Aires, La Ley, Tomo I, foja 446.

²⁴ BIDART Campos Germán J. *Las Fuentes del Derecho Constitucional y el Principio Pro Homine*, En Bidart Campos Germán y Gil Domínguez Andrés (Coord.) *El Derecho Constitucional del Siglo XXI: Diagnóstico y Perspectivas*, Buenos Aires, Ediar, pp. 11-20.

²⁵ Vid. Tesis jurisprudencial cuyo rubro, texto y datos de identificación son: "*PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano*

en materia de derechos humanos permean todo el ordenamiento jurídico, lo que deriva del hecho de que integran de la Ley Suprema de la Unión en términos de lo previsto en el artículo 133 constitucional; además, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo, por lo que si existe una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción, de donde se sigue que si la CPEUM establece una restricción o delimitación de un derecho humano y un tratado internacional no la prevé, resultará aplicable este último por brindar una mayor tutela a la persona.

Ante ello, se estima necesario reflexionar sobre el alcance que puede tener el principio pro persona referido en el párrafo segundo de la CPEUM, ya que aun cuando la doctrina le haya conferido las mencionadas consecuencias, es importante señalar que su alcance debe fijarse al tenor del contexto constitucional en el cual se inserta, lo cual ha llevado al Pleno de la SCJN a sostener en la contradicción de tesis 293/2011 que en caso

tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. (Décima Época, Registro: 2002000, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), Página: 799)

de una restricción a derechos humanos prevista en la CPEUM prevalecerá lo dispuesto en ésta por encima de lo determinado en un tratado internacional, lo que conlleva una destaca limitación al alcance del principio pro persona en su vertiente de preferencia normativa, sin que ello impida optar por el sentido interpretativo de la norma constitucional respectiva que más favorezca a las personas, a todas las involucradas en el caso concreto, es decir, tomando en cuenta los derechos y deberes constitucionales que asisten a todas ellas.

En relación con el sustento de esta postura interpretativa es importante comenzar por reconocer que las normas generales que integran el orden jurídico del Estado mexicano se ordenan conforme a dos criterios, el de jerarquía y el de competencia, siendo el primero de ellos fundamental para el desarrollo de ese orden jurídico, pues es en la Norma Fundamental, investida del principio de supremacía constitucional, en la cual se sientan las bases que permiten conocer cuál es el peldaño que ocupan los diferentes tipos de normas generales y, en su caso, cuál es el ámbito material de validez en el cual pueden incidir. Al parecer no existe en la CPEUM, como criterio de ordenación de las normas generales, el del grado de tutela de los derechos humanos, es decir, el principio pro persona entendido como un criterio al tenor del cual ante cualquier diferencia de regulación respecto de una prerrogativa fundamental prevalecerá la norma que brinde mayor protección o establezca la menor restricción.

En ese contexto, debe tomarse en cuenta que conforme a los referidos criterios de ordenación, tradicionalmente se ha aceptado que toda norma inferior que brinde mayor tutela de derechos será válida siempre y cuando no vaya en contra de los condicionamientos positivos o negativos que le impone una norma superior. Así, será válido que en una ley o en un reglamento se otorguen más derechos si ello no implica desconocer o restringir los derechos que una norma superior confiere a un tercero o si ello no se realiza por un órgano incompetente para regular en la materia respectiva.

De ahí que en ejercicio de su mayor o menor libertad de configuración, los poderes u órganos dotados de potestades normativas pueden desarrollar

un auténtico bloque o masa de derechos que aun cuando estén reconocidos u otorgados en ordenamientos de diversa jerarquía permiten otorgar una mayor tutela. Ante ello, de cuestionarse si es aplicable una norma inferior que expande derechos no previstos en una de mayor jerarquía, deberá aplicarse aquélla por ser la que brinda la mayor protección, sin que ello derive de la jerarquía del cuerpo jurídico en el que se ubique la norma respectiva, sino del hecho de que constituye una norma general que válidamente expandió derechos.

A pesar de lo anterior, en virtud de que todos los ordenamientos que integran un orden jurídico ocupan en él una precisa posición, es importante tomar en cuenta que la capacidad para expandir derechos que asiste a un órgano dotado de potestades normativas está limitada, necesariamente, por lo previsto en las normas generales de mayor jerarquía, por lo que si en alguna de éstas, sea la Constitución o una norma interpuesta de menor rango pero superior a la que pretende expandir derechos, se ha delimitado el ámbito competencial en el cual ésta pretende incidir, por una cuestión de competencia estará imposibilitada para regular en relación con la tutela del derecho respectivo y, por más que lo hiciera otorgando una mayor tutela, la norma respectiva carecería de validez, pues aceptar lo contrario implicaría desconocer el principio de jerarquía normativa, el derecho humano a la seguridad jurídica y, por ende, abrir las puertas a la incertidumbre, en tanto que cada órgano dotado de potestades normativas podría rebasar sus ámbitos competenciales so pretexto de tutelar derechos humanos, con la complejidad que ello conlleva por su trascendencia a otras prerrogativas de la misma naturaleza. Esta es la problemática que se presentaría por aceptar la aplicación del principio pro persona sin atender a los ámbitos competenciales que asisten a los órganos dotados de potestades normativas, siendo conveniente precisar cuál surgiría, tal vez de mayor trascendencia, de aceptar la posibilidad de que mediante la aplicación de ese principio se dejen de lado las normas de mayor jerarquía que delimitan o restringen un derecho humano.

Cuando en una Norma Fundamental se reconocen los derechos humanos y se otorgan diversos derechos fundamentales, incluidas garantías para la

protección de ambos, suele suceder que el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución delimitan o restringen esas prerrogativas, es decir, en virtud de su interrelación con otros derechos o con diversos bienes tutelados constitucionalmente fijan sus límites internos o deciden brindar una protección de menor alcance. El papel que corresponde a ese órgano implica equilibrar los múltiples y complejos intereses que confluyen en el desarrollo de cualquier sociedad.

Por ende, si una Constitución reconoce que únicamente ésta ocupa el primer peldaño del orden jurídico respectivo, es decir, establece el principio de supremacía constitucional sin otorgar la misma jerarquía a otros instrumentos jurídicos, como podrían ser los tratados internacionales, las delimitaciones o restricciones de derechos humanos establecidas en aquélla no pueden desconocerse por alguna norma inferior, pues ello implicaría alterar el orden fijado desde la propia Constitución como expresión de la voluntad soberana. Dicho en otras palabras si el principio pro persona diera lugar a que prevaleciera sobre lo previsto en la Norma Fundamental lo establecido en un tratado internacional, ello implicaría erigir a ese principio en el criterio primario de ordenación de las normas generales de un orden jurídico, para lo cual resultaría indispensable contar con una norma constitucional que expresamente así lo estableciera.

Es decir, al contrario de lo sostenido por Bidart Campos, no basta que la Norma Fundamental refiera al principio pro persona para que una norma inferior torne inaplicable una delimitación o una restricción prevista en una norma superior, ya que para ello es indispensable que ambas normas tengan la misma jerarquía, pues aceptar que la norma inferior prevalezca sobre la superior provocaría, además de afectar gravemente la seguridad jurídica, que por congruencia cualquier norma de menor jerarquía pudiera incrementar el ámbito de tutela de derechos, dejando de lado otras prerrogativas o bienes constitucionales que deben ser regulados por el órgano competente.

En ese orden, al encontrarse la CPEUM por encima de los tratados internacionales en materia de derechos humanos lo dispuesto en éstos no

puede desconocer lo establecido en aquélla, tal como se reconoce por el Pleno de la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011, al precisar que las normas de derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales integran el catálogo constitucional de derechos humanos siempre y cuando el tratado respectivo cumpla con los requisitos de validez formal y material derivados del artículo 133 de esa Norma Fundamental.

Importa destacar que esta conclusión no impide reconocer que será válida cualquier expansión de derechos que se realice vía tratados u otro tipo de ordenamientos, atendiendo al alcance del principio pro persona en un sistema ordenado de potestades normativas, siempre y cuando el órgano que realice esa expansión actúe dentro de su ámbito competencial y sin desconocer las restricciones establecidas expresamente en la CPEUM.

Por ello, el establecimiento del principio pro persona en la Norma Fundamental del Estado mexicano, como regla de aplicación del derecho, tampoco permite sostener que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen la misma jerarquía que la CPEUM, pues de la aplicación del referido principio no se sigue que las normas previstas en esta Norma Fundamental que restrinjan o delimitan un derecho humano deban ceder ante las establecidas en un tratado internacional en el que el Estado mexicano sea parte.

En ese contexto, es factible concluir que cuando se está en presencia de diversas normas que regulan un mismo derecho humano con un diverso grado de tutela, si bien se podrá resolver la aparente antinomia buscando la mayor protección a los derechos humanos,²⁶ por ejemplo, tornar plenamente exigibles en el orden jurídico nacional las prerrogativas de esa índole previstas en tratados internacionales aun cuando no se refiere a

²⁶. En relación con el alcance de este principio de interpretación se comparten las diez características enunciadas por el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, con la salvedad de que, al parecer, la solución de antinomias entre las normas internacionales que tutelan derechos humanos y cualquier normativa interna inferior a la CPEUM, no deriva de este principio de interpretación sino de la jerarquía que asiste a los respectivos tratados internacionales respecto de aquélla. Véase: FERRER Mac-Gregor Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad El nuevo paradigma para el juez mexicano*, en Carbonell Miguel y Salazar Pedro (Coords.), *La Reforma Constitucional de Derecho Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 363-368

ellas en la CPEUM, o interpretar de la manera más favorable una delimitación o una restricción prevista en esta Norma Suprema,²⁷ esa situación de ninguna manera permite desconocer las restricciones a derechos humanos señaladas con toda claridad en la CPEUM, pues ello no sería un problema de interpretación sino de inaplicación²⁸ y, por ende, de desconocimiento del texto constitucional.²⁹

En abono a lo anterior, debe destacarse que la técnica utilizada por el Poder Revisor de la Constitución en el párrafo primero del artículo 1º de la CPEUM al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, lo que implica que éstos actúen como parámetro de regularidad de los actos emitidos al tenor del orden jurídico mexicano, no implica elevar a rango constitucional los referidos instrumentos internacionales, pues el grado de la tutela que brinden está determinado

²⁷. En aplicación de ese principio de interpretación el Pleno de la SCJN arribó a la conclusión de que la restricción al ejercicio del derecho a votar prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, conforme al cual los derechos de los ciudadanos se suspenden "*por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión*" se actualiza únicamente cuando el procesado está efectivamente privado de la libertad en virtud del dictado del referido auto y no cuando goce de la libertad provisional, debiendo señalarse que el principio pro persona no podría llegar al extremo de desconocer la referida restricción aplicando lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la CADH, conforme al cual el ejercicio del derecho al voto se puede "reglamentar" exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, siendo que el auto de formal prisión no encuadra en las restricciones previstas en esa norma convencional. La tesis jurisprudencial en la que se expresa el citado criterio lleva por rubro y datos de identificación: "*DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD*" (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Septiembre de 2011, página: 6, Tesis: P/J. 33/2011, Jurisprudencia).

