

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE DERECHO
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**“MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE
NORMAS GENERALES, POR VÍA DE ACCIÓN”**

TESIS:

Que presenta para obtener el grado de Doctor en Ciencias del Derecho el

Mc. Francisco Álvarez Valdez

bajo la dirección del c.

Dr. Eduardo Ramírez Patiño

y con la revisión y colaboración de los cc.

Dr. Mauro Sandoval Ceja

y

Dra. Sofía Barraza Valenzuela

Culiacán Rosales, Sinaloa, marzo de 2015.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, en especial a mi esposa María Cristina e hija Cristina Alexia, por su paciencia y por acompañarme siempre sin importar lo difícil del camino, por su excelso apoyo y por la confianza que siempre han depositado en mí.

A mis amigos y compañeros de doctorado, profesión y cátedra, por las muestras de apoyo que he recibido de todos, haciendo más fácil cumplir con esta meta.

A las autoridades de la Unidad de Estudios de Posgrado, así como de la Facultad de Derecho y de la Universidad Autónoma de Sinaloa, que han sido el conducto para hacer posible culminar esta etapa de aprendizaje profesional.

A todos mis maestros, por sus sabios consejos y brillantes enseñanzas con la que me señalaron el camino para mi formación académica, de quienes estoy muy agradecido.

A mis lectores Dr. Mauro Sandoval Ceja y Dra. Sofía Barraza Valenzuela, por sus excelentes aportaciones para la elaboración de la presente tesis, a quienes reconozco su disposición y capacidad para guiarme, buscando en todo momento perfeccionar el trabajo realizado, con quienes estaré siempre agradecido.

A mi tutor Eduardo Ramírez Patiño, por su gran capacidad para darme la pauta a seguir en la elaboración de la presente tesis, demostrando ser un gran académico que me ha señalado la senda a seguir, y quien en todo momento se preocupó por los avances e hizo suya la investigación realizada, a quien le otorgo un merecido reconocimiento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
LA DEFENSA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	
I. LA CONSTITUCIÓN	11
1. <i>Definición</i>	11
2. <i>Antecedentes</i>	17
3. <i>La Supremacía Constitucional</i>	26
A. <i>El Principio de Supremacía en la Constitución mexicana</i>	31
II. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN	34
1. <i>Antecedentes</i>	37
2. <i>El Derecho Procesal Constitucional</i>	40
3. <i>Los modelos de control constitucional</i>	45
A. <i>Modelo de control constitucional por vía y por órgano político</i>	46
a. <i>Modelo de control político</i>	46
B. <i>Modelo de control constitucional por vía y por órgano jurisdiccional</i>	48
a. <i>Modelo de control americano o difuso</i>	48
1) <i>Características del modelo de control americano</i>	51
b. <i>Modelo de control europeo, austríaco o concentrado</i>	52
1) <i>Las particularidades de los tribunales constitucionales</i>	53
2) <i>Características del modelo de control europeo</i>	54
c. <i>Modelo de control constitucional mixto</i>	55
d. <i>Modelo de control constitucional dual o paralelo</i>	57
III. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	58
1. <i>El control difuso de normas generales en México</i>	58
2. <i>El control concentrado de normas generales en México</i>	66
A. <i>Control abstracto</i>	67
B. <i>Control concreto</i>	70

3. <i>Los mecanismos jurisdiccionales en vía de acción, para el control de normas generales en el sistema jurídico mexicano</i>	71
A. <i>El Juicio de Amparo</i>	71
B. <i>La Controversia Constitucional</i>	74
C. <i>La Acción de Inconstitucionalidad</i>	76

CAPÍTULO SEGUNDO

EL JUICIO DE AMPARO COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES

I. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES	79
1. <i>Definición</i>	79
2. <i>Antecedentes</i>	83
A. <i>La Constitución yucateca de 1841</i>	84
B. <i>El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de Mayo de 1847</i>	87
C. <i>La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857</i>	89
a. <i>Leyes que reglamentaron el Juicio de Amparo, durante la vigencia de la Constitución de 1857</i>	93
D. <i>La Constitución de 5 de febrero de 1917</i>	97
a. <i>Leyes de amparo que han estado vigentes, a partir de la Constitución de 1917</i>	100
E. <i>Las etapas de evolución histórica del amparo contra leyes</i>	102
3. <i>Marco jurídico</i>	105
A. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	105
a. <i>Las reformas Constitucionales en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011</i>	105
B. <i>Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	107
C. <i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i>	108
a. <i>Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i>	109

II. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES	109
1. <i>Procedencia Constitucional</i>	109
2. <i>Procedencia Legal</i>	110
3. <i>Vías establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo, de procedencia para la impugnación de normas generales</i>	116
A. <i>Amparo indirecto</i>	119
B. <i>Amparo directo</i>	120
III. LAS PARTES EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES	122
1. <i>El Quejoso</i>	123
2. <i>La autoridad responsable</i>	124
3. <i>El tercero interesado</i>	126
4. <i>El Ministerio Público Federal</i>	127
IV. EL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES	128
1. <i>El acto reclamado</i>	129
2. <i>Autoridad para efectos del juicio de amparo</i>	131
3. <i>El acto de autoridad</i>	133
A. <i>Características del acto de autoridad “stricto sensu”</i>	134
B. <i>Características del acto de autoridad “lato sensu”</i>	134
a. <i>Normas generales autoaplicativas</i>	135
b. <i>Normas generales heteroaplicativas</i>	138
V. LOS PRINCIPIOS RECTORES EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES	140
1. <i>Principio de instancia de parte agraviada</i>	141
2. <i>Principio de existencia de un agravio personal y directo</i>	142
3. <i>Principio de definitividad</i>	145
A. <i>Excepción al principio de definitividad en el amparo contra normas generales</i>	147
4. <i>Principio de estricto derecho</i>	147
A. <i>Excepciones al principio de estricto derecho en el caso de Normas</i>	149

a. Suplencia de la queja	150
b. Casos en que opera la suplencia de la queja cuando se reclama una norma general	150
5. Principio de prosecución judicial	151
6. El principio de relatividad de las sentencias de amparo	152
VI. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD	155
1. Antecedentes en nuestro país de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad	155
2. La declaratoria general de inconstitucionalidad en las reformas constitucionales en materia de amparo y la nueva Ley de Amparo	158
3. Problemas fundamentales que seguirán generándose por la restricción impuesta de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en amparos contra normas generales en materia tributaria	165
4. Razones por las que se debe adoptar la declaratoria general de inconstitucionalidad en materia tributaria	168

CAPÍTULO TERCERO

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

COMO MECANISMO DE CONTROL DE NORMAS GENERALES

I. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	171
1. Definición	171
2. Antecedentes	174
A. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824	174
B. Las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836	175
C. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843	176
D. La Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857	177

E. <i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917</i>	180
3. <i>Marco Jurídico</i>	190
A. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	191
B. <i>Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	192
C. <i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i>	194
4. <i>Objeto</i>	194
5. <i>Naturaleza Jurídica</i>	197
6. <i>Características</i>	199
II. LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	200
1. <i>Sujetos legitimados activamente</i>	201
A. <i>Clasificación del interés para promover la controversia constitucional</i>	203
a. <i>El interés jurídico</i>	203
b. <i>El interés legítimo</i>	204
2. <i>Sujetos legitimados pasivamente</i>	208
3. <i>El tercero interesado</i>	210
4. <i>El Fiscal General de la República</i>	211
III. LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES	214
1. <i>Supuestos de procedencia de la controversia constitucional contra normas de carácter general</i>	215
2. <i>La improcedencia de la controversia constitucional</i>	218
A. <i>Las causales de improcedencia constitucional</i>	218
B. <i>Las causales de improcedencia legal</i>	219
C. <i>Las causales de improcedencia jurisprudencial</i>	222
a. <i>Los efectos de la improcedencia</i>	224
3. <i>El sobreseimiento en la controversia constitucional</i>	225
IV. LA SENTENCIA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS JURÍDICOS	227

1. <i>La sentencia en la controversia constitucional</i>	227
2. <i>Clasificación de las sentencias</i>	231
3. <i>Los efectos de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, promovidas en contra de normas generales</i>	232
A. <i>La sentencia con efectos inter partes</i>	233
B. <i>La sentencia con efectos erga omnes</i>	238
V. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	239
1. <i>Supuestos jurídicos en los que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad</i>	240
2. <i>La restricción establecida en la fracción I del artículo 105 constitucional y 42 de la Ley reglamentaria, respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas</i>	242
3. <i>Problemas fundamentales que se generan por la restricción establecida en la fracción I del artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria, respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales</i>	244
4. <i>Razones por las que se deberá adoptar sin restricción, la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materia de controversias</i>	246

CAPÍTULO CUARTO

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	249
1. <i>Definición</i>	249
2. <i>Antecedentes</i>	252
A. <i>Las Leyes Constitucionales de 1836</i>	253
B. <i>El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847</i>	254

C. <i>La reforma a la Constitución de 1917, de 31 de diciembre de 1994</i>	257
D. <i>Reforma del 22 de agosto de 1996</i>	260
E. <i>Reforma de 14 de septiembre de 2006</i>	263
F. <i>Reforma de 7 de febrero de 2014</i>	265
G. <i>Reforma de 10 de febrero de 2014</i>	266
3. <i>Marco Jurídico</i>	268
A. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	268
B. <i>Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	269
C. <i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i>	267
4. <i>Objeto</i>	270
5. <i>Naturaleza</i>	272
6. <i>Características</i>	273
II. LAS PARTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	275
1. <i>Sujetos legitimados activamente</i>	275
2. <i>Sujetos legitimados pasivamente</i>	281
3. <i>El tercero interesado</i>	284
4. <i>El Fiscal General de la República</i>	285
III. LA PROCEDENCIA Y CAUSAS DE IMPROCEDENCIA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	286
1. <i>Normas contra las que procede la acción de inconstitucionalidad</i>	287
2. <i>La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad</i>	290
A. <i>Las causales de improcedencia constitucional</i>	291
B. <i>Las causales de improcedencia legal</i>	291
C. <i>Las causales de improcedencia jurisprudencial</i>	294
a. <i>Los efectos de la improcedencia</i>	297
3. <i>El sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad</i>	298
IV. LA SENTENCIA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS EFECTOS	299
1. <i>La sentencia en la acción de inconstitucionalidad</i>	299

2. <i>Clasificación de las sentencias</i>	301
3. <i>Los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad</i>	302
4. <i>Requisitos para que se emita la declaratoria general de inconstitucionalidad en este procedimiento</i>	307
V. LA LIMITACIÓN RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETOS EMITIDOS POR ORGANOS LEGISLATIVOS	308
1. <i>La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra Decretos</i>	309
2. <i>Problemas fundamentales que genera la restricción establecida por el Pleno de la Suprema Corte, respecto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra decretos emitidos por órganos legislativos</i>	315

CAPÍTULO QUINTO

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN EL DERECHO COMPARADO

I. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN EUROPA	319
1. <i>Antecedentes</i>	319
2. <i>El control constitucional de normas generales en Austria</i>	322
A. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico austriaco</i>	323
a. <i>Proceso por inconstitucionalidad de leyes planteado por vía directa o principal</i>	323
b. <i>Proceso por inconstitucionalidad de las leyes suscitado de forma incidental</i>	324
c. <i>Los procesos sobre conflictos de atribuciones</i>	325
d. <i>El recurso de amparo</i>	325
e. <i>El control de Tratados Internacionales</i>	326

B. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional austriaco</i>	327
3. <i>El control constitucional de normas generales en Alemania</i>	330
a. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Alemania</i>	333
a. <i>Proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía incidental</i>	333
b. <i>Proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía principal</i>	334
c. <i>Procesos sobre conflictos entre órganos constitucionales</i>	334
d. <i>Recurso de queja constitucional</i>	335
b. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional alemán</i>	335
4. <i>El control constitucional de normas generales en España</i>	337
A. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de España</i>	339
a. <i>Recurso de inconstitucionalidad</i>	340
b. <i>Cuestión de inconstitucionalidad</i>	341
c. <i>Control previo de constitucionalidad de tratados</i>	342
B. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional español</i>	344
I. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN AMÉRICA LATINA	345
1. <i>Antecedentes</i>	346
2. <i>El control constitucional de normas generales en Brasil</i>	349
A. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Brasil</i>	352
a. <i>Control concreto de normas</i>	352
b. <i>Las acciones autónomas</i>	353
1) <i>Acción directa de inconstitucionalidad</i>	354
2) <i>Acción declaratoria de constitucionalidad</i>	355
3) <i>Demanda de inconstitucionalidad por defecto</i>	356

B. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional de Brasil</i>	357
a. Los efectos de la sentencia dictada en la acción directa de inconstitucionalidad	358
b. Los efectos de la sentencia dictada en la acción declarativa de inconstitucionalidad	359
3. <i>El control constitucional de normas generales en Colombia</i>	359
A. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Colombia</i>	362
a. La acción abstracta de inconstitucionalidad	363
b. Control oficioso de la constitucionalidad	364
B. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional colombiana</i>	365
4. <i>El control constitucional de normas generales en Costa Rica</i>	367
A. <i>Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Costa Rica</i>	369
a. Recurso de amparo	369
b. La acción de inconstitucionalidad	371
c. La consulta de constitucionalidad	373
d. La consulta judicial de constitucionalidad	375
B. <i>Los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Costa Rica</i>	376
CONCLUSIONES	379
PROPUESTAS	385
FUENTES	393
<i>Bibliográficas</i>	393
<i>Hemerográficas</i>	407
<i>Legislativas</i>	410
<i>Tesis aisladas y de jurisprudencia</i>	411
<i>Consultas en internet</i>	415

INTRODUCCIÓN

La Constitución como ley suprema de toda nación soberana, en ella se definen las competencias y se establecen los límites de los diversos órganos en que se constituye el Estado mexicano, determinando su régimen y estructura, en base al Estado federal y la división de poderes, definiendo las facultades específicas que a cada órgano constituido le corresponde, por lo tanto cada ente estatal dispondrá de dichas atribuciones de forma delimitada, quienes al emitir sus determinaciones deberán de respetar los derechos humanos y las garantías establecidas para su protección, por el propio Pacto Supremo a favor de los gobernados.

En todo régimen constitucional, debe existir un sistema o medio para protegerlo contra las violaciones a los postulados fundamentales, ya sea porque haya un entendimiento equivocado de ellos o se hayan quebrantado, de lo contrario las disposiciones constitucionales carecerían de fuerza coercitiva y no serían más que principios teóricos o simples normas de conducta. Por ello, se instituyen en la propia Constitución diversos mecanismos de control, que tienen como fin protegerla de cualquier violación cometida por los diversos órganos constituidos.

En el sistema jurídico mexicano podemos encontrar como medios de control constitucional al juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de defensa de los derechos político electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional, el procedimiento de defensa de los derechos humanos por parte de las diversas comisiones de derechos humanos, y el juicio político, siendo los primeros cinco medios de control de índole jurisdiccional, y de ellos los primeros tres son mecanismos de control constitucional de normas generales en vía de acción, llevándose por medio de estos el control concentrado de la constitucionalidad de leyes por parte de los órganos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto al juicio de amparo este es una de las instituciones jurídicas más importantes de nuestro país, existiendo como medio de control y defensa del gobernado frente a las normas generales, actos y omisiones de las autoridades que se estimen contrarias a la Ley Fundamental o a los tratados internacionales que en materia de derechos humanos haya signado nuestro país, tomando especial relevancia este medio de control, cuando por medio de él se impugna una norma general considerada inconstitucional, al establecerse en la nueva Ley de Amparo un procedimiento especial que podrá ser llevado a cabo por la Suprema Corte, con el objeto de realizar la correspondiente declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma, pero con algunas deficiencias tanto de índole adjetivo como sustantivo.

