

Q uórum **130** Legislativo

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

I. Introducción

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo fue incorporada a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once.¹ A casi diez años de su aparición en el escenario jurídico y, tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha conocido de los primeros procedimientos en la materia, conviene analizar críticamente su regulación y funcionamiento con la finalidad de detectar algunos de los cambios que necesita.

Para tal efecto, la presente investigación inicia con una breve referencia a los antecedentes históricos del juicio constitucional, con el objetivo de encontrar las razones que inspiraron los efectos relativos o *inter partes* de las sentencias. Luego, se explicará sucintamente en qué consistió el proyecto de Ley de Amparo auspiciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el periodo 1999-2001, remisión que se justifica por la influencia considerable que tuvo en el texto vigente, como en su oportunidad será constatado.²

¹ Aunque la declaratoria general surgió como una respuesta legislativa encaminada a atenuar los efectos de la relatividad de las sentencias de amparo, históricamente ésta no solo ha sido objeto de críticas (Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 231-236; CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 318; CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 276-277, entre otros), sino también de opiniones que justifican su perdurabilidad dentro de la estructura del juicio constitucional (Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 276-280; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 518-519; NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1993, t. 1, p. 140, entre otros). Cabe señalar que las críticas al principio de relatividad cobran relevancia en el llamado *amparo contra leyes*, expresión que no solo hace referencia al juicio de amparo que se interpone en contra de una ley en sentido formal y material, sino a aquel que se promueve con la finalidad de combatir la inconstitucionalidad de una norma general. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, relativo a la reforma constitucional de 2011, se reconoció que: *Debe precisarse que esta fórmula [la relatividad] adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales*.

² Junto al referido proyecto, la doctrina identificó varios intentos para atemperar los efectos *inter partes*. Para algunos, la reforma constitucional de 1994 al artículo 105 que desembocó, entre otras consecuencias, en la regulación de la acción de inconstitucionalidad, constituyó un intento del legislador para atenuar los efectos particulares de las sentencias de amparo, pues a través de este medio de control es posible declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales. En materia de amparo, las reformas constitucionales y legales a la Ley de 1936, que permitieron la suplencia de la queja cuando el acto reclamado se fundara en leyes que ya hubieran sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte y las que acortaron los plazos para la presentación del informe justificado a tres días y para la celebración de la audiencia constitucional a diez días, cuando el quejoso impugnara la aplicación de leyes ya declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la propia Corte, jugaron también un papel importante para disminuir la rigidez de los efectos de las sentencias. De igual manera, encontramos en la jurisprudencia del máximo tribunal atenuaciones al aludido principio, un claro ejemplo es el siguiente: *AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA*, tesis P./J. 112/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, noviembre de 1999, t. X, p. 19.

Después se analizará la regulación que la Constitución, la Ley de Amparo y los acuerdos generales de la Suprema Corte hacen de la declaratoria general de inconstitucionalidad, así como los primeros expedientes sustanciados por el máximo tribunal que han desembocado en una declaratoria general o que están en vías de hacerlo, enfocados exclusivamente en aquellos en los que el Congreso de la Unión funge como autoridad emisora.

Se finalizará con algunas consideraciones encaminadas a ofrecer al legislador una agenda mínima de posibles modificaciones; una breve descripción de lo que se propone en la *Reforma judicial con y para el Poder Judicial* y las conclusiones.

II. Antecedentes históricos del juicio de amparo, con especial referencia a los efectos de las sentencias

La creación del juicio de amparo se atribuye a Manuel Crescencio García Rejón,³ quien lo introdujo por primera vez en la Constitución yucateca de 1841.⁴ Si bien en el proyecto de constitución respectivo se concibió al amparo como un medio de control de la constitucionalidad de las leyes, en beneficio de aquellos que lo pidieran, difícilmente puede sostenerse que a través de él se hubiese buscado declarar, con efectos generales, la inconstitucionalidad de las mismas, en virtud de que su finalidad principal era, como se decía expresamente: *reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada*.

³ Se reconoce que el juicio de amparo es una aportación del derecho mexicano al mundo, aun cuando su configuración actual ha recibido influencias externas, concretamente la estadounidense, la francesa y la española. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 257. Aunque hay autores que niegan tal originalidad, lo cierto es que la influencia de este medio de control se ha extendido por varias partes del mundo. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa-Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006; incluso al ámbito internacional, Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, “La expansión internacional del amparo mexicano”, *La justicia*, vol. 23, núm. 401, septiembre 1963, pp. 12-15.

⁴ El juicio de amparo encontró su regulación primigenia en los artículos 53, 63 y 64 del proyecto de Constitución del 23 de diciembre de 1840 y en definitiva quedó comprendido en los numerales 8 y 62 de la Constitución del 31 de marzo de 1841, la cual entró en vigor el 16 de mayo siguiente.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

De este modo, la sentencia del juez se limitaba al caso particular, como también sucedía en el sistema estadounidense explicado por Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*.⁵ La influencia de la citada obra en el pensamiento de Rejón ha sido ampliamente estudiada por la doctrina mexicana⁶ y su veracidad no puede más que confirmarse. Dicho influjo se evidencia sobre todo en la exposición de motivos del proyecto de constitución para el estado de Yucatán,⁷ en donde es posible encontrar referencias prácticamente textuales a la obra de Tocqueville.⁸

⁵ La primera edición en francés de dicha obra fue publicada en París en 1835, año en que apareció una traducción en inglés por Henry Reeve, *Democracy in America*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., p. 258, nota al pie de página 548. Carlos Echánove Trujillo comenta que la obra de Tocqueville fue traducida al castellano por A. Sánchez de Bustamante, llegando a México en 1837. Cfr. ECHÁNOVE TRUJILLO, Carlos A., *La vida pasional e inquieta de don Crescencio* (sic) *Rejón*, México, El Colegio de México, 1941, p. 247. Así las cosas, justo es decir que Rejón no fue el único conocedor de la referida obra, siendo José Fernando Ramírez uno de los primeros en invocarla en su voto particular de 1840, Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 101-103.

⁶ Cfr. RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 7a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 231-232; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pp. 496-498; NORIEGA, Alfonso, op. cit., pp. 94-95; BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., pp. 111-115; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., p. 193; CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, pp. 326-328; ARELLANO GARCÍA, Carlos, op. cit., pp. 109-112, entre otros.

⁷ Así es, que aunque según el proyecto, se da al poder judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de una manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá si su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Solo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá de consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos. En fin, multiplicándose por el medio referido los fallos contra las leyes constitucionales, se harán éstas ineficaces, teniendo las Cámaras por lo mismo que derogarlas, y sacándose de consiguiente la ventaja de conservar el Código fundamental intacto, por un antemural el más fuerte que se ha levantado contra la tiranía de las asambleas legislativas, NARVAEZ H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de Amparo en la Península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 40; véase también el prólogo de Daniel Moreno en *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, pp. 25-26.

⁸ La segunda característica del poder judicial es la de pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales. [...] Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la constitución, puede rehusarse a aplicarla. Ese es el único poder privativo del magistrado norteamericano y una gran influencia política dimana de él [...] Ahora bien, desde el día en que el juez rehúse aplicar una ley en un proceso, ésta pierde al instante una parte de su fuerza moral. Aquellos a quienes ha lesionado quedan advertidos de que existe un medio de sustraerse a la obligación de obedecerla y los procesos se multiplican, mientras ella cae en la impotencia. Sucede entonces una de estas dos cosas: o el pueblo cambia su constitución o la legislatura anula esa ley. Los norteamericanos han confiado a sus tribunales un inmenso poder político; pero, al obligarlos a no atacar las leyes sino por medios judiciales, han disminuido mucho los peligros de ese poder [...] Su fallo sólo tiene por objeto lesionar un interés individual, pero la ley no se siente herida más que por casualidad. Por otra parte, la ley así censurada está destruida: su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin. Además, se comprende sin dificultad que, al conceder a un interés particular el derecho a provocar la censura de las leyes y al ligar íntimamente el proceso hecho a la ley con el proceso hecho a un hombre, se asegura que la legislación no sea atacada. En este sistema, no se ve expuesta a las agresiones diarias de los partidos [...], DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, 2a. ed., [trad. de Luis R. Cuéllar], México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 107-109.

Así las cosas, el artículo 53 del proyecto de Constitución yucateca⁹ sentó inicialmente las bases del juicio de amparo, el cual, con ligeras modificaciones, fue aprobado finalmente en el artículo 62 en los siguientes términos: *Corresponde a este tribunal reunido: 1º Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.*

Tomando como base las ideas expuestas, puede señalarse que la limitación de las sentencias de amparo obedeció, en principio, a una razón de carácter político, sustentada esencialmente en la idea de preservar el equilibrio entre los poderes públicos.¹⁰ Esta tesis cobra fuerza si se tiene presente la vigencia previa de las Leyes Constitucionales de 1836 y del Supremo Poder Conservador;¹¹ Constitución centralista que motivó precisamente la secesión provisional de Yucatán, dentro de cuyo lapso se gestó su correspondiente norma constitucional.¹²

Pero además, Rejón dotó al amparo de un sello distintivo al concebirlo como un instrumento tutelar de los derechos del individuo¹³ (...*Amparar en el*

⁹ Artículo 53. *Corresponde a este Tribunal reunido: 1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección; contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiere infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.*

¹⁰ Según la aludida exposición de motivos: *Tampoco se hace de él [el Poder Judicial] un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor del legislativo, entraría abiertamente en la escena política; dando apoyo al partido que le contrariase, y llamando todas las pasiones que pudiesen interesarse en la contienda, con peligro de la tranquilidad del Estado,* NARVAEZ H., José Ramón, *op. cit.*, pp. 39-40.

¹¹ Para saber más sobre el Supremo Poder Conservador, *Cfr.* PANTOJA MORÁN, David, *El supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 2005, *passim*; MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Lito Impresiones Macabsa, 1992, pp. 4-10 y CRUZ BARNEY, Óscar, “El Supremo Poder Conservador y el control constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II, pp. 957-972.

¹² En la misma exposición de motivos se lee: *Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales á pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos,* NARVAEZ H., José Ramón, *op. cit.*, p. 39.

¹³ *En los Estados Unidos no se creó, como en nuestra legislación constitucional, ni un juicio especial y*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

goce de sus derechos a los que le pidan su protección...);¹⁴ individualismo éste que encontraría su máxima expresión en la Constitución de 1857, como se verá más adelante.

Ahora bien, la instauración primigenia del juicio de amparo a nivel federal tuvo lugar con la Constitución de 1847, inspirada en el voto particular de Mariano Otero del cinco de abril del mismo año.¹⁵ En este documento, llamado también Acta Constitutiva y de Reformas,¹⁶ se estableció un sistema dual o paralelo de control de la constitucionalidad de las leyes,¹⁷ en la medida que dicha función quedaba a cargo tanto de órganos políticos como jurisdiccionales.

extraordinario, ni fórmulas determinadas para garantizar los derechos considerados como prioridades en nuestra Carta Política, sino que la Suprema Corte americana, como intérprete definitivo de la Constitución en ese país, y apoyándose igualmente en la ley organizadora del Poder Judicial de 24 de Septiembre de 1789, al ejercitar la competencia que le fue conferida, siguió el procedimiento de revisar las decisiones de todas las autoridades judiciales de la Unión. LANZ DURET, Miguel, Derecho constitucional mexicano, 4a. ed., México, Imprentas L.D., 1947, pp. 343-344.

14 Conviene recordar nuevamente la parte conducente de la exposición de motivos del proyecto constitucional yucateco: [...] *Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley solo se encontrará ofendida por casualidad. [...] siendo además fácil de comprender, que encargando al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho á éstas con el que se siga á un hombre, y habrá de consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento [...]*, NARVAEZ H., José Ramón, *op. cit.*, p. 40.

15 Para conocer el texto completo del voto particular de Mariano Otero, Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 - 2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 443-472. De ese voto se desprende implícitamente la influencia de Tocqueville, pero además la del propio Rejón. Según Tena Ramírez, *En 47 las ideas de Rejón, expuestas en sendos folletos publicados en Mérida y en México y sostenidas en la tribuna del Congreso General, debieron seducir a Otero, quien con el propio Rejón, con Espinoza de los Monteros, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta integró la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente que inició sus labores en diciembre de 1846*, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 499. Cabe señalar también que en 1842 se elaboraron tres proyectos de constitución, el de la mayoría de los diputados, el de la minoría y uno intermedio entre ambas fuerzas. En el proyecto minoritario, de corte federalista, Otero, junto con Espinoza de los Monteros y Octavio Muñoz Ledo, ensayó por primera vez sus ideas sobre la instauración de un medio de control de la constitucionalidad, el cual, según se advierte del artículo 81, constituye el prolegómeno de su voto particular de 1847, solo que en aquél utilizaba el término “reclamo”, en vez de “amparo”, con lo que la influencia de Rejón queda confirmada. Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.*, pp. 115-116.