²⁸. Sobre el alcance del principio en comento, también llamado de "preferencia de normas" véase: CARPIO Marcos Edgar, *La interpretación de los derechos fundamentales*, Derecho, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú, número 56, diciembre 2003, pp. 472-473 y CASTILLA Karlos, *El principio pro persona en la administración de justicia*, Cuestiones Constitucionales, Núm. 20, Enero-Junio 2009, pp. 65-83

²⁹. Al respecto es ilustrativa la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "*TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTA INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES*" (Tesis 2ª/J. 23/2014 (10ª) publicada en el SJF el 7 de marzo de 2014 y de aplicación obligatoria a partir del 10 de marzo de ese año)

por su jerarquía, la cual no es análoga a la de la CPEUM en la medida en que incluso si un tratado internacional brindara mayor protección a un derecho humano dando lugar a desconocer uno diverso previsto en esa Norma Fundamental, necesariamente prevalecería lo previsto en ésta, no precisamente por brindar una mayor protección a la persona, sino por ser la norma a la que en el orden constitucional mexicano le corresponde articular los derechos humanos de los que se sujeten a ese orden, lo que se encuentra implícito en su especial jerarquía.

Dicho en otras palabras, si se presenta una contradicción entre la CPEUM y un instrumento internacional en virtud de que en aquélla se prevé una restricción o una delimitación a un derecho humano, y en éste no se contempla la misma, ello implicará una antinomia³⁰ que deberá resolverse atendiendo al criterio jerárquico, establecido en el artículo 133 constitucional, al tenor del cual debe prevalecer lo previsto en la norma de mayor jerarquía, en el caso la CPEUM.³¹

2. Semejanzas y diferencias entre el control de la regularidad constitucional ejercido en los medios de control de la constitucionalidad y en la jurisdicción ordinaria

En este capítulo se abordan desde cuatro diferentes criterios las semejanzas y diferencias entre el control de la constitucionalidad de normas generales realizado al conocer de un medio de control establecido con la finalidad de ejercer funciones de esa naturaleza y el diverso que tiene lugar dentro de un juicio cuya finalidad esencial es dirimir una controversia entre dos sujetos de derecho. Se trata de algunos aspectos cuya reflexión se estima

³⁰. En relación con los criterios para la determinación y solución de antinomias véase: BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, trad. Eduardo de Roza Acuña, 1ª ed. Madrid, 1991, Debate, pp. 196-216.

³¹. Véase: CABALLERO Ochoa José Luis, *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)*, en Carbonell Miguel y Salazar Pedro (Coords.), op. cit. pp. 103-133. En este interesante artículo se sostiene que el principio pro homine cumple con el objetivo consistente en "señalar la norma aplicable en el caso de antinomias, y con independencia de su posición jerárquica, respetando el contenido mínimo esencial del derecho que debe restringirse si se trata de dos normas constitucionales", lo que se comparte para el caso de antinomias entre lo previsto en los respectivos tratados internacionales y las normas internas del orden jurídico nacional inferiores a la CPEUM.

conveniente antes de abordar las consecuencias que tiene el mandato contenido en el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM sobre la jurisdicción de amparo, al complementar las funciones de control constitucional que le son propias.

2.1 El control constitucional como elemento transversal a toda función jurisdiccional

Entre las semejanzas que existen en el estudio de constitucionalidad de normas generales realizado en un medio de control de la constitucionalidad y un juicio seguido ante la potestad judicial ordinaria, debe destacarse que la función esencial del juzgador consiste en resolver los casos sometidos a su consideración mediante la interpretación, integración y aplicación de las normas generales que integran el orden jurídico que lo rige.

Para llevar a cabo esta relevante función el juzgador desarrolla una labor compleja bien sea al dictar los diversos proveídos que van recayendo a las promociones de las partes o a las diligencias que resulta necesario ordenar o cuando emite la sentencia respectiva, siendo conveniente abordar en este momento únicamente la actividad realizada al dictar el fallo correspondiente.

Al dictar una sentencia el juzgador debe analizar las particularidades del caso concreto, es decir los hechos y actos sometidos a su consideración y, con base en ello, determinar cuál es el específico contexto normativo que dentro del orden jurídico que lo rige resulta aplicable,³² tanto en lo

³². Esta labor de fijación del contexto aplicable puede resultar relevante para determinar la vía procesal en la que debe ejercerse una pretensión, lo que incluso puede trascender al marco sustantivo aplicable, lo que debiera ser una función que ejerciera de oficio todo juzgador como sucede en el caso de un reencauzamiento. Como ejemplos destacables se encuentran los que han dado lugar a las tesis que llevan por rubro y datos de identificación: "CONEXIDAD DE DELITOS. LA FACULTAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA CONOCER DE LOS DEL FUERO COMÚN QUE TENGAN CONEXIDAD CON ILÍCITOS FEDERALES, NO IMPLICA QUE LAS CONDUCTAS DEBAN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA DESCRIPCIÓN TÍPICA PREVISTA EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL" (Novena Época; Instancia: 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Junio de 2010; Tesis: 1a./J. 45/2010; Pág. 6.), "PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER

DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010; Tesis: 2a./J. 3/2010; Pág. 282.), "COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA. CUANDO SE DEMANDA ALGUNA ACCIÓN DERIVADA DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE TIERRAS EJIDALES, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997; Tesis: P. CLV/97; Pág. 75.), "INTERDICTOS DE OBRA NUEVA Y DE OBRA PELIGROSA. SON IMPROCEDENTES TRATÁNDOSE DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES RELACIONADAS CON EL TENDIDO DE DUCTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)" (Novena Época; Instancia: 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Mayo de 2012, Tomo 1; Tesis: 1a./J. 49/2012; Pág. 877. 1a./J. 49/2012), "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE PAGO POR CONCEPTO DE LA OCUPACIÓN TEMPORAL DE UNA PARCELA EJIDAL CONTRA EL OCUPANTE. CORRESPONDE A UN JUEZ EN MATERIA CIVIL" (Décima Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 2; Tesis: 2a./J. 128/2013; Pág. 1177.), "COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES" (Décima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Tesis: P. VII/2013; Pág. 361), "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 4o. Y 132, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO JURÍDICO QUE REGULA LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES Y OTORGA COMPETENCIA AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS, SON INCONSTITUCIONALES" (Décima Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2; Tesis: 2a./J. 181/2012; Pág. 733.) "OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y NO AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS POR LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS PARTICULARES CON LAS DEPENDENCIAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA" (Novena Época; Instancia: T.C.C.; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Tesis: VI.3o.A.353 A; Pág. 1387); "DERECHOS DE AUTOR. COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO EN QUE SE IMPUGNE LA INSCRIPCIÓN DE UNA OBRA EN EL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL" (Novena Época; Instancia: T.C.C.; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009; Tesis: I.1o.A.169 A; Pág. 2682). Adviértase cómo en cada una de estas tesis la determinación de la vía competente conlleva la del marco jurídico que rige la instancia o la pretensión respectiva.

Rafael Coello Cetina

procesal como en lo sustantivo.³³ Una vez precisado dicho contexto, lo que en ocasiones puede tener una complejidad menor, deberá también al tenor de los hechos y actos materia de juzgamiento determinar y fijar el alcance de las normas generales e individualizadas aplicables.

³³. En lo sustantivo, tanto constitucional como legal, destacan las tesis que llevan por rubro y datos de identificación: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION" (Novena Época; Instancia; Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996; Tesis: P. /J. 40/96; Pág. 5), "AUDIENCIA PREVIA. NO ES EXIGIBLE RESPECTO DE LOS ACTOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES CUYO EJERCICIO TRASCIENDE A UNA EXPECTATIVA DE DERECHO QUE AÚN NO SE INCORPORA EN LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS" (Novena Época; Instancia; 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Noviembre de 2002; Tesis: 2a. CXLVII/2002; Pág. 444), "INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA, QUE DETERMINA LA PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL PARA EL COBRO DEL ADEUDO RESPECTIVO, NO TIENE COMO CONSECUENCIA UN ACTO DE PRIVACIÓN Y, POR ENDE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA" (Novena Época; Instancia; 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003; Tesis: 1a. XXVII/2003; Pág. 197), "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO" (Novena Época; Instancia; 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Marzo de 2003; Tesis: 2a./J. 19/2003; Pág. 301), "IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN I, NUMERAL 5, INCISO D), Y 7, FRACCIÓN I, PUNTO B), INCISO C), DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA E HIDALGO DEL PARRAL, RESPECTIVAMENTE, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2012" (Décima Época; Instancia; 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2; Tesis: 2a./J. 103/2013; Pág. 847), "INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVEN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN" (Décima Época; Instancia; 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1; Tesis: 1a. XXXVI/2012; Pág. 277), "CRÉDITO AL SALARIO. TIENE LA NATURALEZA DE UN ESTÍMULO FISCAL Y, POR ELLO, NO RESULTAN APLICABLES LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN, NI SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO" (Novena Época; Instancia; 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Marzo de 2007; Tesis: 2a. /J. 16/2007; Pág. 275), "SUBSIDIO PARA EL EMPLEO. TIENE NATURALEZA DE ESTÍMULO FISCAL Y, POR ELLO, NO LE RESULTAN APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD" (Novena Época; Instancia; 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009; Tesis: 2a. XXXVII/2009; Pág. 734), "ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

En esta actividad será necesario distinguir entre las disposiciones generales que rigen diversos aspectos procesales que trascienden al dictado de la sentencia, como son la acreditación de los hechos y la valoración de lo acreditado, así como las normas jurídicas que regulan aspectos sustantivos, tanto las generales que regulan la relación jurídica al seno de la cual se suscitó el conflicto, como las individualizadas que pudieran haber derivado del mismo vínculo o de otros relacionados con éste.

En el desarrollo de todas estas actividades durante décadas se había estimado que el juzgador que no goza de atribuciones expresas de control de la constitucionalidad se debía limitar a tomar en cuenta, por lo regular, lo previsto en las reglas generales inferiores a la CPEUM, es decir, en tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras normas supraleales, sin que al determinar cuáles son las normas que pueden resultar aplicables

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Tesis: P./J. 72/2007; Pág. 986), "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" (Décima Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3; Tesis: 2a./J. 111/2012; Pág. 1622), "RESPONSABILIDAD CIVIL. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DERIVADA DEL DELITO" (Décima Época; Instancia: T.C.C.; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 3; Tesis: I.4o.C.14 C ; Pág. 1932), "TRABAJADORES JUBILADOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES. TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES ESTABLECIDAS EN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS DE CARÁCTER LOCAL, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010; Tesis: 2a./J. 214/2009; Pág. 318), "CONTRATO DE ASOCIACIÓN EN PARTICIPACIÓN Y COMPRAVENTA. SU DISTINCIÓN" (Novena Época; Instancia: T.C.C.; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009; Tesis: I.3o.C.740 C; Pág. 1905), "DERECHOS AGRARIOS. PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SE EFECTÚA SU TRANSMISIÓN POR SUCESIÓN TESTAMENTARIA, NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 1649 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Octubre de 2009; Tesis: 2a./J. 144/2009; Pág. 70) y "POSESIÓN AGRARIA. LOS CONFLICTOS RELATIVOS DEBEN RESOLVERSE INTERPRETANDO EL SISTEMA JURÍDICO CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Marzo de 2005; Tesis: 2a. XXVI/2005; Pág. 358).

a la solución del caso concreto le estuviera permitido evaluar la regularidad constitucional³⁴ de las emitidas por los órganos dotados de potestades normativas ordinarias, que como resultado del análisis conducente se determinara que integran el contexto normativo aplicable, ni menos aún la referida regularidad respecto de las normas individualizadas estipuladas en algún instrumento contractual o en un acto concreto de autoridad que rigiera la relación jurídica al seno de la cual surgió el conflicto.