Por lo que respecta a la controversia constitucional, su objetivo primordial es la protección de la esfera de atribuciones de los diversos órganos de estado, que derivan del sistema federal trátense de Federación, Estados, Municipios o Distrito Federal, y del principio de división de poderes, poder ejecutivo, legislativo y judicial, establecido en los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución, así como la protección de la competencia de los órganos autónomos, cuando derivado de actos o normas generales, entren en conflicto, contrariando la Carta Magna, siendo relevante resaltar la importancia de este mecanismo de control cuando por medio de él se impugnan disposiciones generales consideradas inconstitucionales, de las cuales en algunos casos no se podrá realizar la declaración de inconstitucionalidad de la norma con efectos *erga omnes*, por disposición expresa de la propia Ley Suprema.

Con el establecimiento de la acción de inconstitucionalidad se busca el respeto a la supremacía constitucional, por lo tanto cualquier norma general en sentido formal y material, que se contraponga a los postulados constitucionales, podrá ser impugnada por este medio de control, encontrándose legitimados para promoverlo las minorías parlamentarias, las comisiones de derechos humanos, los partidos políticos con registro ya sea federal o estatal, el presidente de la República, el Fiscal General de la República, el organismo garante establecido en

el artículo 6° de la Constitución y sus análogos de los Estados, otorgando competencia al Pleno de la Suprema Corte, para que en única instancia la resuelva, y éste en sentencia decida la conformidad o no de la ley impugnada, y en el caso de considerarla contraria a la Constitución hará la correspondiente declaratoria general de inconstitucionalidad.

En base a lo anteriormente expuesto, la presente tesis se dividirá en cinco capítulos, en el primero trata la defensa de la supremacía constitucional, y tiene como objetivo realizar un estudio general acerca de la Constitución y los diferentes medios de control instituidos en esta, abordando sus antecedentes internacionales para posteriormente estudiar los antecedentes nacionales, tomando en cuenta los ordenamientos de nivel constitucional que tuvieron vigencia en nuestro territorio y aquellos que hayan tenido alguna aportación para el desarrollo de los mecanismos de control constitucional que tratamos, asimismo se retomarán los diversos conceptos de Constitución, para establecer los elementos fundamentales que debe contener este documento supremo; siguiendo con el principio de supremacía constitucional, su concepto, su establecimiento en la Carta Magna, los diversos artículos que lo fundamentan, y su relación con las reformas en materia de derechos humanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día diez de junio del año dos mil once.

Abordando la defensa de la Constitución los conceptos que aportan diversos teóricos, sus antecedentes a nivel internacional, estudiando al derecho procesal constitucional, los modelos de control constitucional iniciando con el modelo político, para posteriormente abordar el modelo jurisdiccional, del que parten los modelos difuso, concentrado, mixto y dual o paralelo, pasando luego a los mecanismos de control por vía de acción que existen en México, realizando un estudio general de cada uno de ellos, partiendo del juicio de amparo, para posteriormente abordar a la controversia constitucional y culminar con la acción de inconstitucionalidad.

El capítulo segundo tiene como objetivo abordar el juicio de amparo como mecanismo de control constitucional de normas generales, su definición, antecedentes, fundamento, procedencia, partes que intervienen en éste, su finalidad y el objeto que se persigue con las reformas constitucionales en materia de amparo y con la nueva Ley de Amparo que recientemente entró en vigor, estudiando las vías que se establecen para impugnar normas generales en este juicio, sus principios rectores y la declaratoria general de inconstitucionalidad instituida tanto en la Constitución como en la referida Ley que reglamenta al Juicio de Amparo.

Partiendo de las diversas definiciones que se han dado a este medio de control por algunos doctrinarios, abordando el origen y evolución histórica del amparo contra leyes, que data de la Constitución yucateca de 1841, su establecimiento a nivel nacional partiendo del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de Mayo de 1847, mismo que fue retomado de forma más completa por la Constitución Federal de 5 de Febrero de 1857, y posteriormente por la Constitución vigente del 5 de Febrero de 1917, estudiando el contenido de la reforma constitucional, realizada el 6 de junio de 2011, los avances que trae consigo esta reforma y la nueva Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 2013, que entró en vigor al siguiente día de su publicación.

Abordando la declaración general de inconstitucionalidad, establecida en la referida reforma constitucional en materia de amparo, así como en la nueva Ley de Amparo, para analizar si realmente esta figura jurídica soluciona el problema que ha acarreado históricamente el principio de relatividad de las sentencias, o fórmula Otero, referente al amparo contra normas generales y a la subsistencia de leyes que aun declaradas por los tribunales de la federación contrarias a la Norma Suprema, siguen vigentes gracias a este principio, se abordará la limitación impuesta en las citadas reformas, en materia tributaria. Pasando a exponer la declaratoria general de inconstitucionalidad, sus antecedentes, en relación a las

controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y el procedimiento establecido para que la Suprema Corte en Pleno, pueda realizar la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma secundaria con efectos generales.

Lo anterior, en razón de considerarse al juicio de amparo como el principal instrumento jurídico con el que cuenta todo gobernado para solicitar la protección de sus derechos fundamentales contra cualquier norma secundaria que los vulnere, siendo una de las instituciones jurídicas más importante, de la cual nos hemos sentido orgullosos los mexicanos, y que ha servido de inspiración a los regímenes de justicia constitucional en diversas partes del mundo. A pesar de ello, en el país, se había confinado y detenido su evolución, quedando rezagado, incluso en relación con sistemas que originalmente recibieron su influencia, circunstancia que fue parcialmente superada con las señaladas reformas.

Considerándose que en parte se han superado algunas limitantes de nuestro juicio de amparo, ya que las reformas establecen la declaración general de inconstitucionalidad, pero restringiéndola en cuanto al fondo y a la forma, al establecer un procedimiento demasiado gravoso y demorado para que el Pleno de la Corte pueda llevarla a cabo y la limita, al establecer que ésta no procede en el caso de normas generales en materia tributaria, situaciones éstas que acotan al amparo para que pueda cumplir con la finalidad de protección sistémica de la Constitución, y no sólo la visión de defensor de intereses concretos e individuales. Esto para darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el papel que realmente le corresponde de Tribunal Constitucional dentro de nuestro sistema jurídico, por ello el juicio de amparo no puede permanecer al margen, porque quedaría a medio camino la consolidación democrática y el papel del referido poder como regulador y máximo intérprete de la Constitución.

En tanto, lo que no se controla, da pie a la arbitrariedad y el abuso; extremos éstos ajenos como conducta habitual en los estados de derecho en sentido pleno. El control constitucional, aun el referido a la defensa de los derechos fundamentales, tiene una misión amplia en la estructuración de todo el

orden jurídico y en la funcionalidad de la norma constitucional como marco obligatorio del ejercicio del poder público. El objetivo del juicio de amparo debe tender no únicamente a la protección del individuo, sino a la defensa del orden jurídico constitucional, anulando todas aquellas normas generales que vayan en contra de la Ley Suprema, para que podamos considerar que en el país realmente vivimos en un estado de derecho donde impera la supremacía de la Constitución, la legalidad y la igualdad de los gobernados ante la ley.

En el capítulo tercero se abordará a la controversia constitucional, con el objeto de establecer si realmente con ésta se da solución a todos los conflictos que pudieran presentarse derivados de la invasión de competencias de los diversos órganos constituidos, por normas generales, cuando impliquen una violación a la Ley Suprema y por lo tanto si cumple cabalmente con el fin de anularlas con efectos plenos preservando la supremacía constitucional, abordándose a la Controversia Constitucional como mecanismo de control constitucional de normas generales, partiendo de su definición, antecedentes, marco jurídico, objeto, naturaleza y características, las partes legitimadas, los efectos de las sentencias dictadas en este tipo de juicios la declaratoria general de inconstitucionalidad, la jurisprudencia y criterios relevantes establecidos por el Pleno de la Suprema Corte en esta materia.

Abordándose algunas definiciones que se le han otorgado a este mecanismo, siguiendo con sus antecedentes y evolución histórica haciendo hincapié a las reformas constitucionales llevadas a cabo en diciembre del año de 1994, que culminaron con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, misma que establece de forma específica la procedencia de la controversia constitucional el procedimiento, los plazos para promoverse, las partes legitimadas para intervenir, la improcedencia y sobreseimiento en este juicio, las sentencias y sus efectos jurídicos, la declaratoria general de inconstitucionalidad entre otros.

Asimismo se estudiará la figura jurídica de la declaratoria general de inconstitucionalidad en este medio de control, en el caso que esta verse sobre normas generales, los diversos supuestos en los que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emitirla, los problemas fundamentales que se generan por la restricción establecida en el penúltimo párrafo en relación con el último de la fracción I del artículo 105 constitucional, y tercer párrafo del artículo 42 de su ley reglamentaria, asimismo se señalarán las razones por las que se deberá adoptar sin restricción, la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando en la sentencia se resuelva sobre la inconstitucionalidad de normas generales.

Retomando la diversa jurisprudencia y criterios relevantes emitidos por el Pleno de la Suprema Corte, en materia de controversias constitucionales, que interpreta las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, así como su ley reglamentaria, y su importancia respecto a la limitación impuesta que obliga al Pleno de la Corte a no realizar en algunos casos la declaración general de inconstitucionalidad de leyes, aunque se realice la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición, cuando un municipio demanda a la federación o al estado y cuando un estado demanda a la federación, vulnerándose con ello diversos principios establecidos en la Constitución.

En el capítulo cuarto se realiza un estudio de la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de control de normas generales, para así establecer si con ella se solventa el problema de la existencia de normas generales que sean contrarias a los postulados establecidos en la Ley Suprema y por tanto si cumple íntegramente con el fin de anularlas con efectos plenos preservando la Supremacía Constitucional, abordándose este medio de control, partiendo de su definición, antecedentes, marco jurídico, objeto, naturaleza y características, las partes legitimadas tanto activa como pasivamente, el tercero interesado y la intervención del Fiscal General de la República, la procedencia de éste contra normas generales, la improcedencia y sus efectos, el sobreseimiento, las sentencias dictadas, los efectos de ellas, la declaratoria general de

inconstitucionalidad, la jurisprudencia y criterios relevantes establecidos por el Pleno de la Suprema Corte en esta materia.

Serán abordados los diversos conceptos que se han otorgado a este medio de control, siguiendo con sus antecedentes y evolución histórica, haciendo hincapié a las reformas constitucionales llevadas a cabo el 31 de diciembre de 1994, que culminaron con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, en la que se estableció por primera vez en nuestro sistema jurídico la existencia de la acción de inconstitucionalidad bajo el procedimiento establecido en la ley reglamentaria, se retomará la figura jurídica de la declaratoria general de inconstitucionalidad en este medio de control, los supuestos en los que el Pleno de la Corte podrá emitirla, la restricción establecida mediante jurisprudencia emitida por el Pleno respecto a la improcedencia de esta acción contra decretos emitidos por el Congreso de la Unión, las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los problemas fundamentales que se generan por esta restricción y por último las razones por las que deberá proceder sin restricción alguna la acción de inconstitucionalidad contra decretos emitidos por dichos órganos de legislativos.

Estudiándose diversas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes emitidos por el Pleno de la Corte en materia de acciones de inconstitucionalidad respecto a la limitación impuesta mediante ella, con motivo de su improcedencia en contra de decretos emitidos por el Congreso de la Unión, así como de las legislaturas de los Estados y que por lo tanto limita al propio Pleno de la Suprema Corte a conocer mediante este mecanismo de cualquier decreto emitido por los diversos órganos legislativos pudiendo con ello verse afectados algunos principios establecidos en la Constitución, al no poder ser objeto de control por este medio y en su caso por ningún otro medio de control constitucional, por último abordaré el problema que ha generado la restricción establecida por el Pleno respecto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra decretos emitidos por los órganos o

poderes legislativos al considerar que éstos no reúnen los requisitos materiales que debe contener una norma de carácter general.

En el capítulo quinto se aborda el control constitucional de normas en el derecho comparado, realizándose un breve recuento del nacimiento y desarrollo de los mecanismos de control constitucional de leyes, partiendo del control de normas en sistemas jurídicos de países europeos, iniciando por Austria, debido a que el modelo concentrado tuvo su nacimiento en el sistema jurídico austríaco, ideado por Hans Kelsen, a quien se le considera uno de sus precursores, para posteriormente entrar al estudio del sistema de control de normas en Alemania, al haberlo desarrollado ampliamente, siguiendo con España, éste último por considerarse que su sistema converge en algunos aspectos con nuestro sistema de control. Posteriormente abordaré los sistemas de control de normas en Latinoamérica para luego puntualizar específicamente los medios adoptados por Brasil, Colombia y Costa Rica, en razón a que estos países han tenido un mayor desarrollo en esta tan importante materia, además por considerar que guardan con respecto a México, muchos puntos de acercamiento e identidad de tipo cultural, geográfico, etnológico, entre otros.

CAPÍTULO PRIMERO LA DEFENSA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

I. LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de un Estado, es el resultado creativo del constituyente originario, que nace con el exclusivo fin de fecundarla. Así, la justificación y necesidad de ella “como norma original, se vislumbra en la naturaleza del hombre, quien como fin último y principio del derecho, ha creado normas reguladoras de instituciones jurídico-políticas que lo rigen, consagrando sus potestades naturales y sus garantías en normas jurídico positivas, organizando todos los elementos del Estado, distribuyendo el poder del que están investidos los miembros de éste”,¹ dando unidad y fundamento a todo el sistema jurídico vigente, e implantándose con la finalidad de establecer las bases jurídico, político y sociales que van a regir en nuestra sociedad.

1. *Definición*

Ferdinand Lassalle, en su obra *¿Qué es una Constitución?*, señala que “la Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en el que se echan los cimientos para la organización del derecho público de la nación”.² Considerándola, también como “el pilar fundamental de un estado de derecho. En ella están plasmados, entre otros, los derechos humanos, el principio de división y colaboración de los órganos de poder, la estructura orgánica y funcional de éstos, sus facultades y sus atribuciones, sin soslayar, por supuesto, el que una de sus misiones principales sea la limitación al ejercicio del poder”,³ estableciendo de forma categórica a cada órgano de Estado, su potestad para desarrollar la función

¹ Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 3.

² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Luis Rutiaga, México, Grupo Editorial Tomo, 2009, p. 45.

³ Raúl Cervantes Andrade, “Constitución y estado de derecho”, *Revista el mundo del abogado*, México, número 126, octubre de 2009, p. 27, consultado en <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/constitución-derecho-80159995>, el 15 de octubre de 2012.

que le ha sido encomendada de forma exclusiva y los casos en que cada uno de ellos podrá limitar la función del otro en forma de pesos y contrapesos.

Por lo tanto, la Constitución asegura y garantiza los principios y reglas que determinan la convivencia en dicha sociedad política. “Determina las normas fundamentales de carácter sustantivo y establece el procedimiento de creación de las demás normas internas del Estado y la forma de incorporar y darle eficacia a las normas provenientes del Derecho Internacional. La supremacía constitucional afirma el carácter normativo de la Carta Fundamental, lo que tiene como consecuencia admitir que las normas inferiores no pueden contradecirla”,⁴ dada su supremacía sobre cualquier ley que integre el sistema jurídico que en ella se fundamenta, ya que de existir normas secundarias contrarias a sus principios, deberán ser expulsadas del orden jurídico por ser consideradas inconstitucionales.

Hans Kelsen en su obra la teoría pura del derecho define la constitución como “la norma fundamental de un orden jurídico positivo, en cambio, no es otra cosa que la regla fundamental de acuerdo con la cual son producidas las normas del orden jurídico”.⁵ Refiriéndose también a ella como, “la más alta grado jurídico-positiva representándola la constitución, tomada en el sentido material del vocablo, cuya función esencial consiste en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación”.⁶ Estableciendo un catálogo de derechos esenciales a favor del gobernado, que se constituye como característica esencial de las constituciones modernas. Así también, señala el sentido formal como material de la constitución, el primero se trata de una norma que establece el procedimiento de creación de todas las leyes secundarias integrantes del sistema jurídico, al instituir el procedimiento de su producción, mediante el proceso legislativo, y en relación al segundo en ella se regula el

⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría de la jurisdicción constitucional en América del Sur y Chile*, proyecto de investigación Fondecyt No., 1030581, 2003, p.1.

⁵ Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho, Introducción a la Problemática Científica del Derecho*, México, Época, 2003. pp. 96-97.

⁶ *Ibidem.*, p. 109.

sentido material que determina el contenido de todas las normas secundarias que integran el sistema jurídico.