16 La Constitución de 1847 toma sus puntos esenciales del voto particular de Mariano Otero, incluido, claro está, el juicio de amparo. Paradójicamente, dicho voto nace en contraposición al dictamen de la Comisión de Constitución de 5 de abril de 1847, la que se integraba por el propio Rejón. En ese dictamen se proponía la reinitación de la vigencia de la Constitución de 1824 de manera integral, sin realizar modificación alguna, ante el temor de que la República quedara *inconstituida* con motivo de la guerra con los Estados Unidos. Inconforme con esa determinación, Otero con esa misma fecha presenta su voto particular, recogiendo muchas de las ideas de Rejón, Fernando Agreda y José María del Río, plasmadas en el *Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal* de 29 de noviembre de 1846. Cfr. ECHANOVE TRÚJILLO, Carlos A., *Cómo presentó Rejón sus ideas sobre “amparo” a la nación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Colección “Estudios Jurídicos”, núm. 4, pp. 3-8.

17 Empleo esta expresión, aunque eventualmente se considere que el sistema dual o paralelo es aquel en el que coexisten, sin mezclarse, los modelos americano y europeo. Cfr. GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 4a. ed., Lima, Editora Jurídica Grijley, 2003, p. 50.

En efecto, en los artículos 22, 23, 24 y 25 del Acta de Reformas¹⁸ –los cuales correspondían a los numerales 16, 17, 18 y 19 del voto particular de Mariano Otero– se reglamentó un modelo muy particular que descansaba en supuestos normativos diametralmente opuestos. En los primeros tres artículos se preveía un control de la constitucionalidad de las leyes (federales o locales) por parte de órganos políticos, esto es, las legislaturas locales y el congreso general; mientras que en el artículo 25 se consagraba un control llevado a cabo por los órganos jurisdiccionales federales, tanto de actos del Ejecutivo como del Legislativo (federales o estatales) que vulneraran los derechos que la Constitución y las leyes conferían a los gobernados. En el primer caso los efectos de las resoluciones eran generales, ya que la ley quedaba *anulada*; en el segundo eran relativos, pues la protección se limitaba al *caso particular*.

Al ser el voto particular de Mariano Otero el fundamento ideológico del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, es dable concluir que lo que en la actualidad se conoce como *fórmula Otero* no corresponde con su significado original, pues ésta en realidad implicaba dar efectos generales a las resoluciones que declararan la inconstitucionalidad de actos generales (leyes) y efectos particulares a las que hicieran lo propio respecto de actos particulares.¹⁹ Asociar dicha fórmula únicamente con la relatividad de las

¹⁸ ART. 22. *Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.* Art. 23. *Si dentro de un mes de publicada la ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al exámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.* Art. 24. *En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó la ley general á que se oponga.* Art. 25. *Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare,* TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808 - 2005*, op. cit., pp. 474-475. Es importante mencionar que el 13 de agosto de 1849 se emitió la primera sentencia de amparo, precisamente con fundamento en el artículo 25 del Acta de Reformas, a pesar de no haber ley reglamentaria.

¹⁹ En términos similares Juventino Castro manifiesta: *Debe entenderse así que Mariano Otero, -al proponer el control constitucional por medio de la acción de amparo-, se preocupa en anular; -en caso de ser fundada la queja, los actos concretos de una autoridad que desconozca o inclusive viole los derechos de individuales, pero en lo que toca a las leyes, -o sea a los actos legislativos-, se apresura (al igual que lo hizo Rejón en Yucatán) a aclarar que al amparar los tribunales de la Federación, la protección que otorgue es para el caso particular sobre el que verse el proceso, pero sin que por ello se entienda que es erga omnes, para lo cual se ordena que no se haga ninguna declaración general, entendible perfectamente cuando la impugnación sea de*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

sentencias equivale a reducir sus alcances a una de sus facetas y es probable que la noción sumamente estricta que se tiene de esta figura en la actualidad, sea deudora de esa indebida asociación.

En suma, aunque el juicio de amparo en el Acta Constitutiva y de Reformas sí se contempló como un medio de control de la constitucionalidad de las leyes, las resoluciones que se dictaran por los tribunales federales solo tenían efectos particulares. Esto es así, pues en realidad no se impugnaba a la ley como tal, sino la afectación que causaba a un interés particular, es decir, no se llevaba a cabo un control abstracto de la norma, sino un control concreto de la misma, y es justamente en este rasgo técnico donde se encuentra otra de las justificaciones de la relatividad de las sentencias.

Por ello, se entiende que en el invocado artículo 25 se dispusiera: *Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.*²⁰

El constituyente de 1856-1857 retomó el juicio de amparo en los artículos 101 y 102, pero excluyó el control de la constitucionalidad de las leyes efectuado por órganos políticos que se había consagrado en los artículos 22, 23 y 24 del documento constitucional de 1847.

La causa que motivó al constituyente de 1856 a eliminar del texto constitucional el control de las leyes federales por parte de las legislaturas

actos, pero inentendible si se trata de leyes, pues en tal caso la norma general deja de serlo, puesto que obliga a unos y a otros no. Sin embargo Otero -y el Congreso Constituyente de 1847 que lo confirma-, no son en el fondo contradictorios. En realidad razonan en la siguiente forma: mediante el amparo solamente se autoriza desaplicación de la ley inconstitucional al querellante; pero si se trata de controvertir a la ley misma —en su esencia constitucional—, para anularla (invalidarla), la vía procesal conducente no es el amparo sino otro procedimiento que se compone en los artículos 16, 17 y 18 del proyecto, y que el Congreso aprueba en sus términos en los numerales 22, 23 y 24...”, CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 6-7.

20 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, op. cit., p. 475.

locales, y el de las leyes locales por parte del congreso general, puede encontrarse en la exposición de motivos del proyecto de Constitución, en la cual, haciendo alusión expresa a Tocqueville, se calificaba a ese mecanismo como *una guerra de potencia á potencia* y se proponía sustituirlo por un *juicio pacífico y tranquilo [...] que dando audiencia á los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos á revocarla por el ejercicio de su propia autoridad*.²¹ Nuevamente se encuentra aquí la justificación política de los efectos relativos de las sentencias de amparo; del mismo modo, la influencia de Tocqueville seguía viva en los constituyentes de esa época.

Así las cosas, el artículo 102 de la carta fundamental de 1857 dispuso lo siguiente: *Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare*.²²

Nótese que la Constitución de 1857, a diferencia de la de 1847, ya no hacía alusión a la protección de la sentencia en el *caso particular*, sino que se ocupaba de los *individuos particulares*; de ahí que, como antes fue señalado, el amparo confirmara su carácter de medio tutelar del interés individual, justificando con ello los efectos particulares del fallo.²³

²¹ *Ibidem*, pp. 546-549.

²² *Ibidem*, p. 624.

²³ Según Felipe Tena Ramírez: *Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula de Otero...informan [el] acentuado individualismo [de] la institución del amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución*, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 512. Asimismo, Héctor Fix-Zamudio señala que: *El carácter individualista del juicio de amparo durante la vigencia de la Constitución de 1857 se condensa en la frase del jurista Fernando Vega, el cual manifestó al respecto, que "nuestra institución [el juicio de amparo] se halla constituida sobre un principio cuya existencia debemos conservar como un título de honra nacional 'El interés individual sobre el interés colectivo' ..."*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., p. 199, nota al pie de página número 48.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

Finalmente, en la Constitución de 1917 la configuración del amparo quedó establecida en los artículos 103 y 107. La relatividad de las sentencias se contempló en la fracción II del segundo de los preceptos aludidos, que decía: *La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

Con algunas modificaciones, en el artículo 76 de la Ley de Amparo de 1936 se dispuso: *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.*²⁴

Las páginas previas permiten concluir que la relatividad de las sentencias en el juicio de amparo contra normas generales encuentra justificación en aspectos históricos, políticos, técnicos y teleológicos que se traducen, respectivamente, en las siguientes consideraciones: a) la marcada influencia que en su confección se tuvo de Tocqueville y del sistema difuso de control de la constitucionalidad, en el cual los jueces únicamente dictan sus fallos sobre casos particulares; b) la necesidad de preservar el equilibrio entre los poderes públicos del Estado, evitando los potenciales conflictos que pudieran derivar de una declaratoria general de inconstitucionalidad; c) su diseño como medio de control concreto de la constitucionalidad de normas generales –en oposición al control abstracto–, en el que no se impugna a la norma como tal, sino la afectación que causa a un interés particular mediante su aplicación en un caso determinado y, d) su concepción como un instrumento tutelar del interés individual, o sea, como una garantía procesal destinada a proteger las libertades fundamentales de las personas.

²⁴ Para algunos autores, la redacción que ofrece el artículo 76 de la Ley de Amparo de 1936 es más atinada que la consagrada en sede constitucional, toda vez que amplía los términos de esta última al abarcar también a las personas morales, privadas u oficiales. Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, t. IV, comentario de FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, al artículo 107 constitucional, p. 303.

No obstante lo anterior, para un sector de la doctrina e incluso para el legislador, la relatividad de las sentencias *carece de justificación*,²⁵ de ahí que para superar sus limitantes e inconvenientes fue creada la declaratoria general de inconstitucionalidad. Lo interesante de todo esto es que el procedimiento que nos ocupa, lejos de modificar o suprimir los efectos *inter partes*, los vino a confirmar, al crear un mecanismo *ad hoc* que, dejando intacta esa parte del amparo, permitiera alcanzar los pretendidos efectos *erga omnes*.

²⁵ En el ya citado Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores se sostuvo: *Estas comisiones unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y en consecuencia, es impostergable su revisión*. La misma afirmación se encuentra en ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 115, en donde se afirma que: *el principio que nos ocupa carece de toda justificación*. Fix-Zamudio en uno de los trabajos pioneros sobre la materia sostenía: 141. *Los partidarios de la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas legislativas nos apoyamos en dos argumentos esenciales: a) La aplicación exclusiva de los efectos particulares cuando se impugnan normas generales. (sic) infringe uno de los principios básicos del régimen del Estado democrático de derecho, que descansa en la igualdad de los gobernados ante la ley, el que se infringe con la subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia [...] 142. En segundo lugar, el dictado de sentencias caso por caso apoyadas en los mismos razonamientos e inclusive en jurisprudencia obligatoria cuando se trata de la impugnación de normas generales en el juicio de amparo, retrasa considerablemente la labor de la Suprema Corte de Justicia [...]*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, México, 2001, p. 149. En el propio Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, correspondiente a la reforma constitucional de 2011, también se argumentó como justificación para revisar el principio de relatividad, la vulneración de los principios de supremacía constitucional, igualdad ante la ley, economía procesal, la afectación a la regularidad del orden jurídico y la injusticia que genera (páginas 9 y 10 del Dictamen), argumentos consistentes con los expresados en ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *op. cit.*, pp. 115-118. Una posición contraria a tales planteamientos es la siguiente: *Teóricamente, la idea de que una ley declarada inconstitucional en vía de amparo no debe seguirse aplicando por modo absoluto, es correcta; pero precisamente en aras de esa misma idea y obsequiando las reglas de congruencia lógica, deberían también suprimirse el principio de iniciativa o instancia de la parte agraviada, la preclusión de la acción de amparo, el libre desistimiento de esta acción y otras figuras procesales tratándose del amparo contra leyes. En efecto, sería también contrario a la supremacía constitucional el hecho de que, por no impugnarse en vía de amparo una ley opuesta a los mandamientos de la Constitución por el sujeto que resulte agraviado, tal ley se siguiese aplicando en la realidad. Asimismo, si se considera que una ley es inconstitucional, este vicio no debería purgarse por la sola circunstancia de que el agraviado no ejercitase la acción de garantías contra ella dentro del término correspondiente. Igualmente podría estimarse que, en beneficio de la supremacía de la Constitución, los juicios de amparo promovidos contra leyes inconstitucionales no deberían ser materia de desistimiento*, BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001, p. 97.