Como se advierte, esta concepción de la labor de juzgamiento, justificada en buena medida por la desconfianza en la llamada jurisdicción ordinaria, implicaba cercenar las atribuciones jurisdiccionales encaminadas a la correcta aplicación del derecho, pues basada implícitamente en un desconocimiento a la fuerza normativa plena de las normas constitucionales, daba lugar a que para determinar cuál era la norma aplicable al caso concreto, se dejara de lado una de las reglas básicas de aplicación de las normas jurídicas, la consistente en que la norma superior prevalece sobre la inferior.

Esta regla de aplicación del derecho se suma a otras reconocidas en el derecho positivo que permiten al operador jurídico determinar cuál es la norma general aplicable cuando se encuentra ante una aparente antinomia o ante una ausencia de regulación como son, entre otras, las que indican:

³⁴. Es importante tomar en cuenta que la regularidad constitucional de lo dispuesto en una norma general deriva tanto de su apego a la CPEUM como a lo dispuesto en un diverso ordenamiento que es inferior a ésta pero superior al que contiene aquélla. Es decir, dicho control implica el estudio tanto de violaciones directas a la Constitución como indirectas a ésta. En el caso de las violaciones indirectas debe tomarse en cuenta que entre la norma impugnada y la CPEUM pueden existir normas interpuestas, que son inferiores a este magno ordenamiento pero superiores al instrumento que contiene aquélla, como puede suceder cuando un reglamento es contrario a lo dispuesto en una ley. En virtud de esta relación jurídica el órgano dotado de atribuciones de control difuso debe tener como premisa fundamental velar por la eficacia de la CPEUM por lo que el contraste entre la norma reglamentaria y la legal únicamente lo debe llevar a cabo si está última se apega a la norma constitucional, pues de lo contrario el respectivo estudio de regularidad tendrá que abordarse considerando únicamente lo dispuesto en esta última perdiendo su carácter indirecto. Dicho en otra palabras, si el reglamento es contrario a la ley, pero ésta viola la CPEUM o un tratado internacional, la norma interpuesta no podrá ser un válido parámetro de regularidad por lo que el estudio respectivo deberá limitarse a confrontar dicho reglamento con la CPEUM o con el tratado respectivo, más no con la ley, norma interpuesta, que en el caso concreto se estimará inconstitucional y, por ende, inaplicable al caso concreto, aunque en este supuesto, inaplicable como parámetro de regularidad constitucional.

la norma posterior prevalece sobre la anterior, la norma especial sobre la general o las reglas que restringen derechos son de aplicación estricta y, por ende, no son aplicables por analogía o mayoría de razón.³⁵ Se trata de reglas que permiten determinar cuál es la regla general aplicable para un caso concreto.

Importa destacar que el sustento de esta regla de aplicación del derecho es el principio de supremacía constitucional, al tenor del cual los mandatos contenidos en la CPEUM como son, entre otros, los contenidos en las normas que reconocen derechos humanos, deben prevalecer en el orden jurídico del Estado mexicano, por lo que cualquier norma general inferior a esa Norma Fundamental carece de validez si es contraria a dichos mandatos y, por ende, es inaplicable para regir las relaciones entre los que se someten a ese orden, más aún para resolver un caso concreto.

En abono a lo anterior no debe perderse de vista que entre los mandatos constitucionales que se erigen en auténticos derechos humanos, se encuentra el principio de juridicidad al tenor del cual la validez de las normas generales expedidas por los órganos dotados de potestades normativas ordinarias, incluso la que da lugar a la incorporación de cualquier tratado internacional al orden jurídico mexicano,³⁶ está condicionada a respetar lo establecido en los ordenamientos de mayor jerarquía conforme a su rango normativo establecido en la propia CPEUM y atendiendo al ámbito de competencia de las entidades políticas del Estado mexicano.

³⁵. Vid. Contradicción de tesis 15/99 fallada por la Segunda Sala de la SCJN el 15 de octubre de 1999.

³⁶. Vid. lo señalado en el apartado C. Alcances del principio de supremacía constitucional, del punto 3. El principio de supremacía constitucional a la luz del nuevo marco constitucional, del considerando Quinto de la contradicción de tesis 293/2011 antes referida, en el cual se indica: "De acuerdo con lo anterior, puede decirse que el requisito previsto en el artículo 133 constitucional refuerza la interpretación de que los tratados internacionales se encuentran en una posición jerárquica inferior a la Constitución, mientras que el requisito previsto en el artículo 15 constitucional garantiza que, con independencia de la jerarquía normativa del instrumento que las reconozca, las normas internacionales de derechos y humanos, y no el tratado en su conjunto, se integren al parámetro de regularidad contenido en el artículo 1º constitucional. Así, las normas internacionales de derechos humanos que cumplan con el requisito material previsto en el artículo 15, pasarán a formar parte del catálogo constitucional de derechos humanos, desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por lo tanto, de su jerarquía normativa, para gozar, en consecuencia, de supremacía constitucional en los términos previamente definidos"

Así, por ejemplo, lo previsto en un reglamento expedido por el Presidente de la República será válido si es acorde a lo previsto tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales, las leyes generales y las leyes federales.

En ese orden de ideas, la esencia del control de la constitucionalidad radica en el uso de la regla de aplicación del derecho conforme a la cual la norma superior prevalece sobre la inferior, de ahí que cuando el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM establece el mandato consistente en que todas las autoridades del Estado mexicano deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por interpretación jurisprudencial³⁷ de dicho numeral en relación con lo previsto en el diverso 133, se concluye que todos los juzgadores deben abstenerse de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la CPEUM e incluso en tratados internacionales que regulen derechos humanos, lo que por extensión del derecho humano a la juridicidad da lugar a que dicha preferencia normativa se dé en todos los ámbitos normativos.³⁸

³⁷. Vid. tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)" (Décima Época; Instancia: 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, 1; Tesis: 1a./J. 18/2012; Pág. 420.)

³⁸. Aun cuando en algunos precedentes este control difuso pareciera limitarse a violaciones ajenas a una mera violación al principio de juridicidad, como podría ser el caso de una norma general emitida por una autoridad que carece de competencia para ello, tal como sucede en el párrafo 63 del amparo directo 3200/2013 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 8 de mayo de 2013, en el cual se indica "En materia de derechos humanos las dudas que puede generar una norma tienen que ver con una posibilidad real o potencial de invalidez sustantiva, esto es con una determinación justificada del juez en el sentido de que la norma genera dudas o resulta sospechosa de cara al orden constitucional o convencional", lo cierto es que por lo regular cualquier violación al principio de juridicidad cometido al emitir una norma general, incluso un vicio trascendente al procedimiento legislativo, se traduce en una violación a este derecho humano, como se destaca en la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Tesis: P./J. 31/2011; Pág. 870.).

Ante ello, si la función del juzgador sea en la jurisdicción ordinaria o al conocer de un medio de control de la constitucionalidad, conlleva la obligación de velar por el principio de supremacía constitucional y, por ende, de la regla de aplicación del derecho al tenor del cual la norma superior prevalece sobre la inferior, debe estimarse que la función de control de constitucionalidad de normas generales corresponde a todo juzgador y, por ende, es de carácter transversal a la función jurisdiccional, lo anterior sin menoscabo de que al ejercer dicha atribución, con base en el imperativo constitucional de interpretar integralmente la CPEUM, se delimiten y apliquen todos los derechos y demás bienes constitucionales involucrados en un problema concreto, lo que trasciende a relevantes aspectos procesales y al derecho de acceso efectivo a la justicia.

Por ende si bien la transversalidad de esta función de control permite su desarrollo por todos los jueces del Estado mexicano, ello no obsta para que en cada jurisdicción especializada se valore cuidadosamente cómo puede ejercerse sin violentar los derechos de las partes involucradas.

2.2 La pretensión de inconstitucionalidad como fin del proceso y el principio de prevalencia de la norma superior sobre la inferior como regla de aplicación del derecho que trasciende a una pretensión ejercida en la jurisdicción ordinaria

Una diferencia relevante entre la jurisdicción concentrada y la que ejerce control propiamente difuso es que en aquélla una de las pretensiones principales que se hace valer en el juicio es precisamente la declaración de inconstitucionalidad; en cambio, en la jurisdicción ordinaria el tema de constitucionalidad se convierte en un planteamiento necesariamente accesorio que si bien puede ser determinante para la pretensión que se hace valer, por lo regular constituye una pretensión accesoria a una principal en la que se busca hacer efectivo un derecho de fuente legal o contractual. Por ello, para que el juzgador ordinario pueda ejercer el control difuso de una norma general debe analizar en qué medida su inaplicación o desaplicación podría traducirse en un beneficio para alguna de las partes dentro del juicio respectivo, ya que si una disposición general no es aplicable

al caso concreto por más que su constitucionalidad se cuestione por una parte dentro de un juicio natural ello no permitirá válidamente emprender el análisis respectivo.

En adición a lo anterior, conviene resaltar que esta situación accesoria del planteamiento de inconstitucionalidad de una norma general también puede presentarse en los medios de control establecidos para impugnar un fallo o de esa naturaleza, como sucede en el caso del amparo directo, en el cual la pretensión principal es la revisión de la legalidad de una sentencia definitiva o de una resolución que pone fin al juicio sin decidirlo en lo principal, pero en cuya regulación se permite hacer valer conceptos de violación sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada; por otro lado, en el caso de la jurisdicción ordinaria esta distinción también puede encontrar excepciones como sucede en el caso del juicio de lo contencioso administrativo federal en el cual pueden impugnarse con motivo de su entrada en vigor disposiciones generales, a las cuales hoy en día ya es posible atribuir no sólo violaciones indirectas sino también directas a la CPEUM.³⁹

Por tanto si bien la distinción mencionada en este apartado permite diferenciar entre las particularidades del control concentrado y el difuso de la constitucionalidad de normas generales lo cierto es que la evolución de la regulación que rige a las jurisdicciones constitucional y ordinaria provoca que en ocasiones se diluya en buena medida, lo que viene a convertirse en un problema de ingeniería procesal y que, en todo caso,

³⁹. Al respecto destaca el artículo 2º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual dispone: "Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación", disposición que tiene su fuente real en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004; Tesis: 2a./J. 108/2004; Pág. 220).

debe tomar en cuenta la adecuada articulación entre ambas jurisdicciones⁴⁰ pues de lo contrario se pueden generar jurisdicciones ordinarias innecesarias que cada día eviten más los justiciables o una duplicidad de funciones que carece de justificación en un Estado donde los recursos escasos para enfrentar los problemas sociales exigen una mejor articulación del sistema de administración de justicia.