Así también, Kelsen en su obra “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, nos aporta otra definición de la Constitución, señalando que “...es siempre el fundamento del Estado, la base del orden jurídico”.⁷ Señalando también al respecto, que “...la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas”.⁸ Esta regla de creación de las normas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. Por lo tanto, es la base indispensable de las disposiciones que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma como estos órganos deben de proceder; es decir, en suma, la Constitución es el asiento fundamental del orden estatal.

Según Karl Loewenstein, una auténtica constitución debe de contener cinco elementos fundamentales mínimos:

- 1) la diferenciación de tareas estatales y su asignación a diferentes órganos;
- 2) un mecanismo que establezca la cooperación entre los detentadores del poder; dispositivos e instituciones en forma de pesos y contrapesos;

⁷ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Serie ensayos jurídicos, núm. 5, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 21.

⁸ *Ídem*.

- 3) un mecanismo preventivo de bloqueos respectivos entre los detentadores del poder autónomos para que uno de ellos resuelva el impasse por sus propios medios;
- 4) un método para adaptar pacíficamente el orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas; y
- 5) un reconocimiento de los derechos materiales y su protección frente a los detentadores del poder.⁹

De lo anterior se pueden desprender los elementos indispensables que debe contener una Constitución, en su doble aspecto formal y material, consistente en las competencias y límites de los entes Estatales, la colaboración entre ellos, limitándolos en forma de pesos y contrapesos, el procedimiento de su reforma para adaptarla a la realidad político-social, los derechos y garantías de todo gobernado que los órganos de estado deberán respetar y hacerlos efectivos en todo momento. Siendo ella la fuente material en virtud a que las normas secundarias promulgadas deberán ser conformes, en cuanto a su contenido, a los postulados establecidos en el Pacto Supremo, y de no cumplir con ello, la disposición adolecerá de inconstitucionalidad pudiendo los órganos de Estado dejar de aplicarla o hacer la respectiva declaratoria con su expulsión del sistema jurídico.

En México, la doctrina ha aportado diversos conceptos relativos a la Constitución, retomando primeramente el aportado por el maestro Ignacio Burgoa, quien señala, es “el ordenamiento jurídico que proclama los principios políticos, sociales y económicos, culturales y humanos que derivan del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo en su devenir histórico mismo”.¹⁰ Asimismo Felipe Tena Ramírez, refiere al respecto que “la Constitución federal mexicana se sustenta en dos principios: 1) la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio, y 2) el poder del Estado debe circunscribirse a un sistema de

⁹ Loewenstein, Karl, *La teoría de la constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, España, Ariel, 1964, p. 153.

¹⁰ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 12.

competencias”.¹¹ Del primer principio se desprenden los derechos humanos y sus garantías, que suelen hallarse en los primeros 29 artículos constitucionales –así como en los artículos 123, 130 inciso c–, respecto al segundo principio remite a la parte orgánica, radicada en el sistema de competencia, organización y división de poderes del Estado.

El maestro Elisur Arteaga Nava señala que “una Constitución es un complejo normativo de naturaleza suprema y fundamental. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar un estado; ellas regulan el uso del poder, garantizan el respeto a las libertades y permiten el ejercicio de derechos; son de jerarquía superior, permanentes escritas generales y reformables”.¹² Por lo tanto se le considera una norma “reguladora de la validez del sistema jurídico, y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”,¹³ a su vez “contiene los principios, reglas y disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos autónomos, así como las relaciones de estos con los habitantes de un Estado, preservando sus derechos fundamentales llamados garantías individuales”,¹⁴ que en la actualidad debido a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se deja atrás la figura de garantías individuales, para reconocer los derechos humanos y sus garantías, establecidos en la propia Ley Suprema, así como en los tratados internacionales celebrados en esta materia por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

De lo expuesto se desprende que la constitución es la norma suprema del Estado, que establece las bases para la creación (mediante el proceso legislativo) y el contenido de las normas que pertenecen al sistema jurídico, instituye el

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 22-25.

¹² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª. ed., México, Oxford, 2012, p. 2.

¹³ Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001, p. 26.

¹⁴ Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Facultad de Derecho-UNAM-Porrúa, 2008, p. 9.

sistema de competencias de los diversos órganos de estado, o poderes constituidos, sus facultades; así como los derechos y garantías que tiene todo gobernado frente a los órganos de poder. Por lo tanto, la Constitución, debe contener los siguientes elementos fundamentales:

- 1) El establecimiento de los derechos del gobernado traduciéndose estos en los derechos humanos y sus garantías, que en la Constitución los encontramos en los artículos 1° al 29, y en algunos otros preceptos establecidos en la parte orgánica; así como el establecimiento de los medios encargados para su cumplimiento, en la propia norma suprema lo encontramos en el juicio de amparo establecido en los artículos 103 y 107 Constitucional.
- 2) La consagración del principio de división de poderes, instituyendo los órganos depositarios de cada uno de los citados poderes y la atribución a cada uno de ellos, así como la instauración de mecanismos que hagan efectiva en caso de quebrantamiento o invasión de la esfera competencial cometida entre los señalados órganos, en la constitución mexicana lo encontramos en la controversia constitucional establecida en la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna.
- 3) El sometimiento de todos los actos de autoridad y normas jurídicas a la Constitución dada su supremacía, que se encuentra instaurada en el artículo 133, así como el establecimiento de mecanismos para hacerla efectiva, encontrándolos en el Juicio de Amparo, establecido en los artículos 103 y 107, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad instaurados en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.
- 4) La existencia de los derechos político electorales del ciudadano, y de los mecanismos para hacerlos efectivos consistentes en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, que encontramos en las fracciones IV y V del artículo 99 constitucional.

- 5) La estipulación de un procedimiento especial y riguroso para reformarse, dada su rigidez, para así adaptarla a las cambiantes condiciones sociales y políticas del país; mismo procedimiento determinado por el artículo 135 de la Ley Suprema.

2. *Antecedentes*

Es de considerarse a la Constitución escrita como un fenómeno relativamente reciente en la historia de la organización de las sociedades humanas. “Únicamente a lo largo del siglo XVIII empiezan a existir documentos en los que se pretende fijar, por escrito, las normas a las que debe responder la organización política general de la sociedad, con especial interés en los órganos y en los procedimientos a través de los cuales se debe ejercer el poder, así como la forma en que se relacionan tales órganos con los individuos y los derechos que asisten a éstos”.¹⁵ Siendo hasta principios del siglo XIX, cuando ya se inicia el desarrollo de las Constituciones, tanto en el continente americano como en el europeo, siendo los primeros documentos con ese carácter la Constitución de Norteamérica de 1787, la Constitución de Francia de 1791, la Constitución de Cádiz de 1812, etc.

Se estima que el primer documento predecesor de la Constitución moderna fue la Carta Magna, otorgada por Juan Sin Tierra, Rey de Inglaterra en el año 1215, este libelo coartaba el poder del monarca absolutista. Lo anterior se originó debido a que la nobleza y el papa, forzaron al rey a limitar su poder en favor de las leyes y de los ciudadanos. La Carta Magna del 5 de junio de 1215, “es una serie de concesiones involuntarias del Rey Juan Sin Tierra a sus rebeldes barones, en la que se comprometía a respetar los fueros e inmunidades de la nobleza y a no disponer la muerte ni la prisión de los nobles ni la confiscación de sus bienes,

¹⁵ Mora-Donato, Cecilia, *Valor de la Constitución normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p 5.

mientras aquellos no fuesen juzgados por sus iguales”.¹⁶ Se consideró a esta como la piedra angular de libertad y la principal defensa contra las arbitrariedades e injusticias que en ese momento se suscitaban en Inglaterra, documento que fue desarrollado en 25 cláusulas.

El primer momento en que se pretendió concebir la Constitución de forma escrita, fue a partir del siglo XVI, en esta época se habló por primera vez de una ley fundamental, que era superior al resto de las leyes y a la que el mismo rey estaba sometido. “En Francia, Enrique IV declaró que las leyes fundamentales del Estado limitaban estrictamente el poder real, mientras que, en Inglaterra, Jacobo I calificó de divina a dicha ley. En Alemania se manejó el concepto a partir de la paz de Westfalia. Particularmente en Inglaterra, la concepción medieval de las relaciones contractuales entre el rey y el reino prevalecieron porque la Corona confirmaba reiteradamente los derechos y las libertades del pueblo”.¹⁷ Asimismo al transmitirse la doctrina calvinista de las comunidades eclesiásticas al Estado y se aplicó la doctrina bíblica de la alianza entre Dios y su pueblo, los puritanos ingleses concibieron que la comunidad cristiana y el Estado debieran descansar sobre su contrato social, que a todos los miembros de la comunidad tocaba llevar a cabo. En la práctica, estas ideas implicaron que también los colonos americanos provenientes de Inglaterra acordaran elaborar un contrato para cada colonia.

La Constitución escrita aparece por primera vez en las colonias inglesas de América del Norte y posteriormente en los Estados Unidos de Norteamérica, una vez consumada su independencia de Inglaterra. “Las iniciales colonias fundadas en Norteamérica habían obtenido sendas patentes, que no eran otra cosa que un permiso del rey para colonizar. Empero, las ideas de un pacto social, los principios del autogobierno, la redacción por escrito de unas condiciones políticas únicas, constituyeron nuevas categorías ideológicas que habrían de aprovechar las

¹⁶ Machado, Jorge, “Carta Magna de Juan Sin Tierra”, *Centro de estudios de derecho*, México, reporte número 3, 2008, p. 2, consultado en http://sistemasjuridicos1.bligoo.com.mx/media/users/22/1137777/files/310130/carta_juan_sin_tierra.pdf, el 14 octubre de 2012.

¹⁷ Truyol y Sierra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, del renacimiento a Kant, 2a. ed., España, Alianza Universidad, 1982, pp. 43-45.

primeras colonias en el camino hacia su independencia”.¹⁸ Las cartas que fueron otorgadas a los colonos, las cuales fijaban el primitivo control gubernamental, se consideran antecedentes para la elaboración de las Constituciones locales, en ese período inicial de gobierno, constituyendo los antecedentes para obtener, finalmente, lo que fue su Constitución a nivel federal.

La Constitución norteamericana no nace de forma espontánea, en virtud a que ésta fue elaborada por medio de un lento proceso, tomando por un lado “en consideración los documentos fundamentales de los ingleses como la *carta magna*, el *Petition of Rights*, el *Habeas Corpus*, el *Bill of Rights* y, sobre todo, el *Common Law*; así como, por el otro, las ideas políticas de Harrington, Locke y el nativo Paine, para adoptar las ideas de soberanía popular, constitución escrita, gobierno civil, propiedad y derechos humanos”.¹⁹ Un primer momento con el objeto de lograr la forma de la Constitución general para todas las colonias, “fueron los Artículos de la Confederación, de efímera existencia. El nuevo gobierno así creado, no tenía los elementos fundamentales para su preservación y desarrollo; ya que carecía de tropa, tesorería e, inclusive, de gobierno auténtico, como lo demostró Hamilton en el número 15 de El Federalista. Ante el fracaso de los artículos de la Confederación, el 21 de febrero de 1787”,²⁰ se realizó la convocatoria para la Convención Federal Constitucional que sólo debían revisar los artículos de la Confederación, pero en realidad se cristianizó un auténtico constituyente que creó una Constitución completamente nueva y diferente.

La Constitución de Norteamérica, fue aprobada el 17 de septiembre de 1787, entrando en vigor cuando fue ratificada por el noveno Estado Nueva Hampshire, el 21 de junio de 1788. Esta Constitución consta de siete artículos divididos en secciones: artículo I, sobre el Poder Legislativo; artículo II, sobre el Poder Ejecutivo; artículo III, sobre el Poder Judicial; artículo IV, sobre los estados de la Federación; artículo V, enmiendas a la Constitución; artículo VI, sobre

¹⁸ Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, p. 11.

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ídem.*

tratados internacionales, y artículo VII, sobre ratificación de la Constitución. Las más importantes contribuciones de la Constitución estadounidense fue el implantar el federalismo como sistema de gobierno, así como el principio de supremacía constitucional, el control difuso que otorga la facultad de los jueces y tribunales del orden común de inaplicar leyes que sean consideradas contrarias a la Constitución, su texto original ha perdurado inalterable desde su promulgación y las modificaciones se realizan a través de enmiendas que, al día de hoy, son veintiséis. Siendo esta la más longeva de las constituciones escritas, así como uno de los documentos más reconocidos y respetados de organización política en el orbe desde hace más de dos siglos.

Asimismo, también “Francia se incorpora al sistema de la Constitución escrita con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con la Constitución de 1791”.²¹ Esto dio lugar a que se extendiera la adopción de Constituciones escritas por todo el continente europeo durante el siglo XIX, originándose así el desarrollo del constitucionalismo por casi toda Europa, siguiendo esta corriente también países de otros continentes.

Por lo que respecta a España, “el Estatuto de Bayona de 1808 fue el primer texto constitucional español, a pesar de que este lugar suele asignarse a la Constitución de Cádiz de 1812. El Estatuto fue una Carta otorgada, a través de la cual Napoleón trató de institucionalizar un régimen autoritario, pero con un reconocimiento básico de libertades”.²² Aclarando que este documento nunca entró realmente en vigor, es por ello que no se le ha considerado a este como un antecedente.

Por lo que toca a la Constitución de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española, fue firmada el 18 de marzo de 1812, por ciento ochenta y cuatro diputados existentes en Cádiz; tuvo vigencia en tres periodos, el primero de un poco más de dos años, contando a partir del 19 de marzo de 1812 hasta el 4

²¹ Mora-Donato, Cecilia, *op. cit.*, nota 15, p. 6.

²² Fernández Sarasola, Ignacio, “Primera Constitución Española: El estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho*, España, Universidad del Norte, núm. 26, 2006, p.90.

de mayo de 1814, el segundo periodo fue durante el Trienio Liberal de 1820 a 1823, y en tercera ocasión vuelve a recobrar vigencia durante un período relativamente corto de 1836 a 1837. Su contenido está distribuido de la siguiente forma:

Consta de 348 artículos, divididos en diez títulos y subdivididos en 34 capítulos. Los títulos comprenden las siguientes materias: I. De la nación española y de los españoles; II. Del territorio de las españas, su religión y su gobierno, y de los ciudadanos españoles; III. De las Cortes; IV. Del rey; V. De los tribunales y la administración de justicia en lo civil y criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública, y X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.²³

Se le ha considerado como la primera constitución moderna del mundo hispánico, discutiéndose si es de corte liberal-revolucionaria o de corte tradicionalista, en virtud de establecer un gobierno monárquico, y órganos de administración de justicia, tribunales en lo civil y criminal, gobiernos interiores de las provincias y pueblos.

Por lo que respecta al nacimiento del constitucionalismo en Latinoamérica, las colonias hispanoamericanas, tras su independencia de España y Portugal, también retomaron la idea de la Constitución escrita una vez convertidos en Estados independientes. De esta manera, el nacimiento de las Constituciones escritas, se da en un lugar muy especial dentro del contexto mundial y en los dos siglos siguientes se dará un proceso de desarrollo extraordinario, que hará de la Constitución escrita la forma general de organización del poder en, prácticamente, todo el orbe; inaugurándose, por consiguiente, la época del Estado constitucional.

²³ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 14.

Respecto a México, han estado vigentes diversas Constituciones y documentos elevados a este rango, algunos han tenido efímera vigencia y algunos otros han regulado la vida política del país durante varias décadas, el estudio de cada uno de ellos se realizará de forma cronológica, partiendo de lo siguiente:

1. La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812;
2. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;
3. Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843;
4. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;
5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; y
6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, es un documento que como se ha señalado, tuvo nacimiento en España, “a cuya elaboración habían concurrido varios diputados por la Nueva España, rigió en México, aunque brevemente en dos ocasiones: a partir de septiembre de 1812 por un año y desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822, fecha en que por decreto del Congreso se establecía que la nación quedaba en absoluta libertad para constituirse como mejor le acomode”.²⁴ Las aportaciones de esta Constitución, a Hispanoamérica, “fueron los conceptos del poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre. La Constitución trató de complacer a todos: a los nobles, manteniéndoles sus títulos y honores; al clero”,²⁵ que conservaba el pleno goce de la opulencia, inmunidad, prerrogativas y privilegios; a la clase media, le otorgó seguridad y protección que no habían gozado, y respecto al pueblo, el que pudieran ejercer todos los derechos y prerrogativas. A pesar de ello, en materia política es difícil complacer a

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 122.