III. La declaratoria general de inconstitucionalidad en el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1999-2001)

El debate en torno a la pertinencia de la relatividad de las sentencias de amparo y las propuestas encaminadas a su modificación no es algo nuevo.²⁶ Sin embargo, el intento más acabado en nuestro país –hasta antes de las reformas constitucionales de 2011– se dio en 1999, cuando una comisión designada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷

²⁶ Véase la nota al pie de página número 1 para conocer algunas opiniones doctrinales tanto a favor, como en contra, del principio de relatividad. Quizá uno de los primeros estudios sistemáticos de la declaratoria general de inconstitucionalidad en nuestro país, sea el de FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 10-11, México, enero-agosto de 1971, pp. 53-98. Dos propuestas interesantes en tal sentido, son las siguientes. Antonio Carrillo Flores, después de explicar algunas notas del sistema estadounidense señalaba que: *En México deberíamos aspirar a lo mismo: las decisiones de la Suprema Corte declarando inconstitucional una ley, cualquiera que fuera el procedimiento dentro del cual se hubieran dictado, deberían comunicarse a los respectivos Congresos, publicarse en el Diario Oficial y de inmediato dejar de tener vigencia en el punto concreto, como si hubiesen sido derogadas. La notificación al Congreso respectivo tendría por objeto dar a éste la oportunidad de corregir la irregularidad señalada por la Corte, en caso de que ello fuese posible, o que pudiese legislar acerca de los problemas que la decisión judicial eventualmente creara.* FLORES CARRILLO, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 78-79. Como se ve, esta propuesta sí implicaba dar efectos generales a las sentencias. Fórmulas similares han existido históricamente en el derecho comparado, siendo el de Cuba el ejemplo más antiguo. *La Constitución [cubana] de 1901 confería al Tribunal Supremo en su art. 83 la atribución de ‘Decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes’...* El primer paso hacia la generalización del control de la constitucionalidad lo dio la ley de 17 de marzo de 1922, cuando otorgó a dos o más sentencias del Tribunal Supremo que declararan la inconstitucionalidad de una disposición de carácter general, el efecto de derogarla, pues si a los veinte días de publicada la sentencia no derogare o modificare la disposición inconstitucional la autoridad que la hubiere dictado, ‘la disposición impugnada perderá toda su eficacia y dejará de ser obligatoria en cuanto haya sido declarada contraria a la Constitución’ (art. 4)... El paso definitivo en el camino que venimos siguiendo, lo dio la Constitución cubana de 1940, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pp. 521-523. Por su parte, Fix-Zamudio decía: *Nos atrevemos a proponer que, cuando el tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país establezca en jurisprudencia obligatoria, con los requisitos y condiciones que señala el artículo 192 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publique en el Diario Oficial de la Federación y, a partir de ese momento, dicha disposición legal quede sin efecto para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, op. cit., p. 233. Como se ve, esta propuesta sí implicaba dar efectos generales a la jurisprudencia. Asimismo, el artículo 208 de la Constitución de la provincia argentina de Río Negro, citada por el mismo autor, señala: *Cuando el Superior Tribunal de Justicia, en juicio contencioso, declara por unanimidad y por tercera vez la inconstitucionalidad de un precepto materia de litigio contenido en una norma provincial o municipal puede, en resolución expresa dictada por separado, declarar abrogada la vigencia de la norma inconstitucional que deja de ser obligatoria a partir de su publicación oficial. Si la regla en cuestión fuere una ley, el Superior Tribunal de Justicia debe dirigirse a la Legislatura a fin de que proceda a eliminar su oposición con la norma superior. Se produce la derogación automática de no adoptarse aquella decisión en el término de seis meses de recibida la comunicación del Superior Tribunal de Justicia quien ordena la publicación del fallo,* Constitución de la Provincia de Río Negro de 8 de junio de 1988.

²⁷ ...la Suprema Corte de Justicia, por conducto de su presidente, invitó, el 17 de noviembre de 1999, a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general, a la formulación de propuestas para una nueva Ley de Amparo, que debían enviarse a una comisión de Análisis de Propuestas, designada por el Tribunal en

inició una serie de trabajos que darían como resultado sendos proyectos de reforma constitucional en materia de amparo²⁸ y de ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.²⁹

Sobre estas bases, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue una de las cuestiones más relevantes de los mencionados proyectos, encontrando su desarrollo concreto en los artículos 230 al 233 de la propuesta de legislación secundaria, cuyo contenido será expuesto sucintamente a continuación.

En los artículos 230 y 231 se proponía que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, estableciera jurisprudencia por reiteración en la cual se determinara la inconstitucionalidad de una norma general, o bien, se realizara su interpretación conforme a la Constitución, procedería a emitir la declaratoria general correspondiente dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia respectiva. Como complemento de lo anterior, en el artículo 220 del proyecto se contemplaba que la jurisprudencia por reiteración se formaría cuando un mismo criterio fuera sostenido en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, emitidas en diferentes sesiones y aprobadas por cuando menos ocho votos, tratándose de la constitucionalidad de leyes o de interpretación conforme.

Estas disposiciones eran consistentes con los efectos que tendrían las sentencias de amparo en casos concretos, pues de conformidad con el

Pleno del más alto tribunal, integrada por ministros de la Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados postulantes, Comisión que quedó integrada el 26 de los mismos mes y año...Dicho anteproyecto se presentó para su discusión y análisis en un Congreso Nacional de Juristas en la Ciudad de Mérida, Yucatán, del 6 al 8 de noviembre del año 2000...., FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, op. cit., p. 282 y de este mismo autor "La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano", op. cit., pp. 148-155. Es importante aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó diversos cambios a los proyectos presentados por la Comisión, siendo los textos modificados los que se citan en este apartado.

28 La propuesta de reforma al texto constitucional fue en los siguientes términos: *Artículo 107. [...] II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare. Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se determine la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. [...].*

29 Para un análisis más detallado del contenido del proyecto en mención, Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *op. cit.*

**La declaratoria general de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo**

Junio 2020

artículo 71 del proyecto en mención, éstas solo se ocuparían de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versare la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma o acto que las hubiere motivado. Así, cuando el acto reclamado fuese una norma de carácter general, el fallo se limitaría a decidir si era constitucional, inconstitucional o si podía considerarse conforme a la Constitución; en el segundo caso, los efectos se extenderían a todas aquellas normas y actos cuya validez dependiera de la propia norma invalidada, pero únicamente respecto del quejoso, según el artículo 76.

Por otro lado, el artículo 232 precisaba que la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, en ningún caso podría modificar el sentido de la jurisprudencia que le hubiere dado origen; que sería obligatoria y tendría efectos generales, y que en ella la Corte establecería los alcances y las condiciones de la misma, así como la fecha a partir de la cual empezaría a surtir sus efectos, los cuales no serían retroactivos, salvo en materia penal.

Finalmente, el artículo 233 disponía que la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme tendría que remitirse al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma invalidada, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

Como puede apreciarse, la regulación que se hacía en ese proyecto guarda notables similitudes con el que finalmente fue aprobado, aunque con algunos cambios significativos que serán explicados posteriormente.

IV. La declaratoria general de inconstitucionalidad en la reforma constitucional de 2011

En este apartado se citarán brevemente los cambios realizados a la fracción II del artículo 107 constitucional, únicamente en lo que atañe a la declaratoria general de inconstitucionalidad.³⁰ Cabe decir que con posterioridad a la mencionada reforma se han publicado tres más al artículo 107 de la Constitución,³¹ pero ninguna ha modificado los términos de la referida fracción.

Ahora bien, el primer párrafo de la porción normativa en comento mantiene el principio de relatividad, aun cuando el acto reclamado sea una norma general. Es de suma importancia enfatizar que persisten los efectos *inter partes* de las sentencias, ya que éstas solo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado,

30 *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 2011. Con motivo de esa reforma el texto constitucional quedó en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

Una bibliografía básica sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad puede consultarse en COELLO GARCÉS, Clicerio y HERRERA GARCÍA, Alfonso, “Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 27, enero-junio, México, Porrúa, 2017, pp. 65-82; HERNÁNDEZ MACÍAS, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 38, México, 2014, pp. 289-320; NIEMBRO ORTEGA, Roberto, “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”, *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época, vol. 16, núm. 2, Madrid, 2013, pp. 40-55; MEJÍA GARZA, Raúl Manuel, “Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MEJÍA GARZA, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, pp. 536-540 y ÁVILA ORNELAS, Roberto, “La declaratoria general de inconstitucionalidad en el nuevo juicio de amparo mexicano”, en LUIS ORTIZ, Noé (coord.), *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, México, INADEJ, 2015, pp. 321-341.

31 Se trata de las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014; el 29 de enero de 2016 y el 24 de febrero de 2017.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Para atemperar este escenario se creó la declaratoria general de inconstitucionalidad como un procedimiento autónomo del juicio de amparo, que no tiene como consecuencia que las sentencias que en ellos se emitan tengan efectos generales, como adelante será constatado.³²

El segundo párrafo de la fracción que nos ocupa establece que cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Aunque la Constitución no señala qué efectos tendrá el citado acto informativo, parece que la intención que se persigue es solo la de enterar o hacer del *conocimiento* del órgano emisor la existencia de tales resoluciones, sin que ello lo vincule a iniciar acto normativo alguno.³³

El que solo sea en los juicios de amparo indirecto en revisión, obedece a que en esta vía de tramitación del amparo el acto reclamado es la norma general en sí misma considerada y las autoridades responsables aquellas que la emitieron, por lo que se les da la oportunidad de defender su constitucionalidad. De esta manera, el pronunciamiento que se haga en la sentencia versará sobre la calidad de la norma como constitucional o no y el recurso de revisión que llegue a interponerse en su contra será del conocimiento de la Suprema Corte, si subsiste en el recurso el

³² A una conclusión similar llegó la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 109/2013. *Cfr. AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA POR LA APLICACIÓN DE UNA NORMA ESTIMADA INCONSTITUCIONAL*, tesis 2a./J. 145/2013, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, t I, p. 579; también véase la tesis *OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, tesis 2a. VIII/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, febrero de 2013, t. 2, p. 1164. Pese a ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia dictada en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017 señaló: [...] la finalidad establecida en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once en la fracción II del artículo 107 constitucional, en la que el Constituyente Permanente modificó el alcance del principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo mediante el establecimiento de la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyo propósito es que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expulse del orden jurídico las disposiciones consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación emitida por reiteración en amparos indirectos en revisión.

³³ En el citado dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores se dijo que: *En consecuencia, se pretende establecer en el segundo, tercero y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.*

problema de constitucionalidad,³⁴ eventualmente los tribunales colegiados podrán conocer de tal medio de impugnación, según los acuerdos generales que dicte la propia Corte.³⁵

Si bien es cierto que en amparo directo también es posible cuestionar la constitucionalidad de una norma,³⁶ y que en estos casos excepcionalmente procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte, no debe perderse de vista que: a) el acto reclamado siempre tendrá que ser la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio, no la norma en la que se hubiere fundado; b) la autoridad responsable será el órgano jurisdiccional que haya dictado cualquiera de las señaladas determinaciones, no los órganos emisores de la norma aplicada; c) la inconstitucionalidad de la norma será materia únicamente de los conceptos de violación y, d) la calificación de los conceptos de violación solo se hará en la parte considerativa del fallo, no en un punto resolutivo.³⁷ En suma, las disposiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad no son aplicables al amparo directo en revisión.

El párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional indica que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración de criterios, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora y, transcurrido un plazo de noventa días naturales sin que el problema de inconstitucionalidad se hubiere superado, la propia Suprema Corte emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.

34 Cfr. artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución y 83 de la Ley de Amparo.

35 Cfr. Acuerdo general número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2013, particularmente el punto cuarto.

36 Cfr. AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA POR LA APLICACIÓN DE UNA NORMA ESTIMADA INCONSTITUCIONAL, tesis 2a./J. 145/2013, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, t I, p. 579. Por otra parte, la práctica demuestra que la constitucionalidad de una norma puede ser analizada en otras vías procesales ajenas al juicio de amparo. Cfr. CECIL HEADRICK, William, *El control judicial de las leyes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 8-9.

37 Cfr. artículos 107, fracciones III, inciso a), V y IX de la Constitución, 73, último párrafo, 81, fracción II, 170 y 175, fracción IV, de la Ley de Amparo.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

Los únicos órganos del Poder Judicial de la Federación que pueden emitir jurisprudencia que dé materia a una declaratoria general de inconstitucionalidad, son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito, pues son éstos, conforme al artículo 216 de la Ley de Amparo, los que se encuentran facultados para emitir jurisprudencia por reiteración derivada de amparos indirectos en revisión en los que se juzgue la constitucionalidad de una norma.³⁸

El plazo de noventa días es precisamente para que la autoridad emisora subsane los vicios de los que adolezca su acto y solo después de ello, de no superarse el problema de inconstitucionalidad, se proceda a emitir la declaratoria general correspondiente. Lo que se busca es que la propia autoridad emisora modifique, *motu proprio*, las disposiciones generales irregulares, en aras de evitar los conflictos que pudieran derivar de un pronunciamiento de esta naturaleza por parte de la Suprema Corte, sin concederle previamente esa posibilidad. La idea detrás de esta disposición, en realidad no está muy alejada de aquella que en su momento impulsó las respectivas propuestas de Rejón y de Otero en torno a la relatividad de las sentencias: preservar el equilibrio entre los poderes públicos.³⁹

Por último, el párrafo cuarto apunta que la declaratoria general de inconstitucionalidad no será aplicable a normas generales en materia tributaria. Aunque sobre esta disposición se hará un comentario posteriormente, resulta oportuno decir que la Corte ha adoptado un criterio material del concepto *norma*

³⁸ En un precedente reciente, la Segunda Sala de la Suprema Corte se pronunció en un sentido similar. *Cfr. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 231, 232 Y 233 DE LA LEY DE AMPARO SON ACORDES CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, tesis 2a. XXIII/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, t. II, p. 1342. Para conocer una posición que parece encontrar en la jurisprudencia que emiten los Plenos de Circuito el fundamento de una declaratoria general de inconstitucionalidad, *Cfr. FERRER, MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 5a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, pp. 48-49 y 218.