2.3 El llamamiento a juicio de la autoridad emisora de la norma materia de control de regularidad constitucional

Tradicionalmente se ha estimado que una diferencia relevante entre el control de constitucionalidad de una norma general realizado en un medio establecido para tal fin y el diverso que se realiza en un juicio ordinario, es que en éstos no es necesario llamar a juicio a la autoridad que emitió la disposición general cuya inaplicación se llevará a cabo, en tanto que en los medios de control de la constitucionalidad, especialmente donde la norma general respectiva es un acto reclamado en forma destacada, sí es necesario emplazar a la autoridad que ejerció la potestad normativa correspondiente. Si bien de una primera reflexión podría considerarse que se está en presencia de una distinción entre los dos tipos de control de la constitucionalidad materia de estudio, lo cierto es que dicha distinción se ha basado en el hecho de que sólo es necesario llamar a juicio a la autoridad normativa si la norma general respectiva va a ser objeto de un pronunciamiento expreso en la parte dispositiva de la sentencia, afectando la posibilidad de su aplicación en casos futuros o, aún más, dando lugar a

⁴⁰. En cuanto a estos problemas de articulación Vid. Coello Cetina Rafael, "La articulación del juicio de amparo y los diversos medios de control de la constitucionalidad" en Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea Arturo (coords.) Procesos constitucionales, Memoria del I Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa-IIIJ-UNAM, 2007, pp. 95-130; Coello Cetina Rafael, Articulación de los Medios de Control de la Constitucionalidad Nacionales y Locales, en "La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho", UNAM - Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, México, 2008, pp. 783-892; Coello Cetina Rafael, "La articulación de la jurisdicción contenciosa administrativa del Estado mexicano y el juicio de amparo", en Ley de Justicia Fiscal, 75 Aniversario, T. VI, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011, pp. 215- 258; y COELLO Cetina Rafael, *Propuesta de articulación de las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral del Estado mexicano*, En: GONZÁLEZ Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, T.I, UNAM-IIIJ, México, 2011, pp. 181-267.

su declaración de invalidez y, por ende, a su expulsión del mundo jurídico, por lo que si la inconstitucionalidad únicamente trasciende al específico acto de aplicación no es necesario llamar a dicha autoridad.

Este criterio, por ejemplo, podría justificar la falta de llamamiento al juicio de amparo directo a la o las autoridades que hubieren emitido la norma general cuya constitucionalidad se impugna en los conceptos de violación, como lo dispone actualmente el artículo 175, fracción IV, párrafo segundo, de la LA.

A pesar de lo anterior, tal vez la referida distinción se basa en un aspecto meramente formal que desconoce la esencia de la problemática que enfrenta el juzgador así como el papel constitucional que corresponde a la autoridad que ejerció la respectiva potestad normativa.

En efecto, si bien pudiera resultar razonable que la autoridad normativa sólo sea llamada a juicio cuando lo determinado en éste trascenderá a futuros actos de aplicación de la norma que emitió, lo cierto es que para los fines que se persiguen con el ejercicio de la respectiva potestad normativa, la inaplicación de una norma general en un caso concreto también conlleva una afectación a esos fines e incluso en determinados supuestos puede provocar una consecuencia de la misma gravedad que una declaración de invalidez con efectos generales, como sucede en el caso de diversas normas generales que en realidad trascienden a un reducido número de gobernados o, en el extremo contrario, cuando la sentencia que inaplica una norma general se dicta en un juicio que tutela intereses legítimos colectivos.

Así, con independencia de estos casos extremos donde pareciera indiscutible la necesidad de llamar a la autoridad normativa, lo cierto es que si con la emisión de una norma general se pretenden tutelar directa o indirectamente los derechos humanos de quienes se han sujetado al orden jurídico del Estado mexicano, en último de los casos para resguardar el principio de juridicidad o de dar certeza a las personas sobre las consecuencias de su conducta, se estima que, como principio general, antes de decidir sobre la constitucionalidad de una norma general es

necesario escuchar a la autoridad que la emitió, ya que el fallo que únicamente daría lugar a su inaplicación al caso concreto puede tener una trascendencia relevante para el goce de los derechos humanos no sólo de quien es parte dentro del juicio respectivo sino incluso para otras personas que con la inaplicación de la norma se pueden ver afectados en su esfera jurídica, tal vez no por un agravio directo, pero sí indirecto que trascienda a su especial situación frente al orden jurídico.

En ese tenor, resulta relevante escuchar a la autoridad normativa con el fin de que manifieste o aporte al juzgador los argumentos o elementos que estime relevantes para justificar la constitucionalidad de la norma general respectiva e incluso para conocer los objetivos que aquél persiguió con su emisión, en la inteligencia de que si legislador o la diversa autoridad normativa emitió una norma general, debe estimarse que tanto interés le asiste en cuanto a que se aplique en un caso concreto como en otros más.

En abono a lo anterior, debe recordarse que el interés por el que corresponde velar a esa autoridad normativa no se limita a que pervivan los actos que emita y a que no se le atribuya un actuar inconstitucional, sino que el interés que persigue es el de la sociedad a la cual se buscó tutelar con la norma general correspondiente.

Por tanto, atendiendo a los fines constitucionales que se persiguen con la emisión de una norma general y al papel que incluso hoy en día confiere a toda autoridad el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM, en cuanto a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, en el caso de las autoridades dotadas de potestades normativas, en aras de tutelar las prerrogativas fundamentales y diversos bienes constitucionales que, a su vez, se busca proteger con ese tipo de actos, se estima necesario que antes de declarar la inconstitucionalidad de una norma general, aunque ello se limite a su inaplicación al caso concreto, se llame al procedimiento respectivo a la o las autoridades responsables de su emisión, conforme a criterios que permitan equilibrar el principio constitucional que obliga a resolver escuchando a todos los posibles afectados con lo determinado en una sentencia con el diverso al tenor del cual la justicia debe impartirse de manera pronta.

En ese orden, bien sea en un juicio de amparo directo, en un juicio ordinario, o en cualquier otro en el que una norma general no se haya señalado como acto reclamado, también será relevante llamar a la contienda a la autoridad responsable de la emisión de aquella o cuando menos darle la oportunidad de que recurra la determinación respectiva, si el juzgador considera que existen elementos para presumir que ésta es inconstitucional, pues si estima que no lo es, será ocioso el llamamiento respectivo. Incluso, dicho deber de llamamiento a juicio también podría estimarse innecesario cuando ya existiera jurisprudencia de la SCJN sobre la inconstitucionalidad o la constitucionalidad de la norma general correspondiente.

Atendiendo a lo expresado, se estima que más que una diferencia entre el control concentrado y el pleno que se realiza en cualquier jurisdicción, el llamamiento a juicio de la autoridad emisora de una norma general cuya constitucionalidad será materia de análisis, debiera erigirse en una semejanza procesal, sin menoscabo de la existencia de algunas particularidades que ameritan especial reflexión, como sucede cuando dentro del juicio constitucional existe la oportunidad de hacer valer un recurso, en el cual podría impugnarse la inaplicación respectiva o cuando el problema de constitucionalidad surge en relación con una norma interpuesta o cuando se refiere a una diversa de carácter adjetivo aplicada dentro del propio medio de control, en la inteligencia de que no se advierte algún obstáculo para que en la ley procesal se establezca la obligación del juzgador de escuchar al emisor de la normativa correspondiente antes de que la inaplique, o vía interpretación conforme, inaplique alguno de sus sentidos normativos,⁴¹ lo que permitiría contar con sentencias mejor fundamentadas y motivadas a la vez de generar una importante dialéctica entre los órganos legislativos y los juzgadores. También puede sostenerse como una opción

⁴¹. La regulación de las bases mínimas que rijan estas funciones de control pleno de la constitucionalidad parece resultar necesaria aun cuando existen algunos aspectos que difícilmente podrán acotarse por esa vía como resulta respecto de la distinción entre la inaplicación de una norma general y su interpretación conforme, problemática que viene provocando auténticas inaplicaciones denominadas como interpretación conforme, lo que puede provocar grave inseguridad jurídica al provocar que todo tipo de autoridad administrativa so pretexto de una interpretación conforme o pro persona deje de lado textos que no contienen sentido normativo válido alguno o, peor aún, que bajo el mismo método se confiera a la CPEUM un sentido normativo ajeno al de su texto.

válida inaplicar sin previa audiencia cuando la autoridad normativa y el tercero afectado por la inaplicación pueden acudir a un medio de defensa para controvertir dicha inaplicación.

Tampoco se advierte inconveniente constitucional para que el juzgador de amparo, por ejemplo en la vía directa, o el juzgador que conoce de un juicio ordinario, en aplicación directa del principio de audiencia reconocido en el artículo 14, párrafo segundo, de la CPEUM, llame a juicio a la autoridad emisora de una norma que en el caso concreto considere pudiera ser inconstitucional, bien sea ante un planteamiento de las partes o al advertir de oficio el vicio respectivo.

2.4 Los efectos de la sentencia constitucional y los de la sentencia de la jurisdicción ordinaria sustentada en la inaplicación de una norma inferior contraria a alguna que condiciona su validez

Tema de gran relevancia son los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma general lo que ha dado lugar al desarrollo de diversas tipologías de esos fallos,⁴² especialmente en el ámbito de la jurisdicción constitucional. En el caso de los medios de control del Estado mexicano destacan las consecuencias de la sentencia de amparo que declara la inconstitucionalidad de una ley, máxime que son diversos los de las dictadas en amparo indirecto que los de las emitidas en amparo directo. En el primer caso aun cuando esos fallos no tienen la consecuencia de invalidar la norma general respectiva lo cierto es que protegen al quejoso tanto de su aplicación que dio lugar al juicio de amparo como de su aplicación futura en tanto no se emita un nuevo acto legislativo que modifique en alguna porción el numeral respecto del cual se concedió el

⁴². FERRER Mac-Gregor Eduardo y Sánchez Gil Rubén, *El Control Abstracto de Inconstitucionalidad de Leyes en México*, En: P. Haberle y D. García Belaunde (Coords.), *El Control del Poder*, Homenaje a Diego Valadés, t. II, México, UNAM-IJ, 2011, pp. 121-155; Nogueira Alcalá Humberto, "Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 8, julio-diciembre de 2004, pp. 71-104; Díaz Revorio Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex nova, Valladolid, 2001, pp. 35-37 y Coello Cetina Rafael, *Tipología de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales atendiendo a sus efectos en Temes de Derecho Procesal Electoral*, México, SEGOB, 2010, pp. 97-167.

amparo. En cambio, en amparo directo la declaración de inconstitucionalidad únicamente trasciende a la sentencia o resolución impugnadas, dejando en posibilidad a las autoridades de volver a aplicar la norma al mismo quejoso, pero en casos diversos al que fue materia de análisis en la sentencia impugnada en el amparo correspondiente.⁴³

Por su parte, la inaplicación de una ley realizada en una sentencia dictada dentro de un juicio ordinario únicamente trasciende al caso concreto por lo que como consecuencia de esa inaplicación el tribunal debe aplicar directamente la CPEUM atendiendo a las particularidades de dicho caso. Como lo señala Allan R. Brewer Carías,⁴⁴ "tal como sucede en todos los sistemas con control judicial difuso, el Tribunal debe limitarse a decidir la no aplicación de la ley inconstitucional en el caso concreto, por supuesto, sólo cuando ello resulte pertinente para la resolución del asunto".