²⁵ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 15.

todos y al no declararse de plano y definitivamente por una Constitución popular, resultó efímero este documento.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de 1824, entró en vigor el 4 de octubre de 1824, después del derrocamiento del Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, “estos primeros documentos constitucionales del México independiente -Acta Constitutiva y Constitución de 1824- fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la tolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz”.²⁶ Siendo conformada esta primera Constitución del México independiente, por siete títulos y ciento setenta y un artículos, entre las aportaciones más importantes encontramos la abolición de la figura del monarca. Se implantó el sistema del federalismo en una república representativa popular, que estaba integrada por diecinueve estados, cuatro territorios dependientes del centro y el Distrito Federal. Esta fue derogada por las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana del 23 de octubre de 1835, dándose fin al sistema federal y se estableció un sistema centralista provisional.

Las Bases y Leyes Constitucionales 1835-1836, como ya se señaló el 23 de octubre de 1835 se aprobaron las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana. Derivado de ello a partir del 30 de diciembre de 1836 se expidieron de forma sucesiva, las Siete Leyes Constitucionales, lo más importante que encontramos en ellas se puede resumir de la siguiente forma; “pusieron fin al sistema federal y establecieron el centralismo, donde los Estados se transformaron en Departamentos subordinados al gobierno central. Se mencionan los derechos de los mexicanos y habitantes de la República”,²⁷ se contempló la creación del Supremo Poder Conservador en la segunda de sus leyes. Sus atribuciones eran declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los

²⁶ *Ibidem.*, p. 9.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El sistema jurídico mexicano*, 5a. ed., México, 2009, p. 7.

de la Suprema Corte de Justicia. Considerándose por ello a este órgano como un antecedente político de control constitucional.

Las Bases Orgánicas de 1843, se publicaron en junio de ese mismo año, “*contenía* 202 artículos y XI títulos, en ellos se reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica”.²⁸ En lo demás no teniendo mayor trascendencia, sólo tuvo vigencia por aproximadamente cuatro años, al ser abrogada en el año de 1847, por el acta constitutiva y de reformas.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, “fue sancionada, por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847”.²⁹ Las principales aportaciones de este documento: se hacen consistir en que restaura nuevamente el “federalismo en México, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, por lo tanto, en unión del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, conformaron la ley fundamental de la nación, fijaba las garantías individuales y su inviolabilidad, suprimió el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824, estableció la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal”,³⁰ o en el caso de que fueran contrarias a las leyes generales, asimismo la mayor aportación de este documento fue el establecimiento por primera vez, a nivel federal del juicio de amparo, al instituir que los tribunales de la Federación podrían amparar cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la 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 a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o

²⁸ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 46.

²⁹ *Ibidem.*, p. 52.

³⁰ *Ibidem.*, pp. 53-54.

del acto que lo motivare. Siendo este el primer antecedente a nivel nacional del juicio de amparo.

Posteriormente en el año de “1856 fue promulgado el Estatuto Orgánico Provisional de la Republica Mexicana, que sirvió como base para que un nuevo Constituyente expidiera la Constitución Política de la República mexicana”,³¹ misma que “entró en vigor el 16 de septiembre de 1857; constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos”.³² El diseño de esta Constitución comprendía en sí, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como una Constitución de corte progresista. Las más importantes aportaciones que contiene, son las siguientes:

- 1) Los derechos del hombre (artículo 1o. al 34);
- 2) Soberanía nacional (artículo 45);
- 3) Sistema unicameral (artículo 53);
- 4) El juicio de amparo (artículo 101 y 102);
- 5) El juicio político (artículos 105 al 109); y
- 6) La libertad de religión (artículo 15).

El día “5 de febrero de 1917, fue promulgada la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza”,³³ entrando en vigor el primero de mayo siguiente. Esta Constitución en su momento se considero de las más avanzadas del mundo, y como la primera que establecía un estado social de derecho, se dividió en nueve partes, a los que se les llamó Títulos. Sus principales aportaciones son el haber retomado el juicio de amparo que se encuentra en sus artículos 103 y 107, el establecimiento de las controversias constitucionales en el artículo 105, aunque éste no tuvo aplicación cabalmente debido a la falta de la legislación secundaria que reglamentara dicho precepto.

³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 27, p. 7.

³² Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 72.

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 27, p. 7.

3. La Supremacía Constitucional

La palabra supremacía proviene de la raíz inglesa *supremacy*; cuyo significado es, “superioridad de grado, jerarquía o autoridad”.³⁴ El Diccionario de la Real Academia Española, define el término supremacía como “grado supremo en cualquier línea, así como, preeminencia, superioridad jerárquica”.³⁵ En lo que respecta al adjetivo constitucional, alude a la Ley fundamental de un Estado, en razón a lo anterior es de considerarse que la constitución es jerárquicamente superior a cualquier norma de todo el orden jurídico que de ella se desprenda.

En relación a la supremacía constitucional, Hans Kelsen refiere en su obra la teoría pura del derecho, que “todo orden jurídico positivo supone la obediencia al legislador originario, sea este consuetudinario o revolucionario. Sabido es que una norma positiva vale como tal (deber ser), en cuanto es la ejecución de otra norma de rango superior; ésta a su vez vale, en cuanto es la ejecución de otra aun superior, etc”.³⁶ Agrupándose las normas positivas como en una pirámide situando en la parte superior las normas constitucionales, pero por encima de ellas, constituyendo la cúspide de la pirámide, se coloca a aquella norma que nace del legislador originario.

Entonces si no se partiera de dicha condición, o sea si no hubiere que obedecer al constituyente originario, todo el sistema jurídico se deshace en la nada. “En cuanto fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden”.³⁷ La concepción del orden jurídico como un sistema escalonado en el que la norma superior determina los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores es el presupuesto del control jurídico de las normas. De tal modo que, en virtud de su

³⁴ Moliner, María, “Diccionario de uso del español”, 2a. ed., España, Editorial Gredos, 2004, t. II, p. 1155, consultado en <http://www.diclib.com/cgi-bin/d1.cgi?l=en&base=moliner&page=showid&id=73654>, el 16 de octubre de 2012.

³⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., España, Espasa Calpe, 2001, t. III, p. 1434.

³⁶ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 5, p. 9.

³⁷ *Ibidem.*, p. 94.

función, la Constitución se ubica como la norma suprema por ser la primera norma positiva del sistema, puesto que establece los procesos y órganos de creación, y los contenidos debidos de las normas inferiores, configurándose así en parámetro de validez formal y material del sistema jurídico.

Asimismo, Hans Kelsen, también señala, en lo que respecta al tema, “la función de la norma suprema; regula su propia reforma y el procedimiento de creación y reforma de las leyes que de ella dependen. La relación entre la norma determinante de la producción de otra y la norma producida en la forma fijada, puede representarse con la imagen espacial del orden superior y del inferior”.³⁸ Entonces, es de considerarse que la norma que establece la producción debe ser la más alta, y la que fue producida en la forma fijada es la norma de nivel inferior. “El orden jurídico no es, por tanto, un sistema de normas jurídicas de igual jerarquía, situadas unas al lado de las otras, por así decir, sino un orden graduado de diferentes capas de normas. Su unidad restaurada por la conexión que resulta de que la producción y, por tanto, la validez de la una, se remonta a la otra, cuya validez está a su vez determinada por otra”;³⁹ desembocando en la norma suprema, y por ende en el fundamento de validez, siendo ésta aquella norma que da unidad a todo el sistema jurídico. Por lo tanto de la posición jerárquica de la Constitución se sigue que las leyes que la contravengan son inválidas, siendo la consecuencia normativa de una incompatibilidad depende del sistema jurídico, pero este tipo de normas no podrían ser aplicadas, dado a su contradicción con la norma suprema.

La supremacía que frecuentemente se señala de la Constitución, únicamente puede justificarse si se compensa tanto en su origen como en su contenido, y en el papel o rol que le corresponde cumplir en el ámbito del derecho. Siendo el primero de estos elementos, “es decir, por el relativo a su origen, una Constitución es distinta de cualquier otra, en la medida en que aquélla es producto o resultado no de la voluntad de los poderes constituidos u ordinarios, sino de la

³⁸ *Ibidem.*, p. 108.

³⁹ *Ídem.*

voluntad del Poder Constituyente creador por excelencia, y único, extraordinario e ilimitado por naturaleza”,⁴⁰ que da lugar a un documento único con el cual se busca regir la vida política y social de toda una Nación.

Respecto al segundo de los factores señalados, se considera distinta una Constitución, en virtud de que su contenido, a diferencia de cualquier otro tipo de norma, lo que busca es la regulación del poder político como elemento fundamental del Estado. Dicho supuesto, se suele dividir en tres importantes aspectos que son:

Organización, limitación y justificación. Mientras que la idea de organización se refiere a la configuración funcional de los órganos entre los cuales se distribuye el poder estatal y la de limitación al reconocimiento de derechos fundamentales como esferas de libertad reconocidas sobre los individuos y respecto de las cuales el poder no puede penetrar o cometer excesos, la de justificación, por su parte, se vincula a los objetivos que el poder político se traza como obligaciones o programas a cumplir. Cualquier norma fundamental, estructura pues su contenido bajo esa configuración tripartita.⁴¹

Esta configuración divide la función del Estado establecida en la Constitución, señalando que los entes estatales tendrán delimitada su competencia, por esta razón a cada uno de ellos se le otorgará una función específica que deberá desempeñar como tal, limitándolo también para reconocer, respetar y hacer efectivos los derechos humanos y garantías establecidos a favor del gobernado, y por lo que respecta a la justificación considera que ella se integra de los objetivos a los planes y programas que deberá cumplir como ente de Estado.

⁴⁰ Palomino Manchego, José F., *Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes*, en Bazán, Víctor (coord.), t. I, Derecho procesal constitucional americano y europeo, Abeledo Perrot, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2010. p. 224.

⁴¹ *Ídem*.

Por tanto, se considera que “la supremacía constitucional implica el desarrollo de su garantía jurídica, que es el principio de suprallegalidad y que las constituciones contemporáneas auténticas, salvo excepciones, tienen la vocación de transformar la supremacía en suprallegalidad y la suprallegalidad genera como consecuencia la rigidez constitucional”.⁴² Siendo uno de los principios elementales de las constituciones escritas en la actualidad, por ello, “en el constitucionalismo moderno un mecanismo para salvaguardar el carácter supremo de la constitución se concreta en el principio de rigidez constitucional, que tiene como objetivo central el de salvaguardar la permanencia de la constitución y su carácter de norma superior, de la que debe derivar el resto del orden jurídico positivo escalonadamente”,⁴³ por lo que, para su reforma y observancia la Constitución establece un procedimiento gravoso, que es diferente del procedimiento legislativo ordinario, en razón a que tiene que haber junto al procedimiento de reforma de la ley ordinaria, un específico procedimiento de reforma a la Constitución, concurriendo por ello una estrecha relación entre el principio de supremacía y el principio de rigidez constitucional.

La doctrina que impera en el país, ha establecido diversas definiciones del principio de supremacía constitucional, retomando primeramente al Maestro Ignacio Burgoa, quien señala que la supremacía de la Constitución “implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales”.⁴⁴ Por ello, existiendo oposición de la norma secundaria con la Constitución, la disposición que se encuentre en esta circunstancia carece de validez formal, pudiendo declararse nula, inválida, inoperante o ineficaz por la vía correspondiente.

⁴² Aragón Reyes, Manuel, “Sobre las nociones de supremacía y suprallegalidad”, *Revista de Estudios Políticos*, España, no. 50, 1986, p. 14.

⁴³ Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001, p. 21.

⁴⁴ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 10, p. 359.

Fix-Zamudio, refiere respecto al principio de supremacía, que este se apoya en la idea de representar a la Constitución como “la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general”.⁴⁵ Siendo la supremacía, no sólo un referente de su posición en el sistema de jerarquía de las normas, sino un atributo que determina el modo en que las normas se relacionan con la constitución, acatando lo establecido en ella.

De lo anterior se puede resumir que la doctrina ha considerado a la supremacía constitucional en su aspecto formal, permite hacer una primera distinción entre la norma suprema y la legislación ordinaria, de tal manera que la forma de la norma, o en otras palabras, su proceso de creación o modificación, determina su naturaleza constitucional. En su aspecto material, la supremacía se traduce en una obligación de adecuación o conformidad de la ley a la Constitución, de aplicarla en la determinación de situaciones jurídicas, y de interpretar el orden jurídico conforme a ella, lo cual hace posible el control de la constitucionalidad.

Respecto a ello, “los tribunales del Poder Judicial de la Federación en jurisprudencia, han resuelto que del principio de supremacía constitucional se desprenden diversas implicaciones”,⁴⁶ reiterando, que “se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de

⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 6ª ed., México, UNAM-Porrúa, 2009, p. 68.

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La supremacía constitucional*, México, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, no. 1, 2ª ed., 2005, p. 39.

aquella”.⁴⁷ Refiriendo también “al ser la constitución la Ley Suprema de la nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las leyes comunes federales y locales”;⁴⁸ En este sentido, la supremacía constitucional obliga a todas las autoridades, el ajustar a la ley suprema, los actos emitidos en ejercicio de sus funciones. En nuestro país lo encontramos como un principio rector de ella desprendiéndose no solo del artículo 133, sino de diversos preceptos constitucionales que serán abordados de forma detenida a continuación.

A. *El principio de supremacía en la Constitución mexicana*

El principio de supremacía constitucional se ha instituido en casi todas las constituciones mexicanas, si bien en algunos casos no se estableció de forma evidente. Siendo a partir de la Constitución de 1857, encontramos este principio claramente establecido en el artículo 126, mismo que “fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana y es el que quedó en la actual Constitución”,⁴⁹ en su artículo 133, mediante el cual se impone la supremacía constitucional, así como la jerarquía de leyes en el orden jurídico mexicano.

Conforme a este principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley suprema de toda la federación, situada por encima de todas las normas del país, por tanto éstas deberán ser acordes a lo establecido en ella. Imponiendo la obligación de los operadores del derecho de las entidades que conforman la federación a apegar sus resoluciones a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o en las leyes de los Estados.

Asimismo, “El principio de supremacía constitucional también se desprende de los artículos 1º, 15, 40, 41, primer párrafo, 128 y 133 de la Constitución

⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, volumen X, Novena Época, Agosto, 1999, p. 18.

⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. XLIV, Primera Parte, Marzo, 1961, p. 28.

⁴⁹ Carpizo, Jorge, Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1991, p. 14.

Federal”.⁵⁰ Como se ha señalado, este principio se establece expresamente en el artículo 133; sin embargo, la obligación de las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, de velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, se establece en el artículo 1º, la hegemonía de la Constitución sobre los convenios y tratados internacionales se manifiesta en el artículo 15. “A su vez, los artículos 40 y 41 disponen, respectivamente, la forma de Estado y la de gobierno se adecuen a los principios de la ley fundamental, y que las constituciones locales no contravengan las estipulaciones de la federal. Por lo demás, el artículo 128 exige que todo funcionario público, sin excepción alguna, proteste guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo”.⁵¹ Por tanto, la supremacía de nuestra Carta Magna se desprende no solo de su artículo 133, sino también de diversos preceptos constitucionales que obligan a los poderes constituidos a ceñir su actuar a ella, dada su preeminencia sobre cualquier otra norma del sistema jurídico mexicano.

No debe de pasar desapercibido, que recientemente se llevaron a cabo reformas constitucionales en materia de derechos humanos, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, con la que se cambió la denominación del primer capítulo de la Ley Suprema, pasando a llamarse: de los derechos humanos y sus garantías. Modificándose también diversos artículos, entre ellos el artículo 1º, estableciendo en su segundo párrafo el principio *pro personae*, y ubicando a los tratados internacionales en dicha materia en el rango de la Constitución, asimismo los tribunales de la federación establecieron al respecto:

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse al mismo nivel de la Constitución, porque los referidos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en la Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón

⁵⁰ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 10, p. 363.

⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 46, p.42.

y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.⁵²

Debiendo por lo tanto, realizarse la interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de conformidad con la Ley Suprema, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, considerando si el tratado da mayores beneficios al individuo, se aplicará éste y no la Constitución, a pesar de que exista contradicción entre el pacto y la norma fundamental. Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo lo señalado, emitió una tesis aislada, estableciendo medularmente lo siguiente:

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades

⁵² Tesis XI.1o.A.T.45 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo, 2010, p. 2079

a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional.⁵³

Entendiéndose a la supremacía constitucional como un principio fundamental establecido en la Constitución, instaurando a ésta como la norma suprema de todo el orden jurídico de nuestro país, razón por lo cual con la exclusión de los tratados internacional en materia de derechos humanos, todas las demás normas del sistema jurídico se consideran subordinadas a ella, por tal motivo deberán estar conformes, trátase de leyes federales o locales; pero en el caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, estos se consideran al rango de la propia Constitución, y en caso de existir diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las referidas normas, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o bien, que implique una menor limitación. Por lo tanto, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra restringido a lo establecido únicamente en la Constitución, debiéndose también incluirse a todos aquellos derechos humanos instituidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, en dicha materia.

II. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Kelsen en su obra *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, ponderó la conveniencia que el control constitucional quedara en manos de un tribunal autónomo a los poderes públicos, en cuya labor se actualizaran los

⁵³ Tesis: 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, t. II, Octubre de 2012, p. 799.

elementos técnicos indispensables para poder garantizar la regularidad de los actos emitidos por los entes estatales, facultándosele para poder decidir, dentro de un procedimiento contencioso, sobre la constitucionalidad de los referidos actos.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio ha establecido, en torno a la defensa de la constitución, que ésta se integra “por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido”:⁵⁴ partiendo de “un punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia Carta Fundamental”.⁵⁵ Por ello, a pesar de la rigidez constitucional y de existir en la propia Ley Suprema normas que deben considerarse pétreas, existe un procedimiento para adaptarla a la evolución político, social y económica del país, para que ésta no quede desfasada con el transcurso del tiempo.

De lo anterior se puede desprender como concepto genérico, la defensa de la Constitución puede dividirse en dos principales categorías: la primera consiste en la protección de la Constitución, y la segunda las garantías constitucionales. Mismas que serán abordadas a continuación:

La protección de la Constitución está integrada “por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que se han catalizado mediante normas de carácter fundamental e incorporado a las Constituciones para limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a aquellas, tanto por lo que hace a sus atribuciones como al respeto de los derechos humanos”.⁵⁶

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, Corte de constitucionalidad de Guatemala, 1998, p. 24.

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ídem.*

Encontrando aquí el establecimiento de los diversos órdenes de gobierno (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal), la división de poderes (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), con sus limitaciones y facultades establecidas de forma exclusiva para cada órgano.

Respecto la segunda categoría que corresponde a las garantías constitucionales, la Constitución instituye diversos instrumentos; tanto procesales como procedimentales destinados para salvaguardar su contenido y alcances. El estudio de estos instrumentos de forma sistemática los inició Hans Kelsen en su obra “la garantía jurisdiccional de la constitución”, refiriendo en ésta que “dicha garantía es un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales”,⁵⁷ obligando a contar con medios que permitieran asegurar la vigencia y estabilidad de la Carta Magna. Entonces, la posibilidad de realizar un control de la constitucionalidad deriva de la concepción de la Constitución como ley suprema que produce efectos jurídicos plenos de forma autónoma.

Asimismo, Kelsen refiere que la Constitución establece garantías para su protección, que pueden clasificarse en preventivas o represivas, personales u objetivas. “Las *garantías preventivas* tienden a advertir la realización de actos irregulares”,⁵⁸ cuya finalidad es proteger la norma suprema, encontrando entre ellos a los principios de división de poderes, la supremacía constitucional y el procedimiento gravoso de reformas a la constitución, también se encuentran dentro de estos instrumentos la regulación a nivel constitucional de los recursos económicos y financieros del Estado, estando establecidos en nuestra Constitución en los artículos 27, 28, 54, 133, 134, 135, entre otros.

Respecto a las *garantías represivas*, estas reaccionan contra el acto irregular, una vez realizado, tienden a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que se ha causado, a hacerlo desaparecer, y eventualmente, a

⁵⁷ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 10.

⁵⁸ *Ídem.*

reemplazarlo por un acto regular”,⁵⁹ mediante el control constitucional que correspondiera a un tribunal independiente de los poderes públicos, o como en México formando parte del Poder Judicial de la Federación, cuya labor sería garantizar la regularidad de los actos estatales, mediante la defensa de la Constitución. Respecto a las garantías personales u objetivas, se traducen en la nulidad o anulabilidad de un acto irregular, por parte del órgano de estado facultado por la propia norma suprema.

Por lo tanto, en México la defensa de la Constitución “se hará efectiva mediante las garantías constitucionales que contempla nuestra ley fundamental que son el juicio político, los organismos autónomos para la protección de los derechos humanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”.⁶⁰ De los señalados, los últimos cinco medios de control constitucional que se vienen anotando, le compete conocerlos y resolverlos a diversos órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, como se ha señalado estos mecanismos jurisdiccionales, llevan a cabo la defensa de la constitución, además de la facultad de los órganos jurisdiccionales del orden común para llevar a cabo el control difuso de la constitucionalidad de conformidad a lo establecido por el primer párrafo del artículo 133, para mayor comprensión se abordará de forma detenida en el siguiente apartado.

1. *Antecedentes*

El primer antecedente de la defensa de la Constitución, se considera fue la sentencia dictada por el juez Marshall en el año de 1803, con motivo de la controversia surgida en el caso *Marbury vs. Madison*, en la que encierra los principios que dan expresión y contenido a la supremacía de la Constitución

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 34.

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, Análisis de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 2009, pp. 3-4.

Federal, conforme a los cuales debe considerarse nulo todo acto contrario a la máxima ley, facultando a los jueces a no acatar la legislación secundaria cuando ésta sea contraria a la Ley Suprema. La trascendencia del pronunciamiento del juez Marshall, que se dirigía no solamente a las funciones de la Suprema Corte, sino en relación con todas las Cortes, tanto de los Estados como federales, se basaba en las razones siguientes:

- a) Es de la competencia y del deber del Poder Judicial el declarar cual es la ley; que quienes aplican la regla a los casos particulares necesariamente tienen que establecer e interpretar esa regla, de modo tal que si una ley se opone a la Constitución, el tribunal tiene que determinar cuál de estas reglas en conflicto rige el caso y que en ello estriba la verdadera esencia del Poder Judicial.
- b) Los constituyentes vieron en la Constitución una ley que debería aplicarse a los tribunales tanto como al Poder Judicial, y
- c) De lo contrario, ¿por qué ordena que los jueces tomen juramento de obedecerla? Así, la terminología especial de la Constitución confirma que una ley contraria a la Constitución, es nula y que los tribunales, tanto como los demás departamentos de Gobierno, están obligados por dicha Constitución.⁶¹

Este tipo de control constitucional, también se le ha denominado control difuso o por vía de excepción en virtud de ser ejercido por cualquier juez u órgano jurisdiccional ordinario, sin importar cuál es su jerarquía, en el momento de examinar un caso concreto, donde frente a la existencia del conflicto entre una norma constitucional con una norma secundaria, se debe preferir la primera. Este sistema se fundamenta en el principio de supremacía constitucional y por tanto, todos los jueces y tribunales tienen el deber de velar por la protección a la Constitución, sobre cualquier otra norma.

⁶¹ Márquez Piñero, Rafael, "La jurisdicción constitucional", Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, *Derecho procesal*, Primera parte, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1988, t. III, p. 2102.

Otro antecedente de gran importancia es el origen del control concentrado, realizado por medio de los tribunales constitucionales, que inició con la Constitución de Austria de 1920, adoptando las ideas de Hans Kelsen, misma que estableció al Alto Tribunal Constitucional austríaco, siendo el primero en esta materia, desarrollándose posteriormente en casi toda Europa, al ser adoptado este sistema por la mayoría de los países de ese continente. Siendo “célebre la polémica entre Carl Schmitt, quien en 1931 publicó *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, a la cual Hans Kelsen contestó con un libro que se llamó *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* No hay duda de que la historia le dio la razón a Kelsen”,⁶² al sostener que a los tribunales constitucionales son a los que se les debe otorgar la función de garantes de la Constitución. Expresando al respecto: “Defensor de la Constitución, significa en el sentido originario del término, un órgano cuya función es defender la Constitución contra las violaciones... Como toda norma también la Constitución puede ser violada sólo por aquéllos que deben cumplirla”.⁶³ Estableciendo así el fundamento para el establecimiento de los tribunales especializados en la materia constitucional.

El desarrollo de las ideas de Kelsen han llegado al grado de que una gran parte de los países del mundo han optado por tener dentro de sus sistemas jurídicos, tribunales especializados para llevar a cabo el control concentrado de la constitucionalidad de leyes, ya sea de forma independiente o dentro del poder judicial. El estudio de los diversos instrumentos, órganos e instituciones establecidos para la defensa de la constitución, los procedimientos que se llevarán a cabo para la solución de conflictos constitucionales, de esto se ocupa el derecho procesal constitucional, disciplina que se abordará de forma detenida para mayor comprensión en el siguiente apartado.

⁶² Monroy Cabra, Marco Gerardo, “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de Derecho”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, Asociación Civil, 10a. ed., 2004, t. I, p. 16.

⁶³ Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. de Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 1995, p. 27.

2. El Derecho Procesal Constitucional

Se ha señalado que “la paternidad y el origen del derecho procesal constitucional corresponde indudablemente a Hans Kelsen, por haber establecido los lineamientos, principios e instituciones del derecho procesal constitucional, en sus aspectos generales, que con anterioridad no se habían estudiado de manera sistemática”,⁶⁴ que realizó en su obra la garantía jurisdiccional de constitución, La justicia constitucional. “Este notable jurista desarrolló específicamente sus ideas sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución, con apoyo en el clásico estudio que publicó en el año de 1928, en el cual sistematizó de manera precisa y particularizada las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Carta federal austríaca de 1920”,⁶⁵ estableciendo en su “título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal (*Verwäungserichtshqf*) y de la Corte Constitucional (*Verfassungserichtshqf*), recibió la denominación de Garantías de la Constitución y de la Administración”.⁶⁶ Teorizando y haciendo realidad que la justicia constitucional funcionara de forma autónoma de otras ramas del derecho, preconizando la conveniencia que el control constitucional quedara en manos de un tribunal independiente de los poderes públicos, en cuyo quehacer se actualizaran los elementos técnicos necesarios para garantizar la regularidad de los actos estatales.

En nuestros días, la aceptación del derecho procesal constitucional como una “disciplina jurídica autónoma es cuestionada por importantes juristas, como Gustavo Zagrebelsky o Peter Häberle, quienes estiman que en realidad representa un sector del derecho constitucional. Sin embargo, aunque comparte los principios y estructuras de dos ramas tradicionales y ampliamente consolidadas, como son el

⁶⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, Konrad-adenauer-stiftung, t. I, 2006, p. 354.

⁶⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 61.

⁶⁶ *Idem*.

derecho procesal y el constitucional”,⁶⁷ es de considerarse que en la actualidad existen “parámetros para pensar en la autonomía científica del derecho procesal constitucional (tan autónomo como, por ejemplo, el derecho procesal civil lo es del derecho civil), desde cuatro ópticas distintas, a saber: la legislación, la magistratura especializada, la doctrina y el sentido común”.⁶⁸ Al existir una legislación especializada en materia procesal constitucional, establecerse tribunales que llevaran a cabo esta labor de forma específica, en algunos casos por órganos autónomos llamados Tribunales Constitucionales, Cortes Constitucionales, Salas Constitucionales, o como el caso de México dicha labor es realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dependiente del Poder Judicial, asimismo encontramos abundantes estudios referentes a esta materia.

En lo concerniente al derecho procesal constitucional, el Dr. Héctor Fix-Zamudio, la define, como:

La disciplina jurídica, situada dentro del campo del derecho procesal, se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a la aplicación de los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos. Estos instrumentos también pueden calificarse, según se ha dicho, como garantías constitucionales, en su concepción actual. Esta rama del derecho procesal general, tiene como contenido el análisis de las tres categorías que integran lo que se ha calificado como trilogía estructural del proceso, es decir, la acción, la jurisdicción y el proceso.⁶⁹

Por tanto, esta disciplina procesal se encargará del estudio de todos los medios establecidos en la Ley Suprema, así como de los órganos competentes, para resolver los conflictos derivados de violación a los principios constitucionales,

⁶⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 356.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 65, p. 85.

haciendo las precisiones con lo que respecta a citada trilogía, de la siguiente forma:

- a) La acción, esta se entiende como la capacidad de recurrir a los órganos del Estado en procura de la satisfacción de pretensiones; cuyos titulares son, generalmente, los particulares, pero pueden ser otros órganos del Estado, de acuerdo con lo que establezca la ley;
- b) Jurisdicción, es la capacidad de resolver las pretensiones de las partes, envueltas en un litigio; y
- c) El proceso, es el camino dialéctico a través del cual se desarrolla la jurisdicción, y en donde se definen las pretensiones o intereses en juego.⁷⁰

La primera de las tres categorías trascritas es la facultad de accionar o la legitimación otorgada para poder recurrir ante un órgano competente, procurando la administración de justicia, razón por la cual el órgano al que se recurre debe tener la competencia que le es otorgada por la norma, para resolver las pretensiones reclamadas en el litigio, la última categoría es el establecimiento por parte de la ley del procedimiento a seguir para llevar a cabo la jurisdicción, resolviendo la litis planteada.

Continuando los postulados del Dr. Fix-Zamudio, quien ha desarrollado notablemente las ideas de Mauro Cappelletti, señalando que el derecho procesal constitucional en la actualidad se divide, para su estudio, en cuatro sectores:

- a) Derecho procesal constitucional de las libertades. Comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos; en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución (derechos

⁷⁰ García Belaunde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Colombia, Temis, 2001, p. 11.

humanos y sus garantías), así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

- b) Derecho procesal constitucional orgánico. Se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los distintos órganos de poder, donde también se puede ubicar el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas. Fundamentalmente en México se prevén a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales.
- c) Derecho procesal constitucional transnacional. Constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquellos relativos a la protección de los derechos fundamentales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José (Costa Rica), que realizan una función semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.
- d) Derecho procesal constitucional local. En la actualidad es posible afirmar la configuración de un nuevo sector del derecho procesal constitucional que puede denominarse local, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.⁷¹

Estos cuatro sectores del derecho procesal constitucional los encontramos debidamente establecidos en México, a partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, que perfeccionó la controversia constitucional e instauró la acción de inconstitucionalidad, culminando con las reformas del 10 de junio de

⁷¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, pp. 363-364.

2011, en la que se amplía la procedencia del juicio de amparo contra violaciones a derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por México, así como el cumplimiento que el país ha realizado de las sentencias que ha emitido en su contra la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el marco del sistema jurídico mexicano, “el contenido del derecho procesal constitucional, desde el punto de vista restringido, comprendería sólo los instrumentos del juicio de amparo, las controversias constitucionales y los procesos constitucionales en materia electoral (el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral)”.⁷² En razón de considerarlos a estos como propiamente juicios, en los que se lleva a cabo un procedimiento contencioso que inicia con la demanda, contestación de la misma, ofrecimiento de pruebas, desahogo de ellas, culminando con la sentencia que vincula a las partes a cumplirla.

Y desde un punto de vista más flexible o amplio, se puede afirmar es postulado por el Dr. Héctor Fix-Zamudio en las últimas décadas, señalando que dentro del derecho procesal constitucional se podrán encontrar “no sólo los acabados de enunciar, sino también otras garantías constitucionales como el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio político -incluso de estos dos últimos instrumentos cabría plantearse, en primer término, si son genuinos procesos o bien procedimientos”.⁷³ Tanto los procesos (el juicio de amparo, la controversia constitucional, el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano y el juicio de revisión de las elecciones), como los procedimientos (la acción de inconstitucionalidad, el juicio político y el procedimiento de investigación y defensa de los derechos humanos) su estudio es realizado por una misma materia que es el derecho procesal constitucional, que

⁷² *Ibidem.*, p. 371.