³⁹ Así se confirma con el dictamen de la Cámara de Senadores sobre el proyecto de Ley de Amparo, en el que se lee: *Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión.*

tributaria, privilegiando el contenido o materia del acto normativo sobre su mera denominación.⁴⁰

Así las cosas, a la luz del texto constitucional, la declaratoria general de inconstitucionalidad está sujeta a que se satisfagan los siguientes requisitos: a) que se establezca jurisprudencia por reiteración derivada de amparos indirectos en revisión, en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general; b) que se notifique a la autoridad emisora una vez que se establezca tal jurisprudencia; c) que el problema de inconstitucionalidad no sea superado dentro del plazo de noventa días, y d) que la declaratoria general sea aprobada por cuando menos ocho votos.

V. La declaratoria general de inconstitucionalidad en la Ley de Amparo de 2013

El dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contempla en el Título Cuarto, Capítulo VI, lo relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad.

El procedimiento contiene varias similitudes con el patrocinado por la Suprema Corte (véase el apartado III). Si bien una de las principales diferencias radica en que la interpretación conforme ya no se contempla como una alternativa a través de la cual se pueda superar la inconstitucionalidad de una norma general, esto no significa que a los tribunales de amparo les esté impedido apoyarse en esa figura para declarar su constitucionalidad

⁴⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desechado por improcedentes las declaratorias generales de inconstitucionalidad relativas a diversos preceptos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (expediente 1/2012); la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca (expediente 3/2012) y la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí (expediente 1/2015), por considerar que subsiste en ellas el problema de constitucionalidad de normas generales en materia tributaria.

**La declaratoria general de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo**

Junio 2020

a la luz de una determinada interpretación,⁴¹ pues lo único que se limita es la posibilidad de dotar de eficacia *erga omnes* al criterio interpretativo correspondiente.⁴²

Ahora bien, la declaratoria general de inconstitucionalidad se regula en los artículos 231 al 235 de la norma secundaria, aunque también existen otros preceptos que se encuentran directamente relacionados con ella, mismos que serán objeto de un breve análisis en las páginas siguientes.

El artículo 231 retoma en esencia lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, aunque realiza una serie de matices a su texto. En efecto, el precepto legal en cita señala que cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Así las cosas, la Ley puntualiza que la inconstitucionalidad de una norma podrá decretarse *en una o en distintas sesiones*, y aclara que la información que se haga a la autoridad emisora se llevará a cabo por conducto del *presidente* de la Corte o de la sala de que se trate. No está demás señalar que el acto informativo únicamente tiene lugar cuando se dicte el segundo fallo de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte, por lo que las sentencias de los tribunales colegiados no tienen que ser informadas al órgano emisor. Finalmente, esta porción legal reitera la limitante que existe en materia de normas tributarias.

En el artículo 232 se desarrollan las bases establecidas en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución, pero también se efectúan algunos cambios en relación con el texto supremo. Según la disposición

⁴¹ Esto es así, en virtud de que esta técnica hermenéutica procede sin necesario fundamento constitucional o legal, antes bien, es desde sus orígenes una creación jurisprudencial. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *op. cit.*, pp. 136-139 y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *op. cit.*, pp. 125-127.

⁴² Cfr. FERRER, MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *op. cit.*, pp. 50-51 y ÁVILA ORNELAS, Roberto, *op. cit.*, pp. 336-337.

secundaria, cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual determinen la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación que refiere la Constitución; una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma declarada inconstitucional y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que ésta se modifique o derogue, el pleno de la Suprema Corte emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual tendrá que ser aprobada por cuando menos ocho votos.

Lo que más destaca es que la Ley sustituye la expresión utilizada por la Constitución que dice: *...sin que se supere el problema de inconstitucionalidad...*, por el enunciado: *...sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional...*⁴³ A diferencia de la Constitución, la Ley precisa que la jurisprudencia debe recaer sobre *la misma norma general* ya estimada inconstitucional.

Por último, destaca que el plazo de noventa días que tienen los órganos emisores de las normas cuya inconstitucionalidad se hubiese declarado, se computará dentro de los *días útiles* de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (referencia que hoy debe entenderse hecha a la Constitución Política de la Ciudad de México)⁴⁴ o en la Constitución Local, según corresponda, siempre que el emisor *sea el órgano legislativo federal o local*. Este precepto es relevante solo para efectos del cómputo del plazo que se tendrá para superar el problema de inconstitucionalidad, mas no para la información de los fallos y la notificación de la jurisprudencia. En este contexto, en todos los casos en que la autoridad emisora no sea un ór-

⁴³ La Ley reduce significativamente los alcances del texto constitucional, pues éste condiciona la emisión de la declaratoria general a que dentro del plazo señalado *no se supere el problema de inconstitucionalidad* y el legislador consideró que esa superación sólo podía lograrse mediante la *modificación* o la *derogación* de la norma. Sin embargo, no parece correcto que la derogación sea un acto compatible con la naturaleza de otras normas generales, de manera concreta, con los tratados internacionales (actos de creación bilateral con reglas específicas para limitar su ámbito de vigencia), los cuales son, según el artículo 107, fracción I de la Ley de Amparo, normas generales para efectos de la procedencia del juicio constitucional. Cfr. LUIS ORTIZ, Noé, "Breves reflexiones sobre algunas divergencias entre la Ley de Amparo y sus bases constitucionales", *Juris Dictio*, año 12, núm. 34, 2014, pp. 88-89.

⁴⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

gano legislativo, se estará a los noventa días naturales que refiere la Constitución.⁴⁵

En el artículo 233 se consagra la facultad de los plenos de circuito para solicitar a la Corte, por mayoría de sus integrantes y de conformidad con los acuerdos generales que emita,⁴⁶ que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general, lo que resulta acorde con la atribución que les otorga el artículo 41 Ter, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 234 hay varios aspectos a destacar. En principio, la declaratoria general de inconstitucionalidad no podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen; será obligatoria y tendrá efectos generales, y en ella deberá establecerse la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como los alcances y las condiciones de la misma; finalmente, se establece que los efectos de las declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal.

Por último, el artículo 235 señala que la declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma invalidada, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

En otro orden de ideas, es importante decir que existen reglas específicas para el establecimiento de la jurisprudencia. Según las disposiciones transitorias de la Constitución y de la Ley,⁴⁷ para la integración de la

⁴⁵ En la resolución de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha validado implícitamente la constitucionalidad del artículo 232, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

⁴⁶ Llama la atención que la Ley de Amparo, en su artículo 233, dice que esta facultad de los Plenos de Circuito se ejercerá *conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, mientras que el artículo 41 Ter, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa que se llevará a cabo *conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal*.

⁴⁷ El artículo cuarto transitorio del decreto correspondiente a la reforma constitucional de 2011 estableció: *Para la integración de jurisprudencia por reiteración no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a lo dispuesto en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto*; en similares términos el artículo séptimo transitorio de la Ley de Amparo señaló: *Para la integración de la jurisprudencia por reiteración de criterios a que se refiere la presente Ley no se tomarán en cuenta las tesis*

jurisprudencia por reiteración de criterios no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la normatividad anterior; asimismo, las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser hechas respecto de tesis jurisprudenciales aprobadas previamente a la nueva legislación.

Ambas son disposiciones que tienen como objetivo salvaguardar la permanencia de normas generales que ya han sido declaradas inconstitucionales por tesis (jurisprudenciales o aisladas) de los tribunales de amparo. Por un lado, el que los criterios emitidos conforme a la nueva legislación no se consideren como parte de la cadena que ya exista, formada con criterios emitidos a la luz de la regulación anterior, tiene como finalidad salvar un número considerable de normas que ya han sido estimadas inconstitucionales por los tribunales federales en asuntos que todavía no constituyen jurisprudencia, a los cuales podrían sumarse los nuevos pronunciamientos haciendo más rápida la integración de la misma; por el otro, la jurisprudencia ya existente en materia de inconstitucionalidad de normas no podrá ser objeto de una declaratoria general de inconstitucionalidad, el supuesto contrario hubiere posibilitado iniciar varios de estos procedimientos respecto de jurisprudencia ya aprobada.

Otro aspecto que también se prevé en la Ley es aquel que nace de la posible aplicación de una norma cuya inconstitucionalidad ya se hubiese declarado mediante el procedimiento en estudio. Cuando una norma ha sido objeto de una declaratoria general de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte ya no podrá ser aplicada, puesto que los efectos de una determinación de tal naturaleza serán *erga omnes*. En otras palabras, una declaratoria general de inconstitucionalidad tiene efectos similares a los de un acto derogatorio⁴⁸ (pero no equivale a la derogación formal de la norma, pues ésta es, por antonomasia, un acto legislativo), lo cual significa que la norma respectiva ya no podrá ser aplicada al haber sido materialmente expulsada del ordenamiento jurídico.

aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la ley anterior y el octavo agregó: Las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser hechas respecto de tesis aprobadas conforme a la ley anterior.

⁴⁸ Cfr. Díez-PICAZO, Luis María, *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 107-109 y 260-268.

**La declaratoria general de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo**

Junio 2020

Sin embargo, subsistirá la posibilidad de que por error o mala fe, las autoridades sigan aplicando una disposición declarada inconstitucional. Frente a tal supuesto, la Ley de Amparo es clara al señalar en la fracción VIII del artículo 61, que el amparo es improcedente contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad.⁴⁹ Esto no significa que ante la aplicación de leyes inconstitucionales se deje en estado de indefensión a los afectados, ya que la propia Ley prevé otro medio de defensa para reparar las violaciones cometidas.

Regulada en el artículo 210 de la Ley de Amparo, la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad resulta procedente cuando las autoridades aplican una norma que ya ha sido declarada contraria a la Constitución. Se desarrolla mediante un procedimiento sumario que se limita a la presentación de la denuncia, a una vista a las partes por el plazo de tres días y al dictado de la resolución dentro de idéntico lapso. La prohibición de aplicar normas que han sido objeto de una declaratoria general de inconstitucionalidad comienza una vez que ésta surte sus efectos, pues a partir de ese momento adquiere obligatoriedad y ya se conocen sus alcances y condiciones derivado de su publicación en los medios oficiales.

La denuncia se presentará ante el juez de distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto denunciado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, el trámite se llevará ante el juez de distrito que primero admita la denuncia; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre ella o, en su caso, el que primero la haya recibido; cuando el acto denunciado no requiera ejecución material se tramitará ante el juez de distrito en cuya jurisdicción resida el denunciante. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga competencia a los jueces de distrito para conocer de es-

⁴⁹ Cfr. LUIS ORTIZ, Noé, “La improcedencia en el juicio de amparo”, en LUIS ORTIZ, Noé, *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, op. cit., pp. 98-101.

tas denuncias, según la materia sobre la que verse la norma general anulada, esto es, penal, administrativa, civil o de trabajo.⁵⁰

Hecho lo anterior, el juez de distrito dará vista a *las partes*⁵¹ por el plazo de tres días para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrida la vista, el propio juez dictará resolución dentro de los tres días siguientes, la cual podrá ser en dos sentidos. De considerar que no hubo aplicación de la norma inconstitucional, la resolución podrá impugnarse mediante el recurso de inconformidad;⁵² por el contrario, de estimarse que sí hubo tal aplicación, se ordenará a la autoridad denunciada que deje sin efectos el acto dentro del plazo de tres días y, de no hacerlo, se estará a las reglas previstas para el caso del cumplimiento e inejecución de las sentencias. Si con posterioridad la autoridad vuelve a aplicar la norma declarada inconstitucional, su impugnación será posible mediante la denuncia de repetición del acto reclamado.⁵³

Finalmente, cabe mencionar que el artículo 267, fracción IV, de la Ley de Amparo, prevé la imposición de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, a la autoridad que dolosamente *Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad*. Asimismo, el artículo 268 de la Ley en cita señala que se impondrá pena de uno a tres años de prisión o multa de treinta a trescientos días y, en ambos casos, destitución e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro

50 Cfr. artículos 51, fracción IV; 52, fracción VI; 54, fracción IV y 55, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

51 La Ley de Amparo no precisa quiénes son las *partes*, además de que esta expresión resulta vaga al no derivar la denuncia de un juicio previo; tampoco contempla una dilación probatoria, cuando lo único que no estará sujeto a prueba es la existencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad (dada su publicación en los medios oficiales), no así la aplicación de la norma en el caso concreto u otras circunstancias similares.