En complemento a lo anterior también deben mencionarse a los medios de control de la constitucionalidad en la materia electoral, en los cuales atendiendo a lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la CPEUM las

⁴³. Al respecto son ilustrativas las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA POR LA APLICACIÓN DE UNA NORMA ESTIMADA INCONSTITUCIONAL" (Décima Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I; Tesis: 2a./J. 145/2013; Pág. 579.), "PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. ORDEN EN QUE SE DEBEN ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN RAZÓN DE LOS EFECTOS EN QUE SE TRADUZCA LA CONCESIÓN DEL AMPARO" (Novena Época; Instancia: 1a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Abril de 2007; Tesis: 1a. XC/2007; Pág. 368.), "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999; Tesis: P./J. 112/99; Pág. 19.) , "AMPARO CONTRA TRIBUTOS AUTODETERMINABLES. SUS EFECTOS FUTUROS CONSISTEN EN QUE EL QUEJOSO NO APLIQUE LA PORCIÓN NORMATIVA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, O BIEN, INCORPORE EL BENEFICIO SEÑALADO EN LA SENTENCIA HASTA QUE EXISTA UN CAMBIO NORMATIVO" (Novena Época; Instancia: 2a. Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Tesis: 2a. CXV/2008; Pág. 265.), "LEYES, AMPARO CONTRA EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ORGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACION" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996; Tesis: P. CXXXVII/96; Pág. 135.)

⁴⁴. BREWER Carías, Allan R, *Derecho Procesal Constitucional*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogota, 2013, p. 102.

Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) están facultadas para inaplicar al caso concreto las leyes que estimen inconstitucionales. Por tanto, al conocer de los medios de control regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las Salas del TEPJF están facultadas expresamente para inaplicar normas generales por estimarlas inconstitucionales, lo que se asemeja a una facultad de control difuso, aun cuando las particularidades del caso han llevado a que en ocasiones se acepte la impugnación de normas generales en materia electoral con motivo de su entrada en vigor⁴⁵ o incluso a estudiar la existencia de omisiones legislativas atribuidas a un legislador local.⁴⁶

Al respecto es importante tomar en cuenta que el TEPJF tiene una especial posición constitucional que permite distinguir con nitidez el control constitucional que realiza respecto de un control difuso. En efecto, en términos del párrafo primero del artículo 99 de la CPEUM dicho tribunal es, con excepción de la SCJN, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y, por ende, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre los diversos aspectos relacionados tanto con derechos político electorales como político no electorales señalados en ese numeral; además, del análisis detenido de sus atribuciones jurisdiccionales se advierte que conoce de una auténtica jurisdicción constitucional cuya finalidad es velar, de manera integral, por el acatamiento de los referidos derechos fundamentales, por lo que el control que le corresponde ejercer respecto de las normas generales que trascienden a esas prerrogativas tiene una fuerza de mayor entidad a la de un control difuso conferido a un órgano jurisdiccional de la llamada potestad ordinaria, sin que éstos rasgos distintivos se presenten en diversas jurisdicciones especializadas que

⁴⁵. Así sucedió en el JDC-31/2009 y acumulados, resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 8 de abril de 2009 en el cual se aceptó su procedencia contra el artículo cuarto transitorio del Decreto 149 del Congreso del Estado de Aguascalientes que afectaba la permanencia en el cargo de diversos consejeros ciudadanos del Instituto Electoral Local, el cual se estimó retroactivo.

⁴⁶. Al respecto destaca el fallo emitido el 2 de octubre de 2013 por la Sala Superior del TEPJF en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-122/2013, en el cual se estimó que dicho medio de control es procedente para impugnar la omisión del Congreso del Estado de Tamaulipas para adecuar la legislación local a la reforma constitucional publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012, en el cual se determinó la existencia de una omisión legislativa absoluta y se vinculó a ese órgano legislativo a emitir las reformas conducentes a la brevedad posible.

conocen de juicios relacionados con la tutela de otros derechos fundamentales, como sucede respecto de los de los trabajadores o de los sujetos de derecho agrario, donde la principal nota distintiva es, en un contexto de control difuso, la posibilidad de impugnar sus resoluciones en la jurisdicción constitucional de amparo, lo que no sucede con lo determinado por el TEPJF.

Precisado lo anterior, es conveniente aludir a otras particularidades del control constitucional de normas generales realizado por el TEPJF, específicamente el relacionado con las disposiciones generales emitidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y con los Estatutos⁴⁷ de un partido político, auténticas normas generales que no tienen rango ni fuerza de ley, pero que en el primer caso provienen de un órgano del Estado y en el segundo de un institución de orden público, debiendo destacarse que en ambos casos por las sentencias de la Sala Superior del TEPJF que declaran su inconstitucionalidad tienen efectos generales, en tanto revocan la norma impugnada, lo que resulta en principio una consecuencia natural de la naturaleza del acto controvertido, el cual es precisamente el acuerdo general del INE o el Estatuto respectivo. Situación diferente podría presentarse cuando se impugne en esa jurisdicción un acto de aplicación de ese tipo de normas generales, aun cuando bien pudiera el TEPJF estimar innecesaria la impugnación directa de éstas para también revocar la norma general respectiva, al ser fuente de emisión de actos concretos inconstitucionales.

Como se advierte, si bien por lo regular el ejercicio de atribuciones de inaplicación de normas generales al caso concreto se limita a trascender al caso sometido a consideración del tribunal respectivo, ello no obsta para reconocer la naturaleza de la jurisdicción electoral o la situación procesal que se presenta en jurisdicciones que no son propiamente constitucionales, como la de lo contencioso administrativo, pero en las cuales la regulación procesal aplicable permite controvertir como acto destacado una norma general por determinados vicios, supuesto en el cual la sentencia que al

⁴⁷. Vid. AGUIRRE Saldívar Enrique, *Impugnación de estatutos partidarios por inconstitucionalidad en Temas de Derecho Procesal Electoral*, México, SEGOB, 2010, pp. 419-438.

efecto se dicte podrá tener efectos generales, lo que no deriva de la naturaleza del control difuso sino de la específica regulación procesal.

En ese orden, aun cuando el legislador tiene amplias atribuciones para fijar el alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad y de la inaplicación o desapplicación de una norma general, lo cierto es que, por lo regular, la sentencia dictada en un medio de control de la constitucionalidad tendrá un mayor impacto sobre la eficacia de la norma general respectiva, bien sea porque la puede invalidar con efectos generales, como sucede en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad, o como sucede en amparo indirecto, la inconstitucionalidad tendrá efectos hacia el futuro y el pasado para el propio quejoso; a diferencia del amparo directo, en el cual considerar inconstitucional una norma general tendrá las mismas consecuencias que la inaplicación realizada vía control difuso, con la relevancia de que los fallos dictados en amparo directo sí pueden dar lugar a la integración de jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de normas generales y, por ende, a la mayoría de las reglas procesales de mayor tutela que ello conlleva.

Por tanto, aun cuando sea posible distinguir entre un medio de control y un juicio ordinario atendiendo a los efectos de los fallos dictados en ellos, lo cierto es que también se trata de un tema de ingeniería procesal, en relación con el cual el legislador debe atender de manera integral al sistema de control de la constitucionalidad de normas generales en el ámbito jurisdiccional, problemática que pasa por decidir en cuántas y cuáles vías los gobernados y otros sujetos legitimados pueden plantear la inconstitucionalidad de una norma general, las consecuencias que tiene la declaración de inconstitucionalidad de una norma general con efectos inter partes o generales, así como sus efectos en el tiempo, todo lo cual implica reflexionar sobre diversas cuestiones, como son las consecuencias de mantener en vigor una norma contraria a la CPEUM, el sano equilibrio que debe existir entre los órganos jurisdiccionales y algunas o todas las autoridades dotadas de potestades normativas así como atender al principio de uso eficiente y eficaz de los escasos recursos con los que cuenta el Estado mexicano.

A pesar de lo anterior, hoy en nuestro sistema de control constitucional de normas generales en vía jurisdiccional es posible advertir que el poco regulado control difuso⁴⁸ únicamente da lugar a que se inaplique al caso concreto la norma general con rango de ley que se llegue a estimar inconstitucional, con efectos similares a los que tiene una sentencia de amparo directo en cuya parte considerativa se sostiene la inconstitucionalidad de una norma general, en tanto que en el juicio de amparo indirecto y en otros medios de control de la constitucionalidad se podrán obtener sentencias con mayores efectos, llegando al extremo de las sentencias dictadas en un juicio de revisión constitucional del TEPJF las cuales incluso llegan a vincular al legislador ordinario para que purgue omisiones legislativas absolutas.

⁴⁸. En el ámbito local destaca lo establecido en el artículo 44 bis-I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, al cual se adicionaron dos párrafos mediante Decreto publicado el 4 de mayo de 2012 para indicar: "La Sala Constitucional conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad, en estos casos resolverá también el fondo del asunto planteado. Para la substanciación de estos recursos ordinarios se observarán las disposiciones de la legislación procesal de la materia, para el trámite y resolución del recurso". Lo dispuesto en este precepto genera la interrogante sobre si dicha Sala también conocerá de los recursos ordinarios en los que una parte haga valer la inconstitucionalidad de la norma general aplicada en la sentencia de primera instancia o cuando en ésta se haya reconocido la constitucionalidad de un acto de esa naturaleza, aún más, qué sucederá cuando una Sala Penal o Civil al conocer de un recurso estime, de oficio, que debe ejercer el control difuso. Como se advierte, la solución legislativa no permite concentrar las decisiones sobre control difuso en la segunda instancia de la jurisdicción ordinaria del Estado de México. En ese orden, a nivel estatal se justifica aún más el establecimiento de Salas Constitucionales al seno de los Tribunales Superiores de Justicia, las que podrían conocer de las contradicciones de tesis entre sus Salas e incluso entre éstas y los juzgados de primera instancia respecto de sus resoluciones que hayan quedado firmes en materia de control constitucional de normas generales, en la inteligencia de que la procedencia de la contradicción también se sujetaría a la inexistencia de jurisprudencia específica de los órganos respectivos del Poder Judicial de la Federación, a saber, el Pleno y las Salas de la SCJN, el Pleno del Circuito respectivo y algún Tribunal Colegiado del mismo Circuito, lo que permitiría una importante participación de una Sala Constitucional local para lograr un nivel aceptable de concentración y publicidad de los pronunciamientos emitidos por los tribunales del Estado respectivo al ejercer el control difuso, lo que justificaría aún más a este tipo de Salas, las que actualmente al resolver un medio de control concentrado, como puede ser una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad, una acción por omisión legislativa o un medio de control previo de la constitucionalidad, pueden ejercer sus funciones tomando como parámetro de control tanto lo previsto en la CPEUM como en la Constitución de su Estado, en virtud del mandato derivado del artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM, tal como lo precisó el Pleno de la SCJN en el inciso B) del considerando Quinto de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012 en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, al señalar expresamente: "Asimismo, los derechos humanos generan un marco de control material que también puede ser objeto de control constitucional local en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal".