⁷³ *Idem.*

también se encargará de estudiar de los diversos modelos de control que convergen en el mundo, los cuales abordaré a continuación.

3. *Los modelos de control constitucional*

En el mundo coexisten diversos modelos de control de la constitucionalidad, la doctrina ha sostenido que el control es un elemento indispensable del concepto de Constitución y puede realizarse por órganos políticos y por órganos jurisdiccionales que pertenecen o no al poder judicial, y por tanto se pueden clasificar en modelo político y modelo jurisdiccional, y a su vez este último modelo se puede clasificar en modelo de control concentrado o europeo, modelo de control difuso o americano, y modelo de control dual o paralelo, estos sistemas se han desarrollado tanto en Europa como en América, por tanto, convergen a nivel internacional, los siguientes modelos de control:

- a) Modelo político; creado por la Revolución Francesa, consiste en otorgar a un órgano político, generalmente el legislativo, el control de la constitucionalidad; ha tenido gran aceptación en las democracias marxistas, y presente, en cierto sentido, en el actual Consejo Constitucional francés;
- b) Modelo americano; nacido en Estados Unidos, en el célebre caso “Marbury vs Madison” (1803), obra del *chief justice* Jonh Marshall;
- c) Modelo europeo de corte clásico, basado en la creación kelseniana 1918, ratificado por ley de 1919 y la Constitución austriaca de 1920;
- d) Modelo Mixto; en este sólo un órgano, aparece como única instancia o instancia final, pues conoce tanto del control incidental (modelo americano) como del control abstracto (mediante acción o el recurso de inconstitucionalidad); y
- e) Modelo dual o paralelo; es cuando se dan las dos situaciones básicas en un mismo ordenamiento; esto es, cuando coexisten dos modelos en un sólo sistema jurídico nacional, sin mezclarse ni

desaparecer⁷⁴ (en este hablaríamos de la coexistencia del modelo americano y europeo, que son aplicados por dos diversos órganos de Estado).

De los cinco modelos específicamente determinados, los primeros tres (el modelo político, el modelo americano y el modelo europeo), se pueden clasificar como modelos puros al no verse influido por los otros en su nacimiento y desarrollo, y los últimos dos, se clasifican como modelos híbridos al concurrir dentro de un mismo sistema los rasgos de dos diversos modelos de control. Con la finalidad de desarrollarlos más ampliamente, a continuación se abordarán de forma específica cada uno de ellos.

A. *Modelo de control constitucional por vía y por órgano político*

a. *Modelo de control político*

En este modelo de control se encomienda la protección de la Constitución a un “órgano generalmente de carácter parlamentario, siguiendo fielmente los principios que inspiraron a la revolución francesa, según los cuales, solamente al Poder Legislativo, como representante del pueblo, le es dable determinar si sus leyes son contrarias a la Constitución”.⁷⁵ Algunos teóricos han cuestionado a este sistema en virtud de que el propio Poder Legislativo se encargará exclusivamente de determinar si sus leyes se ajustan a lo establecido por la Norma Suprema, convirtiéndose a la vez en juez y parte.

Este “encuentra sus razones ideológicas en Montesquieu y la teoría de la separación de poderes, que con su formulación más rígida, fue considerada como irreconciliable con toda posibilidad de interferencia y de control de los jueces en la esfera del Poder Legislativo, además de que este último era estimado como la

⁷⁴ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, nota 70, pp. 16-17.

⁷⁵ Castrillón y Luna, Víctor M., “El control constitucional en el derecho comparado”, en Díaz Müller Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 53.

manifestación de la soberanía popular”.⁷⁶ Por lo tanto esta ideología ha dado lugar a considerar la no viabilidad de la intervención de otro poder para controlar las normas emanadas por las asambleas parlamentarias u órgano legislativo, por considerar se violentaría el principio de separación de poderes.

El objetivo perseguido en este modelo será “ejercer el control político de la constitucionalidad de las leyes, pero al mismo se realizan diversas críticas, porque su intervención ha provocado algunos inconvenientes, tales como el hecho de que el propio cuerpo parlamentario se convierta en juez de sí mismo, lo que en forma alguna garantiza una absoluta imparcialidad de sus decisiones”,⁷⁷ lo anterior sin dejar de tomar en cuenta que este órgano no tiene conocimientos jurisdiccionales para poder llevar a cabo el discernimiento de las normas y por tanto existe el riesgo de que esta función se pudiera convertir en determinaciones de índole política, más que de tipo jurisdiccional.

En este caso, “(el Poder Legislativo) se hace juez incontrolable en materias en que los intereses y las pasiones políticas en sí mismas convierten en demasiado ardua una decisión que sólo debería ser determinada con el criterio de la lógica jurídica”.⁷⁸ Siendo el mismo órgano de gobierno el parlamento o en nuestro sistema jurídico el poder legislativo, sean las propias cámaras del Congreso de la Unión las revisoras de sus propias determinaciones legislativas, resultando difícil que revocaran las decisiones ya decretadas por ellas mismas. Por lo tanto, se considera que este sistema de control no es eficiente para corregir las violaciones a la Constitución por las normas emitidas por el propio órgano, y por ello no es el idóneo para ser el defensor de la constitución contra normas inconstitucionales, en razón de que el Parlamento, Asamblea o Congreso

⁷⁶ Capelletti, Mauro, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de derecho*, trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, t. XVI, núm. 61, enero-marzo de 1966, p. 51.

⁷⁷ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 54.

⁷⁸ Vázquez del Mercado, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 1978, p. 23

Legislativo pueda corregir sus determinaciones que sean contrarias a la Carta Magna, convirtiéndose a la vez, como ya se dijo, en juez y parte.

B. *Modelo de control constitucional por vía y por órgano jurisdiccional*

Se ha considerado al “órgano jurisdiccional como el más adecuado para realizar la justicia constitucional, con base en la superioridad que representa frente a los órganos de carácter político”.⁷⁹ La experiencia jurídica de una nación nace de la acción de los tribunales desplegada en la diaria tarea de aplicar la ley a casos concretos. De esta forma la labor jurisdiccional, mejora, define y perfecciona la legislación del país, ya que es el juez quien individualiza la ley, convirtiendo sus normas estáticas en dúctiles. Por este motivo, es más viable se faculte a órganos jurisdiccionales que se encarguen exclusivamente del control de la constitucionalidad de normas, ya sea que pertenezcan o no al poder judicial. Encontrando a nivel internacional diversos modelos jurisdiccionales, que se clasifican en el modelo americano o difuso, el modelo europeo o concentrado, el modelo mixto y el modelo dual o paralelo, mismos que serán explicados de forma separada a continuación.

e. Modelo de control americano o difuso

A este modelo también se le denomina control constitucional por vía de excepción, lo podemos encontrar en Norteamérica y Argentina, (así como de forma dual o paralela con el sistema concentrado en Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y México). En “este sistema el control de la Constitución es ejercido por todos los jueces y tribunales judiciales del país; se le conoce también como sistema de revisión judicial *judicial review*”.⁸⁰ En parte esto puede ocasionar confusión al poderse emitir por los diversos órganos judiciales, que llevan a cabo este control, sentencias que pudieran ser contradictorias entre sí. Con el fin de evitar se dé esta circunstancia, los efectos de las sentencias son

⁷⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, (1940-1965)*, México, UNAM, 1960, p. 15.

⁸⁰ Eguiguren Praeli, Francisco, *Estudios constitucionales*, Perú, Ara editores, 2002, p. 260.

particulares y en su caso únicamente están facultados los más altos tribunales para sentar jurisprudencia obligatoria para todos los jueces y tribunales del país.

Este modelo tuvo su nacimiento en los Estados Unidos de América, a partir del famoso precedente establecido por el juez Marshall quien aplicó el método difuso en el caso *Marbury vs. Madison* en el año de 1803, a partir de la interpretación de los artículos III, sección 2, párrafo 1 que dispone: el Poder Judicial se extenderá a todos los casos en la ley y equidad que surjan de la Constitución, las leyes de la Federación y tratados hechos o que se hagan bajo se autoridad, y VI, sección segunda que señala: “Esta Constitución y las leyes de la Federación que se hagan de acuerdo con la misma y los tratados hechos o que se hagan con la autoridad de la Federación serán la suprema ley del país, y los jueces de cada Estado se someterán a ella, a pesar de lo que en contrario haya en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁸¹ Encontrando aquí los principios que dan expresión y contenido a la supremacía de la Constitución de los Estados Unidos de América, sometiendo a los jueces y tribunales de cada Estado, a cumplir los principios constitucionales, y por ende facultándolos para realizar el control difuso de la constitucionalidad de leyes.

Por lo tanto, “el sistema americano por un lado construye la doctrina de la supremacía normativa de la Constitución y por el otro la instrumentalización en favor, del principio de la *judicial review*, que asienta con firmeza el poder de los organismos judiciales, es decir, de los tribunales, para declarar nulas (a los efectos de su no aplicabilidad) las leyes contradictorias de la Constitución”.⁸² Esencialmente este modelo radica en la noción de la supremacía constitucional, haciendo efectiva esa garantía, con la facultad de los jueces y tribunales para declarar nulas todas aquellas normas que contraríen a la Ley Suprema, de forma incidental y con efectos inter-partes.

⁸¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Lo confuso del control difuso de la Constitución*, La justicia constitucional en las entidades federativas, México, Porrúa, 2006, p. 414.

⁸² Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, nota 61, pp. 2101-2102.

Si bien, en la Constitución de Norteamérica, no existe precepto alguno que determine la exclusión del orden jurídico de aquellas leyes o decretos que la Suprema Corte haya declarado como contrarias a sus principios, las que siguen siendo vigentes desde el punto de vista formal, aun y cuando materialmente, y por virtud del *stare decisis*, no vuelven a tener aplicación ya que el principio referido implica la obligatoriedad para todos los jueces de acatar los precedentes que en un solo caso establezca el más alto tribunal. “Así, la decisión de inconstitucionalidad de la ley termina por asumir una verdadera y propia eficacia *erga omnes*, y no se limita a producir el simple y puro efecto de la desaplicación de la ley a un caso concreto y específico convirtiéndose prácticamente en letra muerta y produciendo además la anulación, efectos generales”.⁸³ Entonces, por virtud del *stare decisis* el efecto primordial que se produce consiste en que el ordenamiento declarado inconstitucional por el alto tribunal no tendrá posterior aplicación, en razón a que los jueces y tribunales de orden común estarán obligados a cumplir con la determinación en la que aquel declaró la inconstitucionalidad de la norma.

Asimismo, respecto al modelo de control americano o difuso, señala Víctor M. Castrillón y Luna, lo siguiente:

El llamado modelo americano, se caracteriza por ser esencialmente difuso, debido a que provoca la desaplicación, por parte de las autoridades judiciales, de los preceptos que sean declarados por la Suprema Corte como contrarios a los principios contenidos en la carta fundamental, lo que se traduce en la inobservancia, y la posibilidad de que por virtud de la aplicación del *stare decisis*, cualesquiera afectado por la ley de que se trate, se pueda acoger al criterio de la Corte, invocando la declaración que dicho alto tribunal hubiese pronunciado respecto de tal ley, que en tal virtud, no

⁸³ Capelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 76, pp. 41-42.

afectaría al interesado, aun cuando desde el punto de vista formal, la ley siga siendo vigente.⁸⁴

En conclusión, el principio de *judicial review*, faculta a las autoridades judiciales, jueces y tribunales, para inaplicar en el caso concreto donde se pretendía aplicar la norma, de todas aquellas leyes que consideren son contrarias a la Constitución, y por otro lado la aplicación del *stare decisis*, que es la resolución emitida por la Corte Suprema que determina la inconstitucionalidad de la norma pero sin anularla, por lo tanto cualquier persona afectada por esa ley puede acogerse al criterio de la Corte pidiendo no se le aplique por haber sido declarada inconstitucional, obligando a las autoridades judiciales a no hacerlo.

1) Características del modelo de control americano

Considero relevante establecer cuáles son las características que se desprenden de este modelo, que lo distinguen de otros tipos de control constitucional, siendo estas las siguientes:

Difuso: Esta característica se deriva en virtud a que cualquier juez o tribunal del país podrá dejar de aplicar aquellas normas que contraríen a la Ley Suprema;

Incidental: El juicio principal no se origina con el fin de declarar la inconstitucionalidad de la norma, sino que al momento de resolver el caso concreto y al interpretar la norma que se pretende aplicar, el juez o tribunal se da cuenta que ésta es contraria a la Constitución;

Efecto inter-partes: es decir que la inconstitucionalidad de la norma sólo produce efectos entre las partes vinculadas al proceso, no se podrá declarar su nulidad y por lo tanto la ley seguirá vigente;

Inaplicabilidad de la norma cuestionada al caso concreto: Esto significa que al momento de resolverse el caso concreto y considerar que la norma es contraria a la Ley Suprema, el juez o tribunal dejará de aplicarla

⁸⁴ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 60.

solo en ese caso, por lo tanto, la misma podrá ser invocada en otros procesos, hasta en tanto se encuentre vigente.

f. Modelo de control europeo, austríaco o concentrado

El origen de este modelo de control constitucional, se remonta a la Constitución Austriaca de 1920, inspirada por Hans Kelsen, en su obra *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* generándose con ello la aparición de la Corte Constitucional. Por tanto, los primeros tribunales constitucionales, fueron los de Austria y Checoslovaquia, creados en 1920, teniendo “gran influencia en países europeos como España, Italia, Alemania, Bélgica e inclusive Francia (que en un caso especial debido al Consejo Constitucional Francés) inició sus funciones como órgano político, pero actualmente cumple con funciones de jurisdicción constitucional”.⁸⁵ Asimismo también ha influido sobre una gran parte de los países Latinoamericanos, que han retomado este modelo para implementarlo dentro de sus sistemas jurídicos, ya sea estableciendo una Corte o Tribunal Constitucional de forma independiente o implantándolo dentro del Poder Judicial como en el caso de México.

Respecto a “este sistema supone que el control de la constitucionalidad de las leyes y actos gubernamentales, reside exclusivamente en un órgano *ad-hoc* y autónomo, el Tribunal o Corte Constitucional, especialmente creado para estos efectos”.⁸⁶ Por lo tanto se le denomina concentrado, porque se crea un órgano constitucional con la específica finalidad de determinar la no conformidad de las leyes con la Constitución, o sea, se concentra de forma exclusiva en un solo órgano público la función de realizar la defensa de la Constitución, teniendo éste como finalidad realizar una interpretación armónica, sistemática y no contradictoria de ella, además se faculta para que las sentencias emitidas por éste surtan efectos generales.

⁸⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *El requisito del control de la constitucionalidad de un Estado democrático de Derecho*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 28-29.

⁸⁶ Eguiguren Praeli, Francisco, *op. cit.*, nota 80, p. 261.

De acuerdo con el modelo kelseniano el Tribunal Constitucional se trata de un órgano creado con independencia del Poder judicial, aunque la experiencia latinoamericana pese a la similitud del modelo europeo ha tomado matices propios, pues los Tribunales Constitucionales creados, no implican necesariamente la existencia de un Tribunal Constitucional especial concebido fuera del Poder Judicial, en general han sido las Cortes Supremas de Justicia las que lo han ejercido, como en México, y aun en los casos en los cuales se crearon Tribunales Constitucionales para el ejercicio del control de forma concentrada, estos se encuentran dentro del Poder Judicial como el caso de Guatemala, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Brasil, con excepción de países como Chile y Perú, cuyas Constituciones establecieron a los Tribunales Constitucionales con independencia del Poder Judicial.

La influencia de este modelo de control ha llegado a gran parte de los países del mundo, ya que “a partir de la caída de los regímenes socialistas Europa Occidental también empezó a experimentar la justicia constitucional a partir de Polonia en el año de 1982 y de Hungría en 1989, como se puede deducir de las Constituciones de Rusia, Lituania, Rumania, Croacia, Letonia, por mencionar algunos”⁸⁷ países de estos regímenes que han adoptado el sistema concentrado, estableciendo tribunales constitucionales con el objeto de llevar a cabo el control de la constitucionalidad de normas.