52 Sobre el particular, la Suprema Corte ha emitido algunos pronunciamientos. Cfr. *RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. SU MATERIA DE ANÁLISIS*, tesis P. I/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. I, p. 966; *RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO*, tesis P. II/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. I, p. 965 y *RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 201 DE LA LEY DE AMPARO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE CONSTITUYEN AFIRMACIONES DOGMÁTICAS*, tesis P. III/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. I, p. 966.

53 Cfr. artículos 192 al 201, fracción IV, de la Ley de Amparo.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

cargo, empleo o comisión públicos, a la autoridad que dolosamente aplique una norma declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante una declaratoria general de inconstitucionalidad.

VI. La declaratoria general de inconstitucionalidad en los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte también ha dado cierto tipo de reglamentación al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, a través de la emisión de acuerdos generales.

El primero de ellos fue el 11/2011⁵⁴ y se dio con anterioridad a la promulgación de la nueva Ley de Amparo, paralelamente a la entrada en vigor de las reformas constitucionales respectivas. De hecho, fue precisamente la ausencia de ley reglamentaria lo que motivó la expedición de un acuerdo general en el que se precisara el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad.⁵⁵ El segundo es el 15/2013,⁵⁶ emitido después de la publicación de la Ley de Amparo. Entre ambos ordenamientos existen muy pocas diferencias, por lo que se procederá a explicar el contenido del último, máxime que por virtud de éste, aquél fue dejado sin efectos.

El Acuerdo General, como su nombre lo indica, regula el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad en aspectos que no son materia de la Constitución ni de la Ley, por referirse a la actuación de los

⁵⁴ Acuerdo General número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 2011.

⁵⁵ En el considerando Sexto del Acuerdo General se señaló: *En virtud de que la reforma constitucional en materia de amparo señalada en el Considerando Primero que antecede entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, y que a la fecha no se han expedido las reformas a las leyes reglamentarias respectivas, se estima necesario emitir un acuerdo general en el cual se precise el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad, sin regular los aspectos que por mandato constitucional se han reservado al legislador.*

⁵⁶ Acuerdo General número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013.

órganos del Poder Judicial de la Federación y de las instancias internas de la Suprema Corte. Tratando de sistematizar sus disposiciones, es posible dividir las en dos apartados.

1. Actos a realizar antes de que transcurra el plazo de noventa días al que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

a) Una vez que el pleno o las salas de la Corte determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general *no tributaria*, lo harán del conocimiento del presidente de la propia Corte con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes.⁵⁷

b) Cuando el pleno o las salas establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general, lo harán del conocimiento de la presidencia de la Corte con el objeto de que realice los siguientes actos: mediante proveído se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, acompañando copia certificada de las sentencias y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales respectivas; se integre el expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad y se turne el asunto al ministro que corresponda.

c) Cuando la jurisprudencia relativa a la inconstitucionalidad de una norma general provenga de un tribunal colegiado de circuito, éste lo hará del conocimiento del pleno de circuito al que pertenezca, quien lo comunicará a la presidencia de la Suprema Corte acompañando copia certificada de las

⁵⁷ La Ley de Amparo no reserva para el presidente del máximo tribunal la facultad para ordenar dicho acto informativo, por el contrario, indica en el artículo 231 que será el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte (según la instancia que haya conocido del amparo en revisión), quien lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Si bien el artículo 14, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala como una facultad del presidente de la Corte: *Realizar todos los actos tendientes a dar trámite al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad a que se refiere la Ley de Amparo...*, lo cual no sucede en relación con los presidentes de las salas, opinamos que es la Ley de Amparo la que debe prevalecer, al tener el carácter de norma específica y prever disposición expresa. De este modo, el Acuerdo General estaría modificando lo que dispone la Ley de la materia, por cuanto respecta a este acto en particular. Esta conclusión es acorde con el hecho de que la *información* de la segunda ocasión consecutiva es de menor relevancia que la *notificación* de la jurisprudencia, por ello, se entiende que tales actos corran a cargo de los presidentes de las salas o del pleno, la primera, y del presidente del pleno, la segunda.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el inciso anterior, el cual precisará, de ser el caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por la Corte y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

En este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad en tanto no se decida la contradicción de tesis, lo que se deberá realizar preferentemente dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional. En caso de que exista duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un tribunal colegiado de circuito, el presidente de la Suprema Corte lo consultará al tribunal pleno en sesión privada, antes de practicar la notificación a la autoridad emisora.⁵⁸

d) Si antes de transcurrir los noventa días, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación que se realice a la autoridad emisora, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del tribunal pleno modifique a la inconstitucional, el procedimiento de declaratoria general se deberá *declarar sin materia*. El ministro ponente someterá al pleno el proyecto de resolución.

2. Actos a realizar una vez transcurrido el plazo de noventa días al que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

a) Si dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo no se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad *mediante la emisión de una nueva norma general*,⁵⁹ el ministro ponente deberá remitir

⁵⁸ El párrafo tercero del punto Primero del Acuerdo General en análisis señala: *Si en un mismo amparo indirecto en revisión subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales tributarias y de diversa naturaleza, lo dispuesto en el presente instrumento normativo se aplicará, en lo conducente, respecto del pronunciamiento que se emita en relación con estas últimas.*

⁵⁹ Cabe señalar que la superación del problema de inconstitucionalidad no solo puede derivar de *la emisión de una nueva norma general*, sino de su abrogación o de la derogación de una de sus partes.

a la Secretaría General de Acuerdos de la Corte el proyecto de resolución, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles posteriores.

b) Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el pleno deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, en términos de lo dispuesto en el artículo 234 de la Ley de Amparo.

c) Si el proyecto de resolución que contenga la declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación requerida (cuando menos ocho votos), se desestimaré el asunto y se ordenará su archivo.

d) La Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional, dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos formulados.

VII. La primera declaratoria general de inconstitucionalidad y los expedientes en trámite

1. La primera declaratoria general de inconstitucionalidad. El 2 de abril de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la sentencia dictada por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.⁶⁰ Se trata de la primera resolución de su tipo en nuestro país, desde la creación de esta figura en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011. Para comprender el funcionamiento práctico de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en las páginas siguientes

⁶⁰ En adelante, todos los datos relacionados con este caso son tomados de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017, en su versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2019.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

se expondrá el contenido de la mencionada resolución, según las etapas del procedimiento que se delinearán en los instrumentos normativos antes comentados.

a) La resolución de un asunto por segunda ocasión consecutiva y la información a la autoridad emisora. De conformidad con los artículos 107, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución y 231 de la Ley de Amparo, así como del punto segundo del Acuerdo General 15/2013, cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo informará a la autoridad emisora de la norma, siempre que no se trate de normas en materia tributaria.⁶¹

En el caso que nos ocupa, los juicios de amparo indirecto que motivaron la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad fueron conocidos en primera instancia por Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. Las sentencias que éstos emitieron se impugnaron a través de sendos recursos de revisión, de los que conocieron los correlativos Tribunales Colegiados de Circuito de la misma materia y especialización, quienes reservaron jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los planteamientos de inconstitucionalidad.

Sobre esta base, la segunda sala de la Suprema Corte comunicó al presidente de la misma que en sesión de veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, resolvió los amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017, en los que determinó la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal

⁶¹ En el Considerando Segundo de la sentencia se abordó esa cuestión en los siguientes términos: [...] *Al respecto debe mencionarse que la disposición normativa mencionada no corresponde a la materia tributaria, pues, como será visto adelante, prevé una hipótesis de conducta sancionable en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, mas no un aspecto relacionado con la imposición de contribuciones.*

Sin que obste que la conducta prevista en la disposición referida esté relacionada con la imposición de una multa, la cual eventualmente puede originar un crédito fiscal en términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior porque las multas administrativas como las que establece la disposición considerada inconstitucional constituyen una clase de ingresos distinta de las contribuciones que percibe el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones de derecho público, según lo establecido en el artículo 3º, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, de ahí que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no tiene carácter tributario.

de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Así las cosas, por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó notificar (informar) a las Cámaras del Congreso de la Unión los mencionados amparos en revisión y requirió al secretario de acuerdos de la segunda sala para que, una vez formada la jurisprudencia respectiva, se lo comunicara y le remitiera las copias certificadas de las sentencias restantes con que fuese integrada.

b) La notificación de la jurisprudencia. En términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, tercer párrafo, primera parte, de la Constitución y 232, primer párrafo, de la Ley de Amparo, así como del punto tercero del Acuerdo General 15/2013, cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, lo notificarán a la autoridad emisora, se integrará el expediente respectivo y se turnará el asunto al ministro que corresponda.

En este orden, el uno de diciembre de dos mil diecisiete, el secretario de acuerdos de la segunda sala remitió a la presidencia de la Suprema Corte copia certificada de la jurisprudencia 167/2017⁶² y de las sentencias emitidas en los amparos en revisión 104/2017, 693/2017 y 210/2017 (que sumadas a las emitidas en los amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017, conformaron las cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, en las que se sustentó un mismo criterio).⁶³ En virtud de ello, por auto de siete de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente

⁶² Cuyo texto es el siguiente: *TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado prohíbe las multas excesivas, lo que implica que debe existir una relación entre las posibilidades económicas del infractor, la gravedad de la conducta y la sanción procedente. Por su parte, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo, al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido), a efecto de imponer una sanción que resulte razonable y corresponda con la afectación causada., tesis 2a./J. 167/2017, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, t. I, p. 539.*

⁶³ La Ley de Amparo señala: *Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó notificar al Congreso de la Unión el establecimiento de la mencionada jurisprudencia y turnó el asunto al ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁶⁴

c) El incumplimiento de la autoridad emisora en el plazo de 90 días. Según lo que disponen los artículos 107, fracción II, tercer párrafo, segunda parte, de la Constitución y 232, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como el punto sexto del Acuerdo General 15/2013, una vez que la jurisprudencia se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

No obstante que la Constitución habla de noventa días naturales, el artículo 232, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, señala que: *Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.*

Por ello, en la sentencia que nos atañe la Suprema Corte se ocupó ampliamente de la elucidación del concepto *días útiles*, concluyendo que *son días útiles aquellos que son hábiles*, por lo que *el plazo de noventa días establecido en el artículo 232 de la Ley de Amparo para que los órganos legislativos modifiquen o deroguen la disposición considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos referidos, debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General o local, según corresponda.*⁶⁵ Así, en el caso que se comenta, el plazo de noventa días útiles transcurrió del uno de febrero al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho.

⁶⁴ La emisión de la jurisprudencia fue notificada al Congreso de la Unión, junto con las sentencias de las que derivó, el quince de diciembre de dos mil diecisiete. El asunto se turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶⁵ Cfr. considerando quinto de la sentencia emitida en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.

Por lo anterior, toda vez que dentro de ese plazo y hasta la fecha de resolución,⁶⁶ no había sido reformado o derogado el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por parte del Congreso de la Unión, pues no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación algún decreto en ese sentido,⁶⁷ la Corte concluyó que subsistía el problema de inconstitucionalidad y, por ende, procedía realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad,⁶⁸ lo cual hizo al tenor del punto resolutivo segundo de la sentencia de mérito, en el que se dijo: *Se declara la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa de 1% [...]*, el cual fue aprobado por mayoría de ocho votos.⁶⁹

d) Efectos, alcances y condiciones de la declaratoria. El artículo 107, fracción II, tercer párrafo, *in fine*, de la Constitución, especifica que en la declaratoria general de inconstitucionalidad se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria; por lo que en el artículo 234 de la Ley de Amparo, así como en el punto séptimo del Acuerdo General 15/2013, se señala que la declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como los alcances y las condiciones de la misma; precisando que los efectos de la declaratoria no serán retroactivos salvo en materia penal.

En este contexto, en el punto resolutivo segundo de la sentencia en comento se dijo: *Se declara la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de*

⁶⁶ Recuérdese que el asunto se sesionó el 14 de febrero de 2019.

⁶⁷ Es interesante mencionar que en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del lunes 30 de abril de 2018, se publicó la minuta correspondiente a la iniciativa *Con proyecto de Decreto, por el que se adiciona una fracción IV al inciso A) y se deroga la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, que fue aprobada por la Cámara de Senadores en sesión celebrada el 25 de abril de 2018. El 30 de abril siguiente se turnó a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados para dictamen, pero el proceso legislativo no fue concluido, de lo contrario, es muy probable que la declaratoria general de inconstitucionalidad que nos ocupa no hubiese tenido lugar. Véase: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 30 de abril de 2018, año XXI, núm. 5015-IV, pp. 10-11.

⁶⁸ Cfr. considerando quinto de la sentencia emitida en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.