3. Tipos de control de la regularidad constitucional de normas generales en la jurisdicción de amparo

En este capítulo se desarrollan en dos subcapítulos los tipos de control de la constitucionalidad de normas generales que pueden realizarse dentro de un juicio de amparo. Como primer criterio distintivo se toma en cuenta si dichos actos fueron aplicados al quejoso antes de promover el juicio de amparo, por lo regular en el acto reclamado o en el procedimiento que le precedió, o bien si su aplicación tendrá lugar o aconteció dentro de ese juicio constitucional.

En el primer supuesto se distingue entre los planteamientos a petición de parte, bien sea en amparo indirecto o en el directo, respecto de los que pueden introducirse de oficio en ejercicio de la suplencia de la deficiencia de la queja, al tenor del artículo 79 de la LA o incluso en ejercicio de las facultades de control pleno derivadas del artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, cuando la referida suplencia no permite introducir el tema en comento.

Finalmente, en el segundo supuesto se analizan, en primer lugar, las posibilidades de plantear la inconstitucionalidad de normas sustantivas aplicadas dentro del juicio de amparo y, en segundo lugar, cómo impugnar normas procesales que pueden afectar a las partes o a un tercero en un juicio de esa índole.

3.1 El análisis de constitucionalidad de normas generales con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su aplicación en el acto reclamado

Como es de sobra conocido en el juicio de amparo puede impugnarse la constitucionalidad de normas generales con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su aplicación en un acto concreto. En el caso de la impugnación de normas con motivo de su entrada en vigor, los planteamientos de esa naturaleza pueden realizarse en amparo indirecto cuando se trate de normas de individualización incondicionada, es decir las que con motivo de su entrada en vigor generan un agravio personal el

cual, en el nuevo contexto constitucional, puede ser directo o indirecto, dado que el juicio de amparo también tutela intereses legítimos afectados por ese tipo de actos, tal como lo sostuvo la Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 152/2013. En el amparo indirecto, como lo indica el artículo 107, fracción I, de la LA, también podrán señalarse como actos reclamados las normas generales que sirvan de sustento a un acto concreto en el cual se hayan aplicado, bien sea una diversa norma general o un acto concreto, formalmente jurisdiccional, administrativo o legislativo; incluso, el acto de aplicación podrá provenir del propio quejoso o de un tercero, como se ha reconocido en diversa jurisprudencia.⁴⁹

Además, contra el acto de aplicación proveniente de una autoridad, el quejoso puede optar por agotar los medios ordinarios de defensa o bien acudir desde luego al amparo indirecto sin agotar el principio de definitividad, como deriva de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 61 de la LA. Lo anterior, debiendo considerar que si el acto de aplicación se emitió dentro de un juicio o un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, será posible acudir al amparo indirecto para impugnar la norma general aplicada en el acto concreto de aplicación, incluso por vicios propios, siempre y cuando este acto intraprocesal afecte derechos sustantivos, como lo exigen las fracciones III y V del artículo 107 de la LA, de lo contrario deberá esperarse a que se emita la última resolución de ese procedimiento la cual podrá impugnarse

⁴⁹. Vid. tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: "LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY". (Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 205-216, Primera Parte, Página 169.), "LEYES, AMPARO CONTRA. EL CUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO POR IMPERATIVO LEGAL ES ACTO DE APLICACIÓN QUE PUEDE SERVIR DE BASE PARA EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE IMPUGNACIÓN". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Septiembre de 1997; Tesis: P./J. 67/97; Pág. 84.), "IMPUESTO SOBRE LA RENTA. SU RETENCIÓN POR EL PATRÓN AL EFECTUAR EL PAGO DE ALGÚN CONCEPTO QUE LA LEY RELATIVA PREVÉ COMO INGRESO POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO, Y ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR LA IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO, SIEMPRE Y CUANDO EN EL DOCUMENTO RESPECTIVO SE EXPRESEN LOS CONCEPTOS SOBRE LOS CUALES SE EFECTÚA DICHA RETENCIÓN Y SU FUNDAMENTO LEGAL". (Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Mayo de 2004; Tesis: 2a./J. 52/2004; Pág. 557)

en amparo indirecto haciendo valer la inconstitucionalidad de las normas generales que sustentaron los actos emitidos dentro de aquél.

En cambio, tratándose del amparo que se promueve en la vía directa, es decir el que procede contra sentencias que ponen fin a un juicio o contra resoluciones que le ponen fin sin resolverlo en lo principal, será posible impugnar normas generales aplicadas tanto en la sentencia o resolución señalada como acto reclamado, como en los actos emitidos dentro del proceso que le precedió, sin necesidad de haber preparado la vía agotando los recursos ordinarios contra el acto intraprocesal en el que se aplicó aquélla, como deriva de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 171 de la LA y, tratándose de las dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo o por la agraria cuando se impugnan ante ella actos de autoridad, también será posible plantear la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas en el acto administrativo de origen,⁵⁰ siempre y cuando en el fallo natural respectivo se haya abordado el fondo de lo planteado y el quejoso no haya obtenido un fallo que le resulte totalmente favorable. A diferencia de lo que sucede en el amparo indirecto, en el amparo directo las normas generales que se controvertan en la demanda no serán señaladas como actos reclamados y, por ende, las autoridades emisoras de aquéllas, en un ámbito de estricta legalidad, no serán llamadas a juicio, - aunque como ya se dijo nada obsta para que al emplazar a las partes, con vista en lo señalado en la demanda de amparo directo, el tribunal responsable en una interpretación conforme de lo previsto en el artículo 178, fracción II, de la LA, también considere como tercero interesado al órgano que emitió la norma general controvertida – y, además, en la sentencia respectiva el análisis de los respectivos conceptos de violación únicamente trascenderá a la parte considerativa del fallo constitucional limitándose en los resolutivos a negar u otorgar el amparo respecto de la sentencia o resolución reclamada.

⁵⁰. Al respecto es ilustrativa la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "AMPARO DIRECTO. EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES APLICADAS EN PERJUICIO DEL QUEJOSO EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN". (Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003; Tesis: 2a./J. 152/2002; Pág. 220).

En ese contexto, importa referir en este sub capítulo a los supuestos en los que sin petición de parte el juzgador de amparo puede abordar el análisis de constitucionalidad de las normas generales aplicadas en el acto reclamado o en los actos que se dictaron en el proceso o procedimiento administrativo seguido en forma de juicio que lo precedieron.

3.1.1 El análisis officioso en suplencia de la deficiencia de la queja

La falta de planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma general en la demanda de amparo no impide al juzgador de los derechos humanos advertir que el acto reclamado se basó en una norma inconstitucional y, en consecuencia, introducir a la litis constitucional ese aspecto; sin embargo, para ello, conforme a las reglas que rigen el juicio de amparo, en principio es necesario que se actualice alguno de los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja previstos en el artículo 79 de la LA.

Ante ello, es conveniente referir al supuesto contenido en la fracción I de ese numeral, conforme al cual en cualquier materia debe operar la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios cuando el acto reclamado se funde en normas generales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la SCJN o de los Plenos de Circuito, lo cual dará lugar a que se conceda el amparo respecto del acto de aplicación de la ley correspondiente y de haberse impugnado ésta siendo improcedente el amparo en su contra, como puede suceder en la vía indirecta cuando ya exista cosa juzgada respecto del quejoso, se sobreseerá en el juicio respecto de ésta y se concederá la protección constitucional en relación con el acto reclamado; incluso tratándose de jurisprudencia temática.⁵¹ En relación

⁵¹. Al respecto son ilustrativas las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONDICIONES PARA QUE OPERE RESPECTO DE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO)" (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Tesis: P./J. 105/2007; Pág. 13), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Tesis: P./J. 104/2007; Pág. 14), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA

con la jurisprudencia vinculatoria en los términos de este precepto cabe señalar que la SCJN ha reconocido implícitamente que también los TCC pueden establecer jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de normas generales, de donde es posible sostener que ésta también da lugar a la suplencia de la deficiencia de la queja.⁵² Sobre esta conclusión es relevante lo previsto en los Acuerdos Generales Plenarios 11/2011 y 15/2013 en los cuales se prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento de declaratoria

EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. ES APLICABLE EN AMPAROS DIRECTO E INDIRECTO, EN PRIMERA INSTANCIA O EN REVISIÓN". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006; Tesis: P./J. 6/2006; Pág. 7), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA, AUNQUE NO SE HAYA PLANTEADO EN LA DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006; Tesis: P./J. 4/2006; Pág. 8), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA SIN QUE OBSTE QUE SE TRATE DEL SEGUNDO O ULTERIORES ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006; Tesis: P./J. 8/2006; Pág. 9), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS". (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006; Tesis: P./J. 5/2006; Pág. 9)

⁵². En relación con este tema son ilustrativas las tesis aisladas de TCC que llevan por rubro y datos de identificación: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE EN AMPAROS EN REVISIÓN TRATÁNDOSE DE DECRETOS O LEYES LOCALES O REGLAMENTOS LOCALES O FEDERALES DECLARADOS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO". (Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Tesis: IV.1o.A. 11 K, Pág. 1089), "SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDE EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CON MOTIVO DE LA COMPETENCIA DELEGADA EN ESA MATERIA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ORIGEN Y RAZONES DE SU PROCEDENCIA". (Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Mayo de 2008; Tesis: IV.2o.A. 37 K Pág. 1167), "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. ES APLICABLE RESPECTO DE JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CON MOTIVO DE LA COMPETENCIA DELEGADA EN SU FAVOR POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A TRAVÉS DEL PUNTO QUINTO DE SU ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001". (Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007; Tesis: XVI.1o. A. T. 8 K Pág. 3327)

general de inconstitucionalidad con base en jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes establecida por un TCC.

También en relación con este supuesto, en el caso de tratarse de un juicio de amparo directo se estima que la respectiva declaración de inconstitucionalidad no requiere del llamamiento a juicio de la autoridad que emitió la norma general correspondiente, dado que al ya existir la jurisprudencia respectiva resultará innecesario escucharla, máxime que la vinculatoriedad del criterio respectivo no está sujeta a mayores condiciones. Otros supuestos relevantes de suplencia de la deficiencia de la queja para declarar la inconstitucionalidad del acto reclamado al estimar que las normas generales en las que se sustenta son inconstitucionales, son los que tienen lugar en los casos previstos en las fracciones II, III, IV, V y VII, del referido artículo 79, en los cuales la suplencia es amplia y puede operar aun ante la ausencia de conceptos de violación, la cual debe ejercerse cuando el juzgador de amparo estime que la norma general que sustenta el acto reclamado, aun cuando no exista jurisprudencia sobre su inconstitucionalidad, es contraria a la CPEUM, caso en el cual tampoco se declarará la inconstitucionalidad de esa normativa, al no ser acto reclamado, sino únicamente la del acto concreto impugnado en forma destacada en la demanda de amparo, al estimar que éste es violatorio del artículo 16 de esa Norma Fundamental por sustentarse en una norma inconstitucional.