1) Las particularidades de los tribunales constitucionales.

Los elementos o particularidades que distinguen a este tipo de tribunales de los órganos jurisdiccionales ordinarios son los siguientes:

- a) Como un órgano único, en el que se concentra la interpretación definitivamente vinculante de la Constitución.

⁸⁷ Celoto, Alfonso, “Formas y modelos de justicia constitucional, un vistazo general”, trad. por Rivera Rufino, Lilliana, *Justicia Constitucional Local*, México, Editorial Fundación Universitaria de Derecho y Administración y Política, S.C., 2003, p. 135.

- b) Como un órgano jurisdiccional, el hecho de ser un Tribunal que actúa a instancia de parte y que obtiene información, la procesa y la traduce en una sentencia, como lo hacen los Tribunales de Justicia, se adecua muy bien a su naturaleza defensiva.
- c) Su composición tiende a reflejar el compromiso entre la mayoría y la minoría que presidió la aprobación de la Constitución.
- d) Su competencia básica consiste en el control de constitucionalidad de la ley y, por tanto, en imponer a la mayoría parlamentaria que la aprueba el respeto del pacto constituyente.
- e) Sus competencias adicionales van en la misma dirección: protección de los derechos fundamentales, esto es, defensa del individuo y de la sociedad frente al Estado; protección de la distribución territorial del poder y por tanto de la existencia de minorías territoriales; protección de la división de poderes, esto es, protección de la sociedad frente a la concentración indebida de poder en uno de los órganos del Estado.⁸⁸

Por otra parte, los tribunales constitucionales han sido una institución defensora del régimen constitucional democrático, garantizan la supremacía e integridad de la Constitución como norma que se encuentra por encima de todas las demás normas y la fuente del derecho. Además, como se ha dicho, estos tribunales garantizan el respeto de los derechos fundamentales, las libertades públicas de los ciudadanos y el respeto al régimen competencial de los diversos órganos del estado.

2) Características del modelo de control europeo

Las características más importantes de este modelo de control, que lo distinguen del resto, se pueden enumerar en las siguientes:

⁸⁸ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 12a. ed., España, Marcial Pons, 2010, p. 925.

Concentrado: Porque existe un órgano especializado que es el único facultado para revisar y determinar si una ley atenta contra los principios constitucionales;

Principal: En virtud a que la acción jurisdiccional va encaminada exclusivamente a analizar la constitucionalidad de la norma;

Constitutivo: La resolución que emite el órgano especializado, en este tipo de procedimientos, trae consigo la anulación y derogación de la norma impugnada; y

Con efectos generales: En razón a que la norma declarada inconstitucional en sentencia deja de aplicarse a todas las personas *erga omnes*.

De todo lo expuesto, se puede desprender que “las diferencias existentes entre el modelo americano y el austríaco son básicamente tres: la naturaleza del órgano encargado de ejercer el control de la constitucionalidad, el tipo de proceso y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad”⁸⁹ realizada por los entes competentes de resolverlos, siendo estas diferencias las que caracterizan a cada uno de ellos, por un lado la naturaleza del Tribunal competente para llevar a cabo este cometido en el modelo concentrado, es un órgano único y respecto al difuso se faculta a todos los jueces y tribunales ordinarios; el proceso en el control concentrado es principal ya que mediante este se combate exclusivamente la inconstitucionalidad de la norma y en el difuso es incidental al plantearse esta al momento de resolver un caso concreto, mientras que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la norma en el control kelseniano, en caso de ser procedente se realizará con efectos generales, y respecto al difuso siempre será con efectos *inter-partes*.

g. Modelo de control constitucional mixto

El modelo de mixto o de control abstracto por vía incidental, fue adoptado por las “Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, nacido de la

⁸⁹ Pérez Tremps, Pablo, *Escritos sobre justicia constitucional*, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 38.

combinación de los dos sistemas anteriores (concentrado y difuso). Consistente tal opción en permitir que la cuestión sobre la constitucionalidad de la ley surja dentro de un proceso concreto y porque una de las partes le advierta al juez –o el propio juez estime– que la ley que va aplicar al caso es contraria a la Constitución”.⁹⁰ Es decir las partes en el juicio natural podrían plantear como excepción la inconstitucionalidad de la ley que se aplicaría al caso, y en este supuesto el juez la admitiría en vía incidental y la plantearía ante el Tribunal Constitucional, para que este resuelva con plenitud de jurisdicción, sobre la constitucionalidad o no de la norma, y una vez resuelto el proceso constitucional, se le notificaría al juez para que este resuelva el caso concreto, aplicando o dejando de aplicar la norma en los términos resueltos por el propio Tribunal.

En efecto, en este modelo “se fusionan armoniosamente las peculiaridades del modelo americano con el europeo, y dan origen a un *tertium quid*. Generalmente con esta mixtura se cubre una muy amplia variedad de situaciones, arribando a una nueva formación que une las ventajas de ambos sistemas que sintetiza. Motivo por lo cual algunos lo llaman integral, que viene de íntegro, nos referimos a su campo de acción”.⁹¹ Considerándose también como un sistema integral porque acoge una protección amplia que desarrolla todas las posibilidades de la jurisdicción constitucional, abarcando el control difuso, facultando a cualquier juez para que en vía incidental se le pueda plantear la inconstitucionalidad de la norma, pero a su vez concentrado, al establecer que, el juez no puede decidir por sí mismo sobre dicha cuestión, sino exclusivamente el Tribunal Constitucional será quien resolverá con plena jurisdicción, cualquier cuestión de impugnación de normas estimadas inconstitucionales.

Siendo “ésta la fórmula fundamentalmente establecida en Italia, pero hay que decir que en nuestros días la han asumido también la mayoría de los Estados que optan por el sistema de control concentrado, los cuales (Alemania, España,

⁹⁰ Garrorena Morales, Ángel, *Derecho constitucional, Teoría de la Constitución y sistemas de fuentes*, Colección: Estudios Constitucionales, Centro de estudios políticos y constitucionales, España, 2013, p. 108.

⁹¹ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, nota 70, p. 17.

entre otros...) admiten como dos vías compatibles y aun complementarias este recurso indirecto y el recurso objetivo o directo que les es propio".⁹² En el sistema jurídico alemán, se lleva a cabo en el proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía incidental, en España lo encontramos en la cuestión de inconstitucionalidad, y en Austria, cuna del modelo concentrado podremos encontrarlo en el proceso por inconstitucionalidad de las leyes suscitado de forma incidental.

h. Modelo de control constitucional dual o paralelo

Este nace debido a que una gran parte de los países latinoamericanos contaban en sus sistemas jurídicos con el control difuso de la constitucionalidad, facultándose a los jueces y tribunales ordinarios para llevar a cabo este tipo de control, ahora a raíz de la adopción por una gran parte de estos países del control concentrado, estableciendo Tribunales especializados para ejercer este control sin abandonar el sistema americano, se da la coexistencia de ambos modelos, pero llevados a cabo por diversas órganos de Estado. Desde el punto de vista constitucional ambos sistemas se complementan y permiten que la protección constitucional llegue efectivamente a todos los habitantes.

Al respecto señala el maestro Domingo García Belaunde, que el modelo dual o paralelo es "cuando se dan dos situaciones básicas en un mismo ordenamiento; esto es, cuando coexisten dos modelos en un mismo sistema jurídico nacional, sin mezclarse ni desaparecer",⁹³ como en el caso de México, que por un lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de normas, al conocer de forma exclusiva de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad en única instancia y en segunda instancia del juicio de amparo contra leyes, y por otro lado el artículo 133 de la Constitución faculta a los jueces y tribunales ordinarios para llevar a cabo el control difuso de la constitucionalidad, por lo tanto en el sistema

⁹² Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, nota 90, p. 108.

⁹³ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, nota 70, p. 17.

jurídico mexicano convergen dos modelos el concentrado y el difuso, sin mezclarse, deformarse, desnaturalizarse, ni desaparecer, ninguno de ellos.

Entonces, en los casos en los que convergen ambos modelos de control dentro del sistema jurídico de un país, estamos hablando de un sistema dual o paralelo de control constitucional, este ha sido adoptado por una gran parte de los países Latinoamericanos, al establecer el control difuso y paralelamente el modelo concentrado de control de leyes atribuyéndole a las Cortes Supremas (dependientes del poder judicial) o Tribunales Constitucionales (independientes de los poderes), según sea el caso, la facultad de anular con efectos generales, leyes que son consideradas inconstitucionales, dándose esta característica en los países como Venezuela, Panamá, Costa Rica, El Salvador y por supuesto en México; o Tribunales Constitucionales independientes de los otros poderes como en Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia.

III. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Como se ha señalado, en el sistema jurídico mexicano se lleva a cabo el control de la constitucionalidad de normas mediante el modelo dual o paralelo, facultándose por una parte a todos los órganos jurisdiccionales para llevar a cabo el control difuso de leyes que sean contrarias a la Constitución de conformidad a lo establecido por el artículo 133, y por otra parte encontramos el control concentrado que es llevado a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad a los artículos 103 y 107 que establecen el juicio de amparo y el 105 fracciones I y II, de la Constitución Política, que establece a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad, respectivamente .

1. *El control difuso de normas generales en México*

En nuestro país a pesar de que el artículo 133 Constitucional, autoriza sin lugar a dudas el control difuso de la constitucionalidad, facultando a todos los jueces de los Estados cuando haya un caso concreto donde exista un conflicto

entre una norma y la Ley Suprema, deberá aplicarse esta última, de acuerdo a la supremacía constitucional, históricamente esta figura ha variado, en cuanto a su vigencia y aplicación por dichos órganos jurisdiccionales, en virtud a diversos criterios y jurisprudencia que la Suprema Corte ha sostenido en diferentes épocas, refiriéndome a ellos de forma cronológica de la siguiente manera:

En la Quinta Época que inició en el año de 1917, una vez instaurada la Constitución vigente, e instalada la Suprema Corte, en el mes de abril del año de 1919, el criterio del Tribunal Pleno era que todas las leyes que se opusieran a lo dispuesto en la Constitución no debían ser obedecidas por ninguna autoridad, este criterio se expresaba en la tesis de rubro: “CONSTITUCIÓN, IMPERIO DE LA. En mayo de 1934, la Segunda Sala estableció una tesis aislada con el rubro: CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. La cual reflejaba un criterio consistente en que conforme con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los Jueces de la República tenían la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma”,⁹⁴ ello a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las leyes secundarias, surgiendo así las primeras interpretaciones del citado precepto constitucional llevada a cabo por el máximo tribunal del país.

Posteriormente al siguiente año, en el mes de “agosto de mil novecientos treinta y cinco, la misma Sala señaló que los únicos que pueden determinar la inconstitucionalidad de algún precepto son los tribunales de la Federación, al emitir la tesis aislada de rubro: “LEYES DE LOS ESTADOS, CONTRARIAS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Luego, cuatro años después, “en febrero de 1939, la Tercera Sala de la Corte determinó en un criterio aislado que la observancia del artículo 133 de la Constitución Federal es obligatoria para los Jueces locales de toda categoría, el rubro de la tesis es: LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS”.⁹⁵ Restableciéndose con esta última tesis, la

⁹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época, t. I, Octubre de 2011, p. 348.

⁹⁵ *Ídem.*

facultad de todos los jueces y tribunales locales de realizar el control difuso de la constitucionalidad de normas generales.

Posteriormente, en abril de 1942, la Segunda Sala se pronuncia nuevamente en el sentido de que todas las autoridades del país deben observar la Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en otras leyes, las tesis tienen como rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL PARA EXAMINARLA Y ESTATUIR SOBRE ELLAS. Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO AL SUPERPROVECHO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL PARA DECIDIR SOBRE ELLA. En el año de 1949”,⁹⁶ la misma Segunda Sala emite un criterio contrario a los anteriores, en donde vuelve a sostener que sólo las autoridades judiciales de la Federación pueden conocer de los problemas de anticonstitucionalidad, la tesis tiene como rubro: “LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS”.⁹⁷ Dándose en esta época criterios divergentes, al considerar primero que los jueces ordinarios tenían facultad de aplicar el control difuso de la constitucionalidad de leyes y posteriormente sostener que solo los Tribunales de la Federación podían realizar este control de normas.

En la Sexta Época, que inicio en el año de 1957, para septiembre de 1959, la Segunda Sala consideró que la vía adecuada para resolver los problemas sobre la oposición de una ley secundaria y la Constitución era el juicio de amparo, la tesis tiene como rubro: “CONSTITUCIÓN Y LEYES SECUNDARIAS, OPOSICIÓN EN LAS”.⁹⁸ Para el año de 1960, la Tercera Sala determina que las autoridades judiciales ordinarias no pueden realizar declaratorias de inconstitucionalidad de leyes ordinarias, pero se encontraban obligadas a aplicar la Constitución de la República cuando una de aquellas la contravengan, la tesis se estableció bajo el rubro: “CONSTITUCIÓN. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMÚN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA POR UNA

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ Tesis: 1748, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CI, Agosto de 1949, p. 1381.

⁹⁸ Tesis 719, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen XXVII, Tercera parte, Septiembre de 1959, p. 23.

LEY ORDINARIA”.⁹⁹ De lo anterior se desprende que durante esta época se emitieron dos diversos criterios que tenían posturas opuestas entre sí.

En la Séptima Época, la postura cambia, en septiembre de 1968, la Tercera Sala emite un criterio en el que considera que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo, el rubro es: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN. En agosto de 1971, la Tercera Sala se pronunció en el sentido de que todas las autoridades judiciales deben apegar sus resoluciones a la Constitución, la tesis tiene el rubro: LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. SU VIOLACIÓN ALEGADA ANTE EL TRIBUNAL DE APELACIÓN”.¹⁰⁰ Posteriormente para junio de 1972, la Tercera Sala consideraba que el examen de la constitucionalidad de las leyes solamente estaba a cargo del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, el rubro de la tesis es: “CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN”.¹⁰¹ Por lo que respecto a esta época se emitieron criterios divergentes en los que por un lado sostenían que sólo la Suprema Corte tenía facultad de calificar la constitucionalidad de leyes secundarias y posteriormente cambia su sentido señalando que las autoridades judiciales ordinarias deben apegar sus resoluciones al marco constitucional autorizando el control difuso de la norma, para posteriormente cambiar su criterio señalando que es improcedente el examen de la constitucionalidad de leyes por parte de los órganos jurisdiccionales de lo común, al señalar que esta facultad era única y exclusiva del poder judicial federal por medio del juicio de amparo.

En lo que concierne a la Octava Época, no se dieron mayores cambios que se hayan registrado en razón al control difuso de la constitucionalidad, siguiendo vigente el último criterio señalado en el párrafo anterior.

⁹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 94, pp. 348-349.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 349.

¹⁰¹ Tesis 722, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen CXXXV, Cuarta parte, Septiembre de 1968, p. 37.

En lo que toca a la Novena Época y mediante criterio plenario emitido en mayo de mil novecientos noventa y cinco, reiterado en junio de mil novecientos noventa y siete y en tres precedentes de mil novecientos noventa y ocho, se determinó que el artículo 133 de la Constitución no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, “la tesis es la P./J. 74/99, y lleva por rubro: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.". Este criterio se reitera mediante la tesis plenaria P./J. 73/99, de rubro: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.¹⁰² Razón por la que durante esta época se limitó a los jueces y tribunales locales para que pudieran realizar el control difuso de la constitucionalidad de leyes.

En agosto de dos mil cuatro, la Segunda Sala reitera el criterio en la tesis de jurisprudencia de rubro: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA”.¹⁰³ En la misma Novena Época, la “Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002, de rubro: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. La que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial”¹⁰⁴ en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales que fueran contrarias a la Constitución.

De lo anterior expuesto se constata que en nuestro país han sido cambiantes los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia, en relación a

¹⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 94, p. 349.

¹⁰³ Tesis 2a./J. 109/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, Septiembre de 2004, p. 219.