⁶⁹ *Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa de 1%, con los alcances establecidos en el último considerando de esta resolución y con efectos generales que se surtirán a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión. En la sentencia se señaló que la declaratoria general de inconstitucionalidad no tendría efectos retroactivos⁷⁰ y se precisaron sus alcances en cuanto a las posibles conductas que pudieran configurarse conforme a la fracción IV, inciso B), del artículo 298 de la citada Ley Federal, así como las facultades sancionadoras del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Es importante mencionar que en la parte medular de la declaratoria general de inconstitucionalidad, esto es, en la que se hizo el pronunciamiento respectivo,⁷¹ la Suprema Corte no reprodujo en su literalidad el criterio jurisprudencial que la había motivado; aunque el criterio contenido en la sentencia haya sido, en esencia, el mismo que el sostenido en la jurisprudencia, la forma en que la Suprema Corte debe emitir la declaratoria puede ser objeto de reflexión, a la luz de lo que dispone el artículo 234, primer párrafo, *ab initio*, de la Ley de Amparo, que dice: *La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen.*

e) Publicación de la sentencia. Según el artículo 235 de la Ley de Amparo y el punto octavo del Acuerdo General 15/2013, la declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos formulados.

En el punto resolutivo tercero de la sentencia se ordenó: *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la*

⁷⁰ Cfr. considerando sexto de la sentencia emitida en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.

⁷¹ En la sentencia se dijo: *En consecuencia, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno emite la declaratoria general de inconstitucionalidad del porcentaje mínimo de sanción previsto en el inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (1% del ingreso acumulable del infractor) solo en cuanto a las conductas señaladas en la fracción IV del artículo referido.*

Lo anterior porque esa disposición normativa transgrede el artículo 22 constitucional en tanto engloba múltiples conductas que pueden sancionarse con un rango mínimo del 1% del ingreso acumulable del infractor, lo cual no necesariamente atiende a la gravedad de la infracción, por lo que impide valorar si la conducta reprochada y los efectos por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

Federación y su Gaceta, por lo que el 2 de abril de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017, así como los Votos Particular formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Concurrentes formulados por los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales*.

2. Los expedientes en trámite. Según la información proporcionada por la Suprema Corte,⁷² actualmente existen diversos procedimientos *sub judice*, de los cuales, tres versan sobre normas generales emitidas por el Congreso de la Unión. Concretamente se trata de los siguientes asuntos:

a) Declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, relativa a la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248, de la Ley General de Salud, en tanto que establecen una prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de la marihuana.

b) Declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2017, atinente a la inconstitucionalidad del artículo 13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, al disponer que las promociones dirigidas a las autoridades fiscales deben ser presentadas dentro del horario de las 07:30 a las 18:00 horas, lo que impide el pleno acceso a la justicia de los contribuyentes.

c) Declaratoria general de inconstitucionalidad 4/2012, concerniente a la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales, relativos a las conclusiones no acusatorias.⁷³

En relación con el primer asunto ya existe jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de las mencionadas normas,⁷⁴ incluso, el plazo de noventa

⁷² La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con un sitio especializado en el que da a conocer el seguimiento de las declaratorias generales de inconstitucionalidad, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>. El Congreso de la Unión también cuenta con uno en el que da cuenta de las declaratorias emitidas en relación con las normas generales que ha aprobado, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/declara.htm>, ambos consultados el 23 de enero de 2020.

⁷³ Se tiene registro de dos asuntos de los que derivó la siguiente tesis aislada: *CONCLUSIONES NO ACUSATORIAS. LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VULNERAN LOS ARTÍCULOS 1o., 14, 16 Y 133 CONSTITUCIONALES*, tesis 1a. CCX/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, t. 1, p. 553.

⁷⁴ Cfr. *DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

días útiles con el que contaba el Congreso de la Unión –como autoridad emisora– para superar el problema de inconstitucionalidad ya expiró; sin embargo, la Suprema Corte mediante proveído de 31 de octubre de 2019 otorgó, no obstante lo dispuesto por la Constitución, *de manera excepcional y por única ocasión, atendiendo a la complejidad de la materia [...] una prórroga del plazo respectivo, la cual vence el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que transcurrirá del 1 de febrero al 30 de abril de 2020, con el objeto de que, al concluir dicho plazo, el Congreso de la Unión haya aprobado la legislación correspondiente.*⁷⁵

VIII. Agenda mínima de reformas

Muchos de los planteamientos que se desarrollan en estas páginas podrían verse superados con motivo de la llamada *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, presentada el pasado 12 de febrero de 2020, en la cual se proponen cambios al régimen jurídico de la jurisprudencia y de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Sin embargo, desde nuestro punto de vista las reformas que necesita este mecanismo tienen que estar orientadas en una dirección diferente a la que ahí se propone.

1. La segunda ocasión consecutiva. Como antes se ha visto, cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, tesis 1a./J. 6/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, t. I, p. 492; *INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD*, tesis 1a./J. 10/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, t. I, p. 493; *PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. ÉSTA PERSIGUE FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS*, tesis 1a./J. 7/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, t. I, p. 495; *PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO*, tesis 1a./J. 9/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, t. I, p. 496 y *PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO*, tesis 1a./J. 25/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 64, marzo de 2019, t. II, p. 1127. Un par de análisis críticos sobre la primera de las sentencias de las que derivaron los mencionados criterios jurisprudenciales (amparo en revisión 237/2014 de 4 de noviembre de 2015) pueden consultarse en URIBE BENÍTEZ, Óscar, *La sentencia ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los derechos correlativos al autoconsumo de marihuana*, México, Editorial Flores, 2016; y HERRERA FRAGOSO, Agustín, *La legalización de la marihuana posterior a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)*, México, Anaya, 2016. Para saber más de los cinco precedentes y del trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva, en su primera etapa, véase SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad, *Nuevo paradigma regulatorio de la cannabis en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, pp. 27-34.

⁷⁵ Así lo acordó en su sesión privada celebrada el 29 de octubre de 2019.

indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, lo informarán a la autoridad emisora. Este escenario se justificaba en la medida que el establecimiento de la jurisprudencia por reiteración de criterios se lograba con tres sentencias ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario —como se decía en el proyecto original⁷⁶ y no con cinco — como finalmente se aprobó—, puesto que ahora entre el acto informativo que haga la Corte y el establecimiento de la jurisprudencia tendrá que mediar más de un criterio.

Si además se toma en cuenta que el acto informativo carece de efectos jurídicos vinculantes, ya que solo tiene como finalidad *hacer del conocimiento* de la autoridad emisora la resolución de los mencionados asuntos, este acto se presenta como prematuro y, eventualmente, contraproducente, pues podría incentivar la actuación legislativa para realizar cambios anticipados en una norma cuya constitucionalidad aún puede ser avalada; sin considerar que también puede aportar elementos para que la oposición o el gobierno lleven al terreno político un debate que no ha sido resuelto en forma definitiva en sede judicial.

Por ello, sería conveniente que una futura reforma ponderara la conveniencia de retomar las tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario para la conformación de la jurisprudencia o, en su defecto, que el acto informativo tuviese lugar una vez que se resolviera la inconstitucionalidad de una norma general por cuarta ocasión consecutiva.

2. El número de sesiones. Como se ha señalado, la declaratoria general de inconstitucionalidad depende de que la Corte establezca jurisprudencia por reiteración derivada de amparos indirectos en revisión, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma. Ese tipo de jurisprudencia se establece cuando la Suprema Corte, funcionando en pleno o en salas, sustenta un mismo criterio en *cinco sentencias* no interrumpidas por otra en contrario *resueltas en diferentes sesiones*, según lo dispuesto por los artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo.

⁷⁶ Así se desprende de la iniciativa original presentada en la Cámara de Senadores: *Artículo 222. La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de ocho votos. Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuatro votos. Artículo 224. Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

Sin embargo, el artículo 231 de la propia Ley señala que cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, *en una o en distintas sesiones*, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Si bien esta divergencia podría carecer de relevancia en el terreno práctico, no deja de representar un punto susceptible de revisarse en sede legislativa. Pero además, esto permitiría analizar si es conveniente que una jurisprudencia y, por tanto, una declaratoria general de inconstitucionalidad, puedan generarse en solo dos sesiones (nótese que la actual Ley no exige que los asuntos tengan que discutirse en cinco sesiones diferentes),⁷⁷ en detrimento de una verdadera reiteración de criterios y de mayores márgenes de reflexión de cara a una decisión de tal trascendencia.⁷⁸

3. La irretroactividad y el diferimiento de los efectos. El artículo 234 de la Ley de Amparo establece que los efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad no serán retroactivos salvo en materia penal. Al respecto, podría ser pertinente hacer extensivos los efectos *ex tunc* de las declaratorias de inconstitucionalidad a la materia administrativa (no tributaria),⁷⁹ cuando

⁷⁷ A diferencia del proyecto que en su momento fue elaborado a instancia de la Suprema Corte. En la exposición de motivos respectiva se señalaba lo siguiente: [...] *Otra modificación significativa consiste en la reducción de cinco a tres del número de tesis necesarias para constituir jurisprudencia. El cambio no es caprichoso ni se reduce a una mera cuestión numérica. En realidad, de lo que se trata es de encontrar un adecuado equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y el de reiteración de criterios que se prevé para la Ley de Amparo. Lo importante es encontrar una solución intermedia entre ambos extremos. Esto puede obtenerse disminuyendo el número de los casos a tres a efecto de que los órganos competentes puedan, con mayor facilidad, lograr que sus criterios sean obligatorios para dar certeza a nuestro orden jurídico. Sin embargo, para que la reiteración cumpla con su finalidad, se propone que los criterios deban fijarse al resolver los asuntos en tres sesiones distintas. Es importante destacar que cuando se trate de interpretación respecto de la constitucionalidad de normas generales, además deberá contarse con el voto aprobatorio de ocho Ministros [...]*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *op. cit.*, p. 153.

⁷⁸ Pero otra valiosa novedad que trajo la nueva LA, es la relativa a que tanto la SCJN, funcionando en Pleno o en Salas, así como los TCC, no podrán emitir jurisprudencia por reiteración, como ocurría con la L.A. abrogada, en una sola sesión, sino que tendrán que emitir las cinco sentencias consecutivas necesarias para su formación “en diferentes sesiones”, lo cual, a mi juicio, permitirá una verdadera “reiteración”, pues ésta exige examinar y discutir en lo particular cada uno de los cinco asuntos que permitan su integración. Esto, sobre todo, porque cada litigante piensa y ataca de manera distinta a los otros, por lo que los conceptos de violación o agravio permitirán confirmar o apartarse del criterio adoptado en el primer y posteriores asuntos, cocinándose así a fuego lento la jurisprudencia por reiteración y, al mismo tiempo, evitándose el fraude a la L.A. que se producía cuando en una sola sesión y discutiéndose en realidad un sólo asunto, se producía jurisprudencia sin ninguna reiteración verdadera, ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, “La jurisprudencia en la nueva ley de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 35, México, 2013, p. 204.

⁷⁹ Una jurisprudencia que de subsistir, podría atenuar los efectos de la reforma en materia fiscal, es la siguiente:

en el pronunciamiento respectivo la Corte declarara la inconstitucionalidad de normas en las que se hubiere fundado la imposición de sanciones derivadas de un procedimiento administrativo sancionador.⁸⁰

Por otra parte, la Ley también señala que la Corte establecerá la fecha en que surtirá efectos la declaratoria general,⁸¹ sin indicar un plazo fatal para ello. En este orden, sería adecuado que se estableciera un plazo suspensivo máximo para que la declaratoria entrara en vigor. Los efectos diferidos o *pro futuro* permiten que una sentencia no despliegue sus consecuencias inmediatamente, sino solo después de transcurrido un periodo que es determinado por el propio órgano que la emite, pero esta clase de resoluciones generalmente van acompañadas de medidas que impiden un uso arbitrario de las mismas. Algunas consisten en imponer un límite temporal máximo en que puede diferirse la eficacia de una sentencia, así como la correspondiente obligación del órgano de que se trate de emitir una norma dentro de ese lapso.⁸²

Debe tenerse en cuenta que si la declaratoria general señala una fecha posterior para que comiencen sus efectos, no es sino por la necesidad de que durante esa prórroga el órgano emisor elabore otra norma que sustituya a la inconstitucional, evitando un vacío normativo. Esto atiende a los casos en que hay normas relevantes para la vida económica, política o social de un país, cuya expulsión inmediata del sistema jurídico traería aparejadas serias consecuencias, por lo que es conveniente extender su vigencia para que los órganos competentes puedan dar una solución normativa al problema de inconstitucionalidad.⁸³

MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENEFICAS AL PARTICULAR, tesis 2a./J. 8/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, marzo de 1998, t. VII, p. 333; véase también *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO*, tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2006, t. XXIV, p. 1565.

⁸⁰ En perspectiva comparada, el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español señala lo siguiente: *Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.*

⁸¹ Cfr. artículo 234, fracción I, de la Ley de Amparo.