Aspecto que amerita especial reflexión es si en esos supuestos antes de que el juzgador de amparo desaplique o inaplique una norma general al caso concreto, vía suplencia de la deficiencia de la queja, deberá llamar a las partes interesadas en que subsista el acto reclamado, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, es decir, tanto al tercero interesado como a la autoridad normativa. Como se mencionó en el capítulo anterior, la inaplicación de una norma general también afecta la esfera competencial que la CPEUM y las normas generales derivadas de ésta, confieren a las autoridades responsables de su emisión y, aún más, a los terceros interesados que hayan recibido algún beneficio con el dictado

Finalmente, también destaca en este rubro lo previsto en la fracción VI del artículo 79 de la LA, conforme al cual procede la suplencia de la deficiencia: "En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente (no autoridad) una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1º de esta Ley", supuesto en el cual la posibilidad de introducir el problema de constitucionalidad de normas generales, parece estar condicionada a que su acto de aplicación en perjuicio del quejoso lo hubiere dejado sin defensa por lo cual será necesario que aquéllas regulen aspectos procesales y el vicio que presenten impida al quejoso ejercer a plenitud sus defensas, como puede suceder cuando se advierta la aplicación de una ley que vulnere el derecho de audiencia previa o bien de una norma procesal que ante la falta de competencia de un tribunal para conocer de un juicio determinado establezca como consecuencia la improcedencia y, por ende, el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento en aquél, a pesar de que existe una diversa jurisdicción a la que corresponde conocer del juicio respectivo, lo que al parecer exige que en respeto al derecho de acceso efectivo a la justicia garantizado en el artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM y al derecho a un recurso sencillo y efectivo reconocido en el artículo 25 de la CADH, la mencionada incompetencia dé lugar a que se remita la demanda correspondiente al tribunal que se estime competente y no a que, simplemente, se deseche o se devuelva la demanda al actor o, con posterioridad a su admisión, se sobresea en el juicio, dejándolo en total estado de indefensión.

En este supuesto también se estima necesario que, antes de que en suplencia de la deficiencia de la queja se emita una resolución definitiva dentro del juicio de amparo, sobre la inconstitucionalidad de la norma general respectiva, se escuche en un lapso brevísimo tanto al tercero interesado como a la autoridad que emitió la norma general correspondiente, en la inteligencia de que las defensas también se limitarían al ofrecimiento de pruebas documentales y a la rendición de alegatos.

En conclusión, en los juicios de amparo derivados de juicios relacionados con menores o incapaces, en los que se afecte el orden y desarrollo de la familia, así como con juicios penales o en materia agraria e incluso en

materia laboral, a favor del trabajador, para abordar el estudio oficioso de la constitucionalidad de normas generales e incluso declararlas inconstitucionales en la parte considerativa del fallo, será necesario tomar en cuenta:

1. En el caso de que el juzgador de amparo estime que la norma general aplicada en el acto reclamado es inconstitucional o que el sentido normativo al tenor del cual se aplicó no es acorde a la interpretación conforme de aquélla, deberá analizar si la determinación que adopte es impugnabile mediante algún recurso previsto en la LA, pues de ser así podrá emitir el pronunciamiento respectivo sin necesidad de llamar o dar vista, respectivamente, a la autoridad normativa y al tercero interesado.
2. En el caso de que el juzgador de amparo estime que la norma general aplicada en el acto reclamado es inconstitucional o que el sentido normativo al tenor del cual se aplicó no es acorde a la interpretación conforme de aquélla y, además, advierta que el pronunciamiento que emita no podrá ser impugnado en algún recurso dentro del juicio constitucional respectivo, deberá llamar al juicio o dar vista, respectivamente, a la o a las autoridades responsables de la emisión de aquélla así como al tercero interesado, para que aleguen lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas documentales que tengan bajo su resguardo que estimen pertinentes, en la inteligencia de que el plazo improrrogable para ello será de diez días hábiles.
3. Al abordar en suplencia de la deficiencia de la queja el estudio de constitucionalidad o la interpretación conforme de la norma general que sustenta el acto reclamado y concluir que ésta es inconstitucional o que en dicho acto se aplicó un sentido normativo de esa norma que es contrario a la CPEUM, el juzgador deberá analizar si cuenta con los elementos suficientes para otorgar un amparo en el que defina la solución que debe darse al caso concreto desaplicando dicha norma o sentido normativo y aplicando directamente la normativa constitucional o si es necesario otorgar el amparo para el efecto de que las partes dentro del juicio natural respectivo, al tenor del marco

normativo derivado del fallo constitucional, ejerzan sus defensas a plenitud.

3.1.2 El análisis oficioso en ejercicio del control pleno

Cuando no se actualiza alguno de los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja el juzgador de amparo se puede encontrar con dos diversos supuestos en los cuales deberá tomar en cuenta el mandato constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El primero cuando la quejosa plantea en su demanda que la norma general que sustenta el acto reclamado es inconstitucional sin señalarla como acto reclamado a pesar de tratarse de amparo indirecto, al tomar en cuenta que por algún motivo ese juicio es improcedente para impugnar dicha norma como acto destacado y, el segundo, cuando el propio juzgador advierte, de oficio, la aplicación de una norma general violatoria de la CPEUM.

En el primer supuesto antes referido surge la interrogante sobre si a pesar de que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra una norma general, en la demanda de amparo podrán desarrollarse conceptos de violación en los que se aduzca que el acto concreto reclamado es inconstitucional por sustentarse en una norma general que transgrede la CPEUM. En relación con este tipo de planteamientos importa señalar que conforme a la técnica del juicio de amparo pudiera estimarse que su análisis no es posible al haberse perdido la oportunidad de controvertir la norma general respectiva, como pudiera suceder a haberse consentido; sin embargo, atendiendo al mandato derivado del párrafo primero del artículo 1º constitucional se estima que, sin desconocer las reglas de procedencia del amparo indirecto, ante ese tipo de planteamientos, si el juicio es procedente contra el acto de aplicación, el juzgador deberá analizar, en primer lugar, si son operantes, es decir si la norma cuestionada efectivamente se aplicó en el acto reclamado y, en segundo lugar, deberá abordar el respectivo estudio de constitucionalidad, conclusión que además es acorde a la finalidad del juicio constitucional y que atiende a las posibilidades del control constitucional pleno cuando la norma general respectiva no es señalada como acto reclamado. Conclusión semejante,

pero dentro del ámbito del amparo directo y al tenor de la interpretación de la LA se ha sostenido en la jurisprudencia de la SCJN,⁵³. Vid. tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. NO OPERA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO, A PESAR DE TRATARSE DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN". (Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, Tesis: P./J. 1/2013 (10a.), Página: 5)

al considerar que aun cuando la norma general se hubiere consentido previamente, ello no será obstáculo para que se estudie su constitucionalidad cuando el acto reclamado no es dicha norma sino únicamente su acto de aplicación.

En el segundo supuesto antes referido, es decir cuando no opera la suplencia de la deficiencia de la queja ni el quejoso plantea la inconstitucionalidad de una norma general que sustenta el acto reclamado también surge la interrogante sobre si el juzgador de amparo válidamente puede introducir de oficio el estudio de constitucionalidad de las normas generales que sustentan el acto reclamado.

Al respecto, es importante destacar que aun cuando la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de normas generales en un juicio de amparo se rige, en principio, por la regulación establecida para tal efecto tanto en los artículos 103 y 107 de la CPEUM como en la Ley de Amparo, ello no obsta para reconocer que los juzgadores de amparo también están vinculados por el mandato derivado del artículo 1o, párrafo tercero, de esa Norma Fundamental, el cual da lugar a una atribución de impacto transversal a toda función jurisdiccional, por lo cual para cumplir con éste y respetar la normativa que rige expresamente el juicio de amparo, deberá

⁵³. Vid. tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. NO OPERA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO, A PESAR DE TRATARSE DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN". (Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, Tesis: P./J. 1/2013 (10a.), Página: 5)

realizar su aplicación armónica, por lo que aun cuando la regulación que expresamente regula a ese juicio constitucional no contempla la posibilidad de que el juzgador de amparo, sin que opere la suplencia de la deficiencia de la queja, aborde de oficio el estudio de la constitucionalidad de las normas generales que sustentan el acto reclamado, deberá realizarlo atendiendo al mencionado mandato constitucional, sin menoscabo de que, como ya se precisó, cualquier estudio oficioso sobre validez del acto reclamado y, más aún, de las normas generales que lo fundamentan, deba tomar en cuenta tanto a los sujetos que tienen interés en que prevalezca el acto reclamado como a las autoridades que emitieron la norma general que se pretende inaplicar al caso concreto.

Cabe agregar que lo antes sostenido da lugar a reflexionar sobre si en el juicio de amparo, en el nuevo contexto constitucional, aún es aplicable el llamado principio de estricto derecho, pues si el juzgador de amparo advierte, de oficio, que el acto reclamado, con independencia de la materia en la que incida, se sustenta en una norma general que es inconstitucional o que se aplicó al tenor de un sentido normativo que no es conforme a la CPEUM, deberá introducir el análisis de constitucionalidad e inaplicar la norma respectiva o su sentido normativo contrario a su interpretación conforme, en la inteligencia de que este principio de estricto derecho se ve gravemente afectado por lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM en la medida en que se puede erigir en un obstáculo para que se cumpla con este mandato fundamental.

En cuanto a los casos concretos sobre la posibilidad de introducir el estudio de constitucionalidad destaca la situación existente respecto del artículo 174 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito⁵⁴ y su interpretación conforme a la prohibición de la usura, como modalidad del derecho a la propiedad privada, contenida en el artículo 20, apartado 3,

⁵⁴. Para un interesante estudio sobre la posibilidad de inaplicar dentro de un juicio de amparo el artículo 362 del Código de Comercio por ser violatorio de la prohibición convencional de la usura Vid. Silva García Fernando, Poder Judicial vs. Control de Convencionalidad: A propósito de la prohibición de usura e intereses moratorios excesivos, en García Villegas Sánchez Cordero Paula M. (coord.) El Control de Convencionalidad y las Cortes Nacionales, Porrúa, México, pp. 281-319.

de la CADH, siendo relevante al efecto lo sostenido por la Primera Sala de la SCJN en la contradicción de tesis 350/2013, en la cual se arribó a una interpretación conforme de dicha norma ordinaria para considerar como su sentido normativo válido el consistente en que en el pagaré el rédito y los intereses que deban cubrirse se pactarán por las partes y sólo ante la falta de tal pacto, operará el tipo legal; pero sobre la base de que tal permisión no es de carácter ilimitado, sino que tiene como límite que una parte no obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otro, un interés excesivo derivado de un préstamo.

Además, en dicho fallo se concluye que con independencia de que exista un planteamiento o no, así como de que prospere o no, en el juicio ordinario la controversia suscitada respecto de intereses lesivos pactados en un pagaré, las autoridades judiciales, en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la propiedad, en la modalidad de prohibición de la usura, lo que les faculta a efectuar el control de convencionalidad ex officio, aun ante la falta de petición de parte, lo que significa que cuando se adviertan indicios de un interés desproporcionado y excesivo se debe analizar de oficio la posible configuración de la usura aun ante la desestimación del planteamiento litigioso correspondiente a la lesión.

Incluso, se sostiene que en cada caso concreto el juzgador que conozca de la litis relacionada con el reclamo del pago de intereses pactados en un pagaré, deberá apreciar de las constancias que obran en autos si existen elementos suficientes para generar convicción de que el interés pactado por las partes fue notoriamente excesivo y usurario, pues de ser así la condena respectiva no podría realizarse sobre el interés pactado sino sólo en cuanto a la tasa de interés reducida, de oficio.