¹⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 94, p. 349.

la facultad que tienen los jueces y tribunales ordinarios para llevar a cabo el control difuso de la constitucionalidad, ello a pesar de existir en nuestra Carta Magna esta figura desde el momento en que fue concebida, encontrándola claramente establecida en el artículo 133, por tal motivo, los operadores del derecho sin importar su jerarquía, deben ejercer este tipo de control, por la razón de encontrarse ese mandato claramente establecido en la Ley Suprema.

Entendiéndose que hasta antes de la consulta del expediente 912/2010, nuestro Máximo Tribunal, tenía el criterio de que el artículo 133 constitucional, no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad, postura que se vio obligada a cambiar ya en la Décima Época, debido a la resolución emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos. En cumplimiento a dicha ejecutoria por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los expedientes varios 489/2010 y 912/2010, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada en los citados expedientes determinó que en México los jueces de los Estados deben garantizar la supremacía constitucional, por lo tanto están facultados para ejercer el control difuso de la constitucionalidad, sin que esta le permita declarar la inconstitucionalidad de la ley y simplemente se debe abstener de aplicar al caso concreto la norma que considera contraria a la Ley Suprema.

En atención a lo anterior, la Corte emitió diversas tesis que dejaban sin efectos las jurisprudencias que limitaban a los jueces ordinarios para llevar a cabo el control difuso, redimiéndoles la facultad a jueces o Tribunales para llevar a cabo dicho control, fundándose para tal efecto en lo establecido por los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, por lo tanto mediante resolución emitida el 25 de octubre de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto resolutive Único determinó: “Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: CONTROL JUDICIAL

DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”,¹⁰⁵ conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y que entró en vigor al siguiente día de su publicación; emitiendo al respecto diversas tesis aisladas, que no formaron jurisprudencia en virtud de no haber obtenido la mayoría calificada para su formación, al ser solo siete ministros de los once, los que votaron a favor de esta modificación de jurisprudencia, los criterios más importantes en esta materia, emitidos por el Pleno de la Corte señalan al respecto lo siguiente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está

¹⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Diciembre de 2011, p. 533.

indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia”.¹⁰⁶

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p. 535.

inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad”.¹⁰⁷

En razón a lo expuesto, en México ha operado el sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes de forma inconstante, su aplicación o no por los jueces y tribunales ordinarios, ha sido resultado de distintos criterios y jurisprudencias emitidas por las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Siendo preciso insistir que debido a la actual vigencia del control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, de conformidad a lo establecido por el artículo 1º y 133 de la Constitución, todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen no solo la facultad, sino la obligación de inaplicar, cualquier norma general que sea considerada como contraria a los derechos fundamentales, establecidos en la propia Constitución, y en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.

2. El control concentrado de normas generales en México

El control de la constitucionalidad de norma generales mediante el modelo concentrado en México, puede desarrollarse a través de dos formas diferentes, de acuerdo con la modalidad en que se expresa el control, puede llevarse a cabo a través de un control abstracto o bien por medio de un control concreto de la norma, desarrollándose ambos de la siguiente forma:

¹⁰⁷ *Ibidem.*, p. 557.

- a) El control abstracto opera cuando se analiza la compatibilidad lógica entre dos normas: por un lado la constitución y por el otro la norma impugnada dentro de un caso concreto, quien promueve la acción no está vinculado por ninguna relación jurídica en que intervenga la norma supuestamente inconstitucional, por lo cual el control preventivo siempre será abstracto.
- b) El control de carácter concreto se produce cuando quien promueve la acción o excepción tiene como antecedente un caso judicial determinado, debiendo tomarse en consideración las circunstancias particulares del mismo”.¹⁰⁸

El primero se lleva a cabo por medio de la acción de inconstitucionalidad y el segundo por medio del juicio de amparo y la controversia constitucional; a continuación se hace una distinción más amplia de ambas modalidades de control de la constitucionalidad de normas.

A. *Control abstracto*

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra abstracto, a, proviene del latín *abstractus*, tiene entre otra acepciones, “la de alguna cualidad con exclusión del sujeto”.¹⁰⁹ Revisar en abstracto una norma general supone descubrir su vicio de inconstitucionalidad, sin que necesariamente haya causado un agravio a algún individuo, ya que solo debe acreditarse es contraria a lo preceptuado por la Ley Suprema.

El control abstracto de la constitucionalidad funciona como un medio de impugnación “contra leyes, entendidas éstas en relación con su rango normativo. En estos procesos se impugnan normalmente tanto vicios formales como materiales derivados del proceso de creación de la norma. En consecuencia, la resolución del tribunal que determine la inconstitucionalidad de la norma establece también los límites y el alcance de los efectos jurídicos de la norma en relación

¹⁰⁸ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 4, p.15-16.

¹⁰⁹ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 10.

con su aplicabilidad”.¹¹⁰ Sin embargo, en la solución de los conflictos normativos el objetivo primordial no es la revisión de la conformidad formal a la norma constitucional, sino de la material. Se podría considerar que el control de la conformidad formal es de constitucionalidad en un sentido restringido, al verificar solamente el acatamiento de las reglas de producción puesto que no se produce un enfrentamiento entre la norma impugnada y las normas constitucionales que regulan el procedimiento de su creación. Tampoco se puede hablar de una incompatibilidad, sino de una infracción de la norma procedimental; en consecuencia, la norma imperfecta no debe producir efectos jurídicos. En México el control abstracto de la constitucionalidad se realiza por medio de la acción de inconstitucionalidad.

El control abstracto es realizado con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen; aplicación concreta que puede existir o no. Con ello, “este control, este modo de examen, se contrapone al control concreto que es propio del juicio de amparo, e incluso en Europa la llamada cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual, cuando un juez (cualquier juez, a veces; en otras ocasiones sólo algunos tribunales superiores) considera que una ley es contraria a la Constitución o tiene dudas al respecto”,¹¹¹ se plantea al Tribunal Constitucional la cuestión acerca de la conformidad a la Constitución de la ley para que este resuelva con efecto vinculante y general al respecto. Este efecto vinculatorio tiende a anular la norma general que pugne con la Ley Suprema, con efectos generales, salvo algunas excepciones.

En México, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, “la Suprema Corte de Justicia puede juzgar la constitucionalidad de las leyes *en abstracto* y con

¹¹⁰ Tesis P. CXXXVII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, Noviembre, 1996, p. 135.

¹¹¹ Brage Camazano, Joaquín, “*La acción abstracta de inconstitucionalidad*”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos*, t. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 93.

efectos generales, cuando así lo solicite uno de los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad”.¹¹² Estando facultados para promoverla solo los órganos o sus fracciones que se encuentran señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional.

La característica principal del control abstracto instado a través de la acción de inconstitucionalidad es el hecho de no ser “indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que este medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma”.¹¹³ Siendo por ello que “este tipo de control tiende a proteger la Constitución, la garantía de constitucionalidad y la certeza del orden jurídico, pero su ejercicio no implica la existencia de un agravio, ni de un interés específico”.¹¹⁴ Por lo tanto, esta se puede promover sin necesidad de acreditar la existencia de un agravio, buscando solo preservar el principio de supremacía constitucional.

Resumiendo, el sistema abstracto es un control de la constitucionalidad de una ley que se lleva a cabo a instancias de ciertos órganos públicos y completamente al margen de todo caso concreto y de la aplicación que haya podido tener esa ley; la que a veces no se ha aplicado siquiera. Esto es, se trata de un control que se ejerce en defensa misma de la Constitución, independientemente de que la ley impugnada haya generado ya un agravio o no; en el caso de México el control abstracto se realiza únicamente por medio de la acción de inconstitucionalidad, pudiendo plantearse única y exclusivamente en defensa de la Constitución contra la norma señalada como contraria a la Constitución.

¹¹² *Ibidem.*, p. 107.

¹¹³ *Ídem.*, pp. 107-108.

¹¹⁴ Fix-Fierro, Héctor, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2001, t. I, p. 55.

B. *Control concreto*

Este sistema es un control de la constitucionalidad de las leyes que normalmente se ejerce con motivo de un caso concreto dentro del cual surge la duda respecto a si la ley que se le pretende aplicar o que ya se le aplicó a un gobernado u órgano público, es constitucional o no, por lo que necesariamente requiere de un agravio o una intromisión competencial, previa a su interposición, siendo algo parecido al control difuso, pero desarrollándose en México con características propias.

Este tipo de control “se traduce en la facultad de los jueces y tribunales de la federación de decidir, con efectos *inter partes*, sobre la constitucionalidad de la ley en los casos concretos que sean competentes para conocer, presuponiendo una controversia de intereses entre dos partes”.¹¹⁵ Pero en algunos casos la Corte podrá realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma, en los supuestos establecidos por la propia Ley Suprema y una vez cumplidos los requisitos establecidos para ello. Llevándose a cabo éste, mediante el juicio de amparo y la controversia constitucional.

En síntesis, mientras que en el control concreto la aplicación de la norma impugnada al caso particular juega un papel importante, en el control abstracto no reviste ninguna importancia esa circunstancia; de ahí que, por regla general, en el control concreto se requiera de un agravio personal o, por lo menos, de una invasión de tipo competencial que cause ese agravio, en tanto que en el control abstracto ello tiene sólo un interés secundario.

¹¹⁵ Fernández Segado, Francisco, “La jurisdicción constitucional en América Latina, Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. I, p. 151.

3. Los mecanismos jurisdiccionales en vía de acción, para el control de normas generales en el sistema jurídico mexicano

A lo largo de este trabajo se ha señalado que la Constitución instituye para su defensa diversos medios de control para restablecer la regularidad de las normas generales que excedan los límites establecidos en ella; encontrando mecanismos jurisdiccionales por vía de acción y por vía de excepción; siendo los primeros en los que se impugna de forma directa la inconstitucionalidad de una norma, y los segundos donde se lleva a cabo el control de la constitucionalidad en vía de excepción o aplicando el control difuso de constitucionalidad.

En los medios o mecanismos de defensa constitucional de normas generales por vía de acción consisten en la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, de los dos primeros conocerá en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del último señalado lo conocerá en segunda instancia, en el caso de haberse impugnado la inconstitucionalidad una ley federal, local, Constitución de un Estado, ley del Distrito Federal, su estatuto de gobierno, o de un tratado internacional.

A. El Juicio de Amparo

Son diversas las conceptualizaciones que se han formulado respecto al juicio de amparo contra leyes, por lo que, estimo conveniente hacer referencia al concepto aportado por Juventino Castro, quien señala el amparo es:

Un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven

directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, -si es de carácter negativo.¹¹⁶

El amparo en México, ha sido un instrumento para salvaguardar los derechos establecidos en la Constitución a favor de los gobernados, llamados en su momento garantías individuales, y que fueron objeto de numerosos estudios por parte de prestigiados doctrinarios. Actualmente dicho medio de defensa ha evolucionado con las reformas constitucionales en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 2011, en la que se modificó su procedencia, ampliándolo contra violaciones a los derechos humanos y sus garantías establecidas en la propia Ley Suprema, así como en los tratados internacionales vigentes en el país, complementándose esta con las reformas constitucionales publicadas el 10 de junio de ese mismo año, que dejó atrás la concepción de garantías individuales, instituyendo en el documento supremo el reconocimiento de los derechos humanos, y a la vez situó a la par de éste, los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

El fundamento jurídico del juicio de amparo lo encontramos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley reglamentaria de estos, es la Ley de Amparo del 2 de abril de 2013 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de mayo de 1995. Asimismo se aplica de forma supletoria al juicio de amparo el Código Federal de Procedimientos Civiles de 31 de diciembre de 1942.

¹¹⁶ Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 299.

Como ha quedado señalado, el juicio de amparo es un medio de control por vía de acción, que tutela los derechos humanos y las garantías para su protección establecidas en la Norma Suprema, y en los tratados internacionales en esta materia, siendo la Constitución su fuente; es decir, el ordenamiento que le da origen y sustento a este juicio, ello como puede advertirse de sus numerales 103 y 107; el primero señala la procedencia constitucional y convencional de forma sustantiva, pues establece los casos en los que puede promoverse, siendo contra:

- Normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- Normas generales o actos de la autoridad que en perjuicio de un gobernado se alteren el régimen federativo de distribución de competencias, al producirse una invasión de soberanías entre autoridades federales y las locales.

En razón a ello, con el juicio de amparo se protegen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad y, además, en forma indirecta se tutela el régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos se ven transgredidos por actos de las autoridades federales que violenten la esfera de competencias de las entidades federativas, o a la inversa, es decir, cuando los actos de las autoridades locales afectan la esfera competencial de la Federación y por ello se produzca un agravio al gobernado.

Por su parte el doctor Héctor Fix-Zamudio, ha considerado que las características más relevantes del juicio de amparo son las siguientes:

- a) El amparo como defensa de los derechos de libertad. Su finalidad es proteger los primeros 28 artículos de la Constitución que se refieren a la protección de los derechos del hombre.

- b) El amparo contra leyes, que protege el principio de la supremacía constitucional, al poder refutar una ley secundaria que vaya en contra de la Constitución.
- c) El amparo-casación, cuya finalidad es el examen de la legalidad de las sentencias de última instancia dadas por los tribunales.
- d) El amparo administrativo como sustituto del contencioso administrativo, que se usa para atacar resoluciones definitivas dictadas por órganos de la administración, siempre y cuando afecte derechos de particulares;
- e) El recurso de casación, cuya finalidad es el examen de legalidad de las resoluciones emanadas por los tribunales administrativos.¹¹⁷

En la actualidad el juicio de amparo como mecanismo de control constitucional de normas generales, es el instrumento con que cuenta todo gobernado para controvertir la constitucionalidad normas generales secundarias expedidas por cualquier órgano legislativo, ya sea material o formal, y que sean contrarias a la Constitución Federal, ello en cumplimiento al principio de supremacía constitucional (artículo 133 Constitucional), el cual implica que en nuestro sistema jurídico no deben existir normas generales inconstitucionales. Por eso se considera que el legislador no puede realizar su función sin límite alguno, es decir al legislar, el producto que emane de ese procedimiento deber ser conforme a las disposiciones establecidas en la Constitución.

B. *La Controversia Constitucional*

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 transformaron radicalmente la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificándose de entrada el artículo 94, así como las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, otorgándole al Máximo Tribunal del país, la atribución de conocer de forma exclusiva de las controversias constitucionales (fracción I), y de las acciones de inconstitucionalidad (fracción II), ejerciendo con este último, un

¹¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Síntesis del derecho de amparo*, México, UNAM, 1965, pp. 17-24

control abstracto de la constitucionalidad de las leyes, y con el primero el control concreto, concentrándose en la Suprema Corte y permite a ésta emitir declaraciones de inconstitucionalidad dotadas de eficacia general. “La atribución de esta competencia a la Suprema Corte parece haber sido considerada por la doctrina como el último eslabón de una cadena que ha llevado a que la Suprema Corte se haya convertido en un verdadero tribunal constitucional”.¹¹⁸ Por lo tanto, se ha considerado a ésta como tal, en sentido material ya que realiza labores de tribunal constitucional, aunque formalmente no se le haya dado aun esa denominación. Siendo sin lugar a dudas que la atribución de esta nueva competencia para conocer del control de la constitucionalidad de las leyes supone un paso importante de la Suprema Corte para convertirse en verdadero Tribunal Constitucional. Dichas reformas tienen una marcada influencia del sistema austriaco de inconstitucionalidad de leyes, ideado este a su vez por Hans Kelsen.

La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del “ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental”,¹¹⁹ referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y a los reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, incluyendo a los tratados internacionales. Razón por la cual, la controversia constitucional velará por el respeto tanto al sistema federal establecido como por el principio de división de poderes que en la parte orgánica de la Constitución se encuentra estipulado.

En cuanto al alcance de la sentencia constitucional, cuando la Corte reconoce el derecho del demandante se pueden dar dos efectos distintos. Siempre

¹¹⁸ Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, p. 808.

¹¹⁹ Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002, p. 997.

que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c, h y k de la fracción I del artículo 105, y la resolución de la Corte que las declare inválidas mediante el voto aprobatorio de al menos ocho ministros, la resolución tendrá efectos generales, lo que equivale a la anulación total de la norma jurídica