⁸² Cfr. artículos 139.5 y 140.5 de la Constitución de Austria.

⁸³ Véase la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú No. 010-2002-AI/TC, derivada de un proceso de inconstitucionalidad seguido contra la legislación antiterrorista: *En dicho proceso, se puso en evidencia que la*

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

4. Las normas tributarias. Tanto la Constitución como la Ley puntualizan que las disposiciones de la declaratoria general no son aplicables a las normas generales en materia tributaria. Frente a la imposibilidad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad de esta clase de normas podría argumentarse la importancia que tiene para el Estado dicha materia, relacionada con la obtención de recursos públicos y la satisfacción de necesidades sociales.⁸⁴

Vistas así las cosas, la exclusión de este tipo de disposiciones no debe sorprender; sin embargo, preceptos como los que se analizan no se entienden si paralelamente existen otros que, por un lado, otorgan a los órganos emisores de las normas impugnadas un plazo de noventa días para superar los vicios de inconstitucionalidad de su producto normativo y, por el otro, facultan a la Suprema Corte para establecer en la declaratoria general la fecha a partir de la cual comenzará a surtir sus efectos.

En este contexto, la norma tributaria inconstitucional no quedaría anulada en forma automática, sino que sus creadores tendrían la oportunidad de solventar los vicios existentes previamente a su expulsión del orden jurídico. En el derecho comparado se encuentran ejemplos de cómo las sentencias de algunos tribunales concilian los extremos antes señalados, al mantener la vigencia de leyes tributarias inconstitucionales hasta en tanto se lleven a cabo las modificaciones pertinentes.⁸⁵

declaración de inconstitucionalidad de una norma puede terminar siendo más gravosa, desde un punto de vista político, jurídico, económico o social, que su permanencia dentro del ordenamiento jurídico. Ello se debe a que el vacío normativo suscitado tras la declaración de inconstitucionalidad de una ley (u otra norma con rango de ley) puede ser perjudicial para la sociedad, LANDA ARROYO, César, Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el derecho y la política, Lima, Palestra, 2011, p. 42.

84 Así se expuso en el ya invocado Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores: *Este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.* Para conocer un análisis de cómo el amparo fiscal influye en la capacidad recaudatoria del gobierno, Cfr. MAYER-SIERRA, Carlos Elizondo, “La industria del amparo fiscal”, *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 2, II semestre de 2009, pp. 349-383.

85 En la sentencia de 20 de diciembre de 1966 (1 BVR 320/57, 70/63) del Tribunal Constitucional Federal Alemán se dijo: *...el hecho de que la ley del impuesto a las ventas vigente, satisfaga o no la equidad tributaria deseada por el legislador, en la medida que coloca, sin excepción, en igual posición las transacciones externas de las empresas como las de los grupos empresariales, no permite por ahora ni declarar la nulidad de la ley, ni establecer una violación de los derechos fundamentales. [...] El especial significado que tiene la ley del impuesto a las ventas para los ingresos de la federación, pero también para los costos mismos de las empresas y para la determinación general de los precios, no permiten en todo caso, por el momento, declarar la nulidad de la totalidad de la ley [...] Según esto, la ley del impuesto a las ventas deberá mantener, en principio, su actual reglamentación imperfecta, y seguir vigente, en lo que respecta a la rígida igualación de las transacciones externas de las empresas y de los grupos empresariales, a pesar de que se fijen límites temporales, SCHWABE, Jürgen (comp.), Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, [trad. de Marcela Anzola Gil], Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez-Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, pp. 10-11. Néstor Pedro Sagüés también da cuenta de la sentencia emitida en el caso *Naftalin Vs. King*, resuelto por la Corte Suprema de Minnesota: *En concreto, esa Corte Suprema se negó a declarar inconstitucional una suerte**

5. El estatus de la jurisprudencia sin declaratoria general. De conformidad con el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución, cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora y, transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, se emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Lo que la Constitución y la Ley de Amparo no precisan, es qué pasa con la jurisprudencia cuyos efectos generales no se aprueben por la mencionada mayoría. Esto es, se sabe que en términos del punto séptimo, párrafo segundo, del Acuerdo General 15/2013, *Si el proyecto de declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación calificada requerida, se desestimará el asunto y se ordenará su archivo*, pero surgen dudas acerca de la fuerza que conservará la jurisprudencia no avalada por el tribunal pleno, sobre todo cuando aquélla provenga de las salas o de los tribunales colegiados de circuito (desde ese momento, citando a Tocqueville, perderán parte de su *fuerza moral*).⁸⁶

Aunque formalmente pueda sostenerse que la jurisprudencia sigue siendo obligatoria para todos los tribunales del país, al no haberse activado alguno de los mecanismos previstos en la Ley de Amparo para su superación, no parece congruente que una jurisprudencia cuyo criterio no ha sido avalado por la mayoría de la Suprema Corte conserve el mismo estatus que antes. De ahí que podría analizarse la posibilidad de reformar la Ley de Amparo, con la finalidad de dar certeza jurídica sobre la fuerza vinculante que conservará la jurisprudencia respectiva, si la declaratoria general de inconstitucionalidad no es aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

6. La notificación de la jurisprudencia antes de su validación. Una futura reforma constitucional tendría que evaluar la pertinencia de conservar el actual

de tributo (pese a entender que colisionaba con la constitución estadual), dado que si así procedía, podía producirse una situación de caos social ante la paralización de un ambicioso programa de obras públicas cuya suerte dependía de la aludida fuente tributaria, SAGÜÉS, Pedro Néstor, La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, pp. 35-36.

⁸⁶ Cfr. DE TOCQUEVILLE, Alexis, *op. cit.*, pp. 107-109.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

mecanismo de la declaratoria general de inconstitucionalidad, sobre todo por lo que hace a la jurisprudencia que emitan las salas y los tribunales colegiados de circuito. El sistema de control de la constitucionalidad en México solo permite que sea el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que tenga encomendada la facultad para expulsar, por efecto de una de sus resoluciones, una norma de carácter general, esto, a través de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.⁸⁷

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 constitucional, fracciones I, segundo párrafo y II, último párrafo; 42 y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las sentencias que emita la Suprema Corte en esos medios de control tendrán efectos generales cuando fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En términos similares, el artículo 43 de la misma Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional establece que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos serán obligatorias para las salas, plenos de circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y de la Ciudad de México, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales,⁸⁸ misma votación que se exige para la aprobación de la jurisprudencia del pleno (por reiteración o sustitución), en términos de los artículos 222 y 230 de la Ley de Amparo.

Ese esquema pone de manifiesto el plano de horizontalidad en el que se sitúa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus relaciones con los otros poderes, concretamente con el Poder Legislativo. El control de la constitucionalidad, como forma de verificación del ejercicio del poder político, hace viable que el órgano

⁸⁷ Aunque la bibliografía sobre estos dos medios de control es amplia, Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 479-744 y BRAGÉ CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 339-427.

⁸⁸ Cfr. JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS, tesis P/J. 94/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 12.

cumbre del Poder Judicial pueda expulsar del ordenamiento jurídico un acto del legislador, si éste es contrario a la Constitución.⁸⁹

Desde esta perspectiva, es plenamente congruente con el diseño institucional apuntado que la jurisprudencia del pleno, aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos, sosteniendo la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, pueda motivar una declaratoria general en los términos aquí estudiados, pues una decisión de ese tipo resulta equiparable a una sentencia emitida por la propia Suprema Corte en controversias constitucionales o en acciones de inconstitucionalidad.

Pero esto no queda suficientemente justificado cuando el criterio jurisprudencial de inconstitucionalidad no proviene del tribunal pleno, sino de una de las salas (aprobado por cuatro votos) o de un tribunal colegiado de circuito (en los que se requiere unanimidad, esto es, tres votos). Esto significa que una decisión minoritaria en relación con la integración total de la Corte (once ministros) e incluso, una decisión de un órgano no terminal, estarían provocando la actuación del Congreso de la Unión (o de otra autoridad emisora), sin que el criterio jurisprudencial haya sido previamente avalado por el máximo tribunal del país. Lo conveniente sería entonces que, si el actual mecanismo subsiste, la notificación de la jurisprudencia a la autoridad emisora se realice después de que el criterio respectivo haya sido avalado por el pleno de la Suprema Corte por la mencionada votación calificada.

La regulación vigente no toma en cuenta que la jurisprudencia de las salas o de los tribunales colegiados de circuito, una vez notificada a las autoridades emisoras, no es plenamente firme y, por tanto, puede no ser compartida por el máximo tribunal. En el caso de las primeras, es posible que la otra sala sostenga jurisprudencialmente un criterio totalmente diferente y que, llegado el caso, el pleno de la Suprema Corte falle en contradicción de tesis en favor del criterio opuesto al que ya se hubiese notificado a la autoridad emisora.

⁸⁹ *...aunque se habla de un poder constituido judicial, compuesto por diversos tribunales, sólo el supremo o de última instancia (suprema corte, Oberstergerichtshof o Corte superior), es el órgano constituido representativo de la función jurisdiccional de gobierno, quedando situados en condición de subordinación a él todos los demás tribunales y juzgados...de tal suerte que el órgano supremo del poder judicial, es el que lo representa en tanto poder constituido, independientemente del número y la jerarquía de los diversos tribunales en que se subdivide para realizar prácticamente sus atribuciones...*, COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, 2a. ed., México, El pliego, 2000, pp. 164-165.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

La inestabilidad de la jurisprudencia es todavía mayor en el caso de los tribunales colegiados, pues las posibilidades de que otros –ya sean del mismo circuito o de uno diferente– sostengan criterios contradictorios son mayores; una jurisprudencia de colegiado es susceptible de entrar en contradicción con las de otros y los plenos de circuito pueden dar la razón al criterio opuesto, si no es así, el debate puede abrirse nuevamente ante las salas y luego ante el pleno. En cualquier caso, la notificación de una jurisprudencia de colegiado a las autoridades emisoras, sin haber sido avalada previamente por la Corte, parece prematura.

Así las cosas, podrían explorarse dos caminos, uno es reservar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la emisión de la jurisprudencia que pueda dar origen a una declaratoria general de inconstitucionalidad;⁹⁰ otro, es que la notificación de la jurisprudencia de las salas o de los tribunales colegiados de circuito, se dé solo hasta que el mismo pleno haya tenido la oportunidad de analizarla y, en su caso, validarla.

Es importante mencionar que en el punto cuarto del Acuerdo General 15/2013 se tuvo el propósito de matizar estos aspectos, al considerar que cuando la jurisprudencia relativa a la inconstitucionalidad de una norma general provenga de un tribunal colegiado de circuito y se comuniqué a la presidencia de la Suprema Corte, se analizará si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva. De ser este el caso, *no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional*. Sin embargo, esta reserva solo operaría cuando exista contradicción pendiente de resolver y no aplicaría para el caso de la jurisprudencia de las salas.

⁹⁰ En la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente analizada (véase el apartado III de este trabajo), el grupo redactor comisionado solo contemplaba a la jurisprudencia del tribunal pleno; así, en la exposición de motivos correspondiente se señaló: *Cabe destacar que en el esquema que se propone únicamente tratándose de amparos indirectos en revisión en los que fueron oídas las autoridades que expidieron y promulgaron las normas generales, sólo nuestro Máximo Tribunal funcionando en Pleno, puede hacer la declaratoria con efectos generales. Ni las Salas ni los tribunales colegiados de circuito, ni los juzgados de distrito, contarían con tan importante facultad*, FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *op. cit.*, p. 152.

Estas observaciones cobran mayor relevancia en la medida que, según lo ha sostenido la Suprema Corte,⁹¹ el análisis de la declaratoria general de inconstitucionalidad no implica *reabrir* el debate que ya se dio, previo a la emisión de la jurisprudencia.

7. El diálogo con la sociedad y con las autoridades emisoras. La declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento oficioso, que no requiere intervención o instancia de parte. En este sentido, cada vez que se presente el supuesto de hecho (resolución del segundo caso, emisión de la jurisprudencia, incumplimiento de la autoridad en el plazo de noventa días, etcétera), los órganos jurisdiccionales tendrán la obligación de actuar. Es además un procedimiento que se sigue, por decirlo de algún modo, *inaudita parte*,⁹² pues antes de la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad no es necesario dar audiencia a la autoridad emisora para que manifieste lo que a su derecho convenga.⁹³

En este contexto, cabe mencionar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional publicada en 2011 se dijo que: [...] *En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley de amparo deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico.*⁹⁴ En la Ley de Amparo no existe tal disposición.

Así las cosas, podría resultar conveniente que, antes de que la Suprema Corte emita la declaratoria general, se escuche el parecer de la autoridad emisora (sobre todo cuando es el Congreso de la Unión), no para que defienda la constitucionalidad de su acto normativo, lo que ya tuvo la oportunidad de hacer al fungir como parte en los juicios de amparo indirecto de los que derivó la jurisprudencia respectiva,

⁹¹ Sobre todo en las sesiones de 12 y 14 de febrero de 2019, relacionadas con la discusión de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.