En ese tenor, en el supuesto de que en un juicio de amparo se controvierta una sentencia dictada en un juicio mercantil en la cual se hubiere condenado al pago de intereses pactados en un pagaré, si el juzgador advierte que en dicho acto reclamado no se valoró la posibilidad de que dichos intereses sean usurarios, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM deberá abordar de oficio el estudio

correspondiente, desde una óptica meramente formal, por lo que al advertir que el fallo impugnado no se basa en la interpretación conforme establecida en la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, debe estimarse que el juzgamiento constitucional no podrá sustituir al que corresponde al juez responsable, por lo que deberá concederse el amparo para que aquél, a partir de la referida interpretación conforme, ejerza su arbitrio judicial y resuelva lo conducente.

Así, la introducción de oficio en amparo del problema de constitucionalidad de la norma general aplicada en un juicio ordinario de esa naturaleza no provoca, necesariamente, que en la respectiva sentencia de amparo se inaplique la norma general correspondiente o alguno de sus sentidos normativos para definir los términos en los que debe resolverse el juicio respectivo, sino, en ocasiones, únicamente conceder la protección constitucional para que el juzgador natural reponga el juicio respectivo y al tenor de una interpretación conforme de la norma general aplicada en la sentencia reclamada, se permita a las partes ejercer sus defensas e incluso con base en el sentido normativo fijado en la sentencia de amparo y en las pruebas aportadas por éstas, se emita un nuevo fallo.

En estos supuestos, dado que ya existe jurisprudencia de la SCJN sobre la referida interpretación conforme, no se advierte la necesidad de que el juzgador natural o el juzgador de amparo al otorgar la protección constitucional en virtud del vicio formal consistente en la falta de estudio de la existencia de intereses usurarios, dé vista al Congreso de la Unión para que alega u ofrezca las pruebas documentales que estime pertinentes para defender la constitucionalidad del precepto legal mencionado.

Este ejemplo resulta ilustrativo sobre la diversidad de situaciones que puede enfrentar el juzgador de amparo al ejercer el control pleno de la constitucionalidad de las normas generales aplicadas por las autoridades responsables y es revelador de la importancia de que se tomen en cuenta todos los intereses que están en juego, arribando a conclusiones que permitan un adecuado equilibrio entre los derechos humanos de todas las partes involucradas en un problema jurídico.

3.2 El análisis de constitucionalidad de normas generales aplicadas dentro del juicio de amparo

Además de la posibilidad de que el juzgador de amparo ejerza el control pleno de normas generales respecto de las cuales el amparo resultaría improcedente si se impugnaran como acto destacado, especial referencia merece la posibilidad de que se analice la constitucionalidad de normas generales aplicadas o que se aplicarán dentro de un juicio de amparo. Para sistematizar este análisis conviene distinguir entre el análisis de constitucionalidad de las normas generales adjetivas respecto de las sustantivas aplicadas dentro de un juicio de amparo.

3.2.1 Análisis de constitucionalidad de normas generales sustantivas

Dentro del juicio de amparo, especialmente en la sentencia dictada en su primera instancia, existe la posibilidad de que se apliquen en perjuicio de alguna de las partes dentro de ese juicio constitucional disposiciones generales que trascienden a los derechos o a la esfera competencial de éstas.

Entre los diversos supuestos que pueden precisarse cabe destacar el de las normas interpuestas que se aplican en la sentencia de amparo dictada por un Juez de Distrito así como el diverso en el cual al conceder el amparo a la víctima quejosa se vincula a la autoridad ministerial a consignar al indiciado respecto de hechos que encuadran en un determinado tipo penal. En el primer caso, puede suceder que al analizar la constitucionalidad de una norma general impugnada en la demanda de amparo, el juzgador sostenga su constitucionalidad o incluso su inconstitucionalidad, con base en lo previsto en una norma superior a la controvertida pero inferior a la CPEUM, bien sea al estimar que de lo señalado en la referida norma interpuesta se advierte la justificación de lo previsto en la norma reclamada o, en el otro extremo, que al contrariar a ésta se actualiza una violación indirecta a esa Norma Fundamental.

En este supuesto en el recurso de revisión que se interponga en contra de este fallo existe la posibilidad de que el quejoso desarrolle un agravio en el

que haga valer la inconstitucionalidad de la referida interpuesta al sostener que ésta no puede justificar la validez de la norma inferior impugnada en la demanda, al ser inconstitucional; o, que el tercero interesado señale en sus agravios que la inconstitucionalidad decretada de la norma general que sostuvo el acto en cuya subsistencia está interesado no puede sustentarse en una violación a la norma interpuesta de mérito en virtud de que esta viola la CPEUM y la norma general controvertida se apega fielmente a ésta. En ambos casos el mandato derivado del artículo 1º, párrafo tercero, constitucional exige al juzgador de amparo que conozca del recurso dar respuesta a los planteamientos respectivos. Importa reconocer que el referido estudio de constitucionalidad de normas generales también podría introducirse, de oficio, por la alzada en amparo, lo que implicará ser cuidadosos sobre el derecho de audiencia de las partes.

En el segundo supuesto anunciado puede suceder que se promueva el amparo contra el no ejercicio de la acción penal y al concederse el amparo, el juzgador llegue al extremo de precisar cuál es la norma general que contiene la descripción típica de la conducta penalmente reprochable al indiciado, en este caso, esté último estará legitimado para interponer el recurso de revisión e incluso plantear en los agravios la inconstitucionalidad de la norma general aplicada en la sentencia de amparo.⁵⁵

Dada la relevancia y las particularidades de esta nueva forma de control constitucional de normas generales se estima conveniente regularlo en la LA en la inteligencia de que, por el momento, un tema relevante es el que se presenta sobre los efectos de la interpretación conforme que pudiera sostener una negativa del amparo. Así, en los casos antes narrados, existe la posibilidad de que el tercero interesado haga valer en la revisión la inconstitucionalidad de la norma general aplicada en la sentencia de amparo, ante lo cual la alzada de amparo podría concluir que dicha norma debe aplicarse en los términos de la interpretación conforme realizada en el fallo. En este supuesto surge la interrogante sobre si la autoridad

⁵⁵. Así sucedió, por ejemplo, en la sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el 31 de octubre de 2013 el amparo en revisión 201/2013.

aplicadora de dicha norma general está obligada a seguir la respectiva interpretación conforme.

Al respecto se estima que la sentencia de amparo, aun cuando hubiere negado el amparo, al contener la definición de un sentido normativo que no debe aplicarse en perjuicio del quejoso sí conlleva, materialmente, un efecto concesorio, por lo que las autoridades aplicadoras deben acatarla y, en caso contrario, el quejoso podrá solicitar al juzgador de amparo que se pronuncie sobre el debido cumplimiento de la sentencia e incluso remita los autos a la superioridad para que se inicie un incidente de inejecución.

3.2.2 Análisis de constitucionalidad de normas generales adjetivas

La posibilidad de que en el juicio de amparo se analice la constitucionalidad de lo previsto en la LA y en la diversa regulación de carácter adjetivo que se aplica dentro de un juicio de esa naturaleza es, en esencia, consecuencia del reconocimiento de los efectos del mandato contenido en el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM, al tenor del cual el primer precedente que sostuvo el Pleno de la SCJN fue el recurso de reclamación 130/2011 resuelto el 26 de enero de 2012. A partir de este precedente han surgido múltiples precedentes tanto de la SCJN como de los TCC en los cuales se analiza la constitucionalidad de esa regulación procesal constitucional.

Como requisitos para que dicho estudio pueda llevarse a cabo se han sostenido: 1. La existencia de un acto de aplicación de la regulación respectiva dentro de un juicio de amparo. 2. La impugnación de ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la resolución adoptada y 3. La existencia de un recurso contra tal acto, en donde pueda analizarse la regularidad de la norma general controvertida y la de su acto de aplicación.⁵⁶

⁵⁶. Vid. tesis de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO" (Décima Época, SJF y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, Tesis 1ª CCXLI/2013 (10ª) p. 745)

En cuanto a estos requisitos importa señalar que, en primer lugar, son exigibles para el supuesto en el que alguna de las partes dentro el juicio introduzca el tema de constitucionalidad de la regulación respectiva, por lo que no impiden que el juzgador de amparo inaplique, de oficio, cualquier precepto de la LA cuando estime que es violatorio de la CPEUM, supuesto en el cual la determinación adoptada podrá ser recurrible si existe algún recurso en contra de aquélla, lo que provoca, por ejemplo, que los pronunciamientos emitidos al respecto por los TCC cuando actúan como órgano terminales queden firmes, como sucede cuando conocen de un recurso de revisión, de queja o de reclamación o incluso del recurso de revisión administrativa contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además, la facultad que asiste al juzgador de amparo para inaplicar la regulación adjetiva que lo rige permite sostener que los actos que abren la puerta para el análisis de constitucionalidad pueden ser actos concretos emitidos dentro de juicio o bien actos procesales futuros y de realización inminente. Por lo que se refiere a la posibilidad de impugnar preceptos de la LA que serán aplicados de manera inminente, debe tomarse en cuenta que en determinados supuestos el quejoso u otra parte dentro del juicio de amparo tienen la certeza plena de que un determinado numeral les debe ser aplicado por el juez de amparo. En este supuesto se ha aceptado la posibilidad de que las partes hagan valer en un determinado escrito presentado dentro del juicio de amparo la inconstitucionalidad de una norma general de la LA que necesariamente les deberá ser aplicada. En estos casos, cuando menos tratándose de preceptos de la LOPJF, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, Presidenta en funciones de la SCJN, ha dictado diversos autos en los que a petición de los que interponen un recurso de revisión administrativa contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, ha estudiado la constitucionalidad de preceptos de ese ordenamiento cuya aplicación resulta indefectible en los proveídos correspondientes, por lo cual antes de abordar dicho estudio, se ha precisado que el precepto controvertido sí rige la emisión del proveído presidencial correspondiente,

en la inteligencia de que los pronunciamientos realizados al respecto se han confirmado.⁵⁷

Otro aspecto destacado de este análisis de constitucionalidad es que, en caso de estimarse inconstitucional un precepto de la LA, el efecto será que en del acto concreto de aplicación se dejen sin efectos las conclusiones que se hayan basado en él, lo que podrá generar interesantes aspectos de vinculación para el juzgador de amparo de primera instancia, pues de no cumplir en sus términos con lo indicado en la sentencia de la alzada será necesario verificar a través de que recurso, el procedente contra el acto procesal respectivo, permitirá velar por el cumplimiento de la sentencia respectiva.

Cabe señalar que esta facultad de control constitucional del juzgador de amparo ha abierto una gran veta para la interpretación conforme de los preceptos de la nueva LA e incluso permite a los tribunales de los Estados y del Distrito Federal que, cuando actúen como juzgadores de amparo, contribuyan a la depuración de esa normativa procesal, siendo pertinente abordar en obra posterior diversos precedentes y posibilidades sobre el control de regularidad constitucional de ese ordenamiento, en la inteligencia de que en la página de internet de la SCJN es posible consultar indicadores sobre los pronunciamientos emitidos al respecto.

⁵⁷. Al respecto consultar el recurso de reclamación 644/2013 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 6 de noviembre de 2013.