⁹² Si bien no hay partes procesales en sentido estricto.

⁹³ Para utilizar una expresión común en el ámbito procesal.

⁹⁴ Véase la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada en la Cámara de Senadores el 19 de marzo de 2009. Esta misma afirmación se hizo en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, de 10 de diciembre de 2009.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

sino, sobre todo, para que aporte elementos que permitan a la Corte ponderar los alcances y las consecuencias de su decisión.⁹⁵

Esto no debe parecer extraño. De hecho, en los sistemas que prevén la cuestión de inconstitucionalidad como medio de control, se distinguen con claridad los casos concretos de los que emerge la cuestión, con el procedimiento que se sigue ante el tribunal constitucional, en el curso del cual las autoridades que emitieron la norma cuya constitucionalidad se debate, sí cuentan con la oportunidad de comparecer en su defensa.⁹⁶

Además, sería conveniente que la sociedad y el foro pudiesen formular planteamientos en *pro* o en contra de la norma general que eventualmente puede ser expulsada del ordenamiento jurídico. De ser el caso, podría adoptarse una disposición como la que hoy rige la publicidad de los proyectos de sentencias de amparo, en términos del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de la materia,⁹⁷ así como la regulación del *amicus curiae* o la posibilidad de celebrar audiencias públicas.

8. La votación calificada. La pertinencia de modificar el número de votos necesarios para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad tiene que ser evaluada con detenimiento, pues ello implicaría una reforma de mayores alcances al sistema de votaciones que actualmente existe en todos los medios

⁹⁵ En resumen, al juez constitucional no puede serle indiferente qué es lo que resuelve, so pretexto de que cumple su tarea si se limita a aplicar automática y asépticamente a la regla constitucional, como si fuese un teorema algebraico o un silogismo puramente lógico. Su papel de Poder del Estado y de operador de una Constitución-instrumento de Gobierno le obliga a meritar y ponderar cuidadosamente las secuelas de sus pronunciamientos, máxime si ellos tienen efectos vinculantes o erga omnes, SAGÜES, Pedro Néstor, *op. cit.*, p. 36.

⁹⁶ Explicando en términos muy generales la mecánica de este medio de control concreto de la constitucionalidad de normas —en perspectiva comparada—, habrá de decirse que comúnmente son los órganos jurisdiccionales ordinarios los que tienen la facultad para elevar la cuestión al tribunal constitucional, cuando dentro del curso de un proceso concreto de su conocimiento tienen duda (*ex officio* o a petición de parte, según el ordenamiento de que se trate) sobre la constitucionalidad de la ley que van a aplicar para la resolución de la controversia en la cual se suscite; siendo que el único órgano que puede juzgar la constitucionalidad de tal acto y, por tanto, pronunciarse sobre su validez, es el propio tribunal constitucional. Esto es, de una *litis* concreta *inter partes*, se deriva un juicio abstracto sobre la constitucionalidad de una norma. Cfr. KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, [trad. de Rolando Tamayo y Salmorán], México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 88 y CORZO SOSA, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

⁹⁷ Artículo 73. [...] El Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, cuando menos con tres días de anticipación a la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán. [...].

de control de la constitucionalidad, en aras de preservar la congruencia del mismo. Esto es, tendría que tomarse en cuenta no solo la votación exigida en las declaratorias generales de inconstitucionalidad, sino también en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad y en lo relativo a la aprobación de la jurisprudencia y al *quórum* para sesionar.⁹⁸

9. Los días útiles. Además de que los días útiles a los que alude el artículo 232, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, carecen de fundamento constitucional, en cuyo artículo 107, fracción II, párrafo tercero, se habla de noventa días naturales sin excepción alguna, sería conveniente analizar su permanencia. Como se constató al analizar la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017, el plazo de noventa días útiles transcurrió del uno de febrero al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, esto es, casi un año, dentro del cual el Congreso de la Unión no superó el problema de inconstitucionalidad; además, en el diverso procedimiento 1/2018, relativo a la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de la marihuana, nuevamente la autoridad emisora dejó transcurrir el apuntado plazo (en este caso con el aval de la Suprema Corte).

Lejos de que el amplio periodo que se concede a las autoridades legislativas constituya una regla proporcional o acorde a la periodicidad con la que sesionan, parece que ha constituido un desincentivo para legislar con la urgencia que el caso amerita. Con esto también se pierde de vista que los congresos generalmente cuentan con comisiones permanentes o que pueden convocar a sesiones extraordinarias de ser necesario. En cualquier caso, existen mecanismos legales que llevan a repensar la conveniencia de tener un plazo tan extenso, el cual además –según la experiencia– sigue siendo insuficiente para que el legislador atienda las sentencias de la Corte.

⁹⁸ Si bien desde una perspectiva comparada puede decirse que lo común es que las decisiones de los tribunales constitucionales en materia de constitucionalidad de normas tienen eficacia general y vinculan a todos los poderes públicos, lo cierto es que esto se logra a través de medios de control de la constitucionalidad cuyo diseño es acorde con esa clase de efectos. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *op. cit.*, pp. 99-114 y LUIS ORTIZ, Noé, “¿Qué es un tribunal constitucional?”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 11, núm. 21, enero-abril de 2018, pp. 38-41. ...cada uno de los cuales [medios de control] se diseña conforme a la naturaleza del tipo de acto o decisión cuya constitucionalidad se controlará, lo cual se explica claramente desde el momento en que estructuralmente, no es igual un acto concreto que uno de alcances generales...Cada uno de estos medios de control se aplican para verificar la constitucionalidad de diversos tipos de decisiones de los detentadores formales del poder e inclusive de un mismo tipo de decisiones, cuyos efectos se producen en condiciones diferentes en un caso y en otro, COVIAN ANDRADE, Miguel, *La suprema corte y el control de la constitucionalidad. (Diez años de fallas e imprecisiones)*, México, CEDIPC, 2005, pp. 22-23. Las propuestas para revisar la votación calificada en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad no son recientes. Cfr. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, pp. 340-352.

IX. La declaratoria general de inconstitucionalidad en la *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*

El pasado 12 de febrero de 2020, fue presentada formalmente una iniciativa de reformas constitucionales y legales que afectan, entre otros preceptos, el régimen jurídico de la jurisprudencia y, por tanto, de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En esencia, se propone eliminar la reiteración de criterios como una de las formas a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede emitir jurisprudencia (este mecanismo subsistiría para los tribunales colegiados de circuito); asimismo, se propone crear la jurisprudencia por precedentes obligatorios, según la cual, *Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.*⁹⁹ Esto es, una sola decisión de la Suprema Corte, aprobada por la señalada mayoría calificada, sería suficiente para conformar jurisprudencia y emitir una declaratoria general.

En consecuencia, para el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad se propone lo siguiente. Según el artículo 231 de la Ley de Amparo, *Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.* Esto es, se suprime la *segunda ocasión consecutiva* y la referencia a que las sentencias podrán emitirse *en una o en distintas sesiones* (esto, como consecuencia de la eliminación de la jurisprudencia por reiteración de criterios), y se precisa que la información correspondiente deberá hacerse *en un plazo de quince días*.

⁹⁹ Cfr. artículos 94, párrafo decimosegundo de la Constitución, 222 y 223 de la Ley de Amparo, ambos del mencionado proyecto de reformas.

Por otro lado, en el artículo 232 se propone que: *Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Nuevamente se elimina la mención a la jurisprudencia por reiteración.

En los artículos 233 y 234 de la propuesta de reformas a la Ley de Amparo se hacen ajustes menores, por ejemplo, el cambio de denominación de los *plenos de circuito* por los *plenos regionales* y la precisión de que *La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen*, esto, pues según la iniciativa, la declaratoria también podrá derivar de una sola resolución de la Suprema Corte.

En suma, la *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, por lo que toca a la declaratoria general de inconstitucionalidad, no realiza las modificaciones que, desde el punto de vista expuesto, necesita esta institución.

X. Conclusiones

La declaratoria general de inconstitucionalidad no significó una superación o modificación de la relatividad de las sentencias. Tanto la Constitución como la Ley reglamentaria continúan estableciendo que las que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda,¹⁰⁰ precisando que cuando el acto reclamado sea una norma general, la sentencia deberá determinar si es constitucional o si debe considerarse inconstitucional. Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, pero esos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cfr. artículos 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución y 73 de la Ley de Amparo.

¹⁰¹ Cfr. artículo 78 de la Ley de Amparo.

La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo

Junio 2020

En este contexto, la declaratoria general de inconstitucionalidad no vino sino a confirmar estos efectos del amparo; tan las sentencias no tienen efectos generales, que para ello se creó un procedimiento diverso que sí puede tener esas consecuencias jurídicas.

La relatividad de las sentencias no puede considerarse un defecto estructural del juicio de amparo y tampoco el resultado de un estancamiento evolutivo en comparación con otras instituciones; por tanto, afirmar que ya no es acorde con los tiempos actuales o que carece de justificación, resulta, cuando menos, parcialmente cierto. Si bien la historia ha jugado un papel importante en su configuración —como ya se ha visto—, lo cierto es que paralelamente existen aspectos políticos, técnicos y teleológicos que la justifican y que no pueden pasarse por alto al momento de plantear cambios en su funcionamiento.

Como toda figura jurídica, la regulación de la declaratoria general de inconstitucionalidad es perfectible. A casi diez años de su creación y, sobre la base de los primeros casos resueltos, es posible sugerir algunas propuestas encaminadas a tal propósito.

XI. Fuentes de consulta

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, “La jurisprudencia en la nueva ley de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 35, México, 2013.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2008.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

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

CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001.

_____, *Garantías y amparo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1998.

_____, *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.

CECIL HEADRICK, William, *El control judicial de las leyes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

COELLO GARCÉS, Clicerio y HERRERA GARCÍA, Alfonso, “Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 27, México, Porrúa, enero-junio 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, 20a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

CORZO SOSA, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversias constitucional*, México, Porrúa, 2008.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La suprema corte y el control de la constitucionalidad. (Diez años de fallas e imprecisiones)*, México, CEDIPC, 2005.

_____, *Teoría constitucional*, 2a. ed., México, El pliego, 2000.

CRUZ BARNEY, Óscar, “El Supremo Poder Conservador y el control constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho*

**La declaratoria general de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo**

Junio 2020

procesal constitucional, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, 2a. ed., [trad. de Luis R. Cuéllar], México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

DÍEZ-PICAZO, Luis María, *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990.

ECHÁNOVE TRUJILLO, Carlos A., *Cómo presentó Rejón sus ideas sobre “amparo” a la nación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Colección “Estudios Jurídicos”, núm. 4.

_____, *La vida pasional e inquieta de don Crecencio (sic) Rejón*, México, El Colegio de México, 1941.

FERRER, MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 5a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa-Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 10-11, México, enero-agosto 1971.

_____, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, México, 2001.

_____, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

_____, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.

FLORES CARRILLO, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1981.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 4a. ed., Lima, Editora Jurídica Grijley, 2003.

HERNÁNDEZ MACÍAS, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 38, México, 2014.

HERRERA FRAGOSO, Agustín, *La legalización de la marihuana posterior a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)*, México, Anaya, 2016.

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

LANDA ARROYO, César, *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el derecho y la política*, Lima, Palestra, 2011.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Imprentas L.D., 1947.

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

_____, “Breves reflexiones sobre algunas divergencias entre la Ley de Amparo y sus bases constitucionales”, *Juris Dictio*, año 12, núm. 34, 2014.

_____, *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, México, INADEJ, 2015.

**La declaratoria general de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo**

Junio 2020

Manuel Crescencio Rejón. *Pensamiento político*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

MAYER-SIERRA, Carlos Elizondo, “La industria del amparo fiscal”, *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 2, II semestre de 2009.

MEJÍA GARZA, Raúl Manuel, “Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MEJÍA GARZA, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015.

MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Lito Impresiones Macabsa, 1992.

NARVÁEZ H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de amparo en la Península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007

NIEMBRO ORTEGA, Roberto, “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”, *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época, vol. 16, núm. 2, Madrid, 2013.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1993.

PANTOJA MORÁN, David, *El supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 2005.

RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 7a. ed., México, Porrúa, 2000.

SAGÜÉS, Pedro Néstor, *La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.

SCHWABE, Jürgen (comp.), *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, [trad. de Marcela Anzola Gil], Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez-Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad, *Nuevo paradigma regulatorio de la cannabis en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

TENA RAMÍREZ, Felipe, “La expansión internacional del amparo mexicano”, *La justicia*, vol. 23, núm. 401, septiembre 1963.

_____, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2009.

_____, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008.

URIBE BENÍTEZ, Óscar, *La sentencia ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los derechos correlativos al autoconsumo de marihuana*, México, Editorial Flores, 2016.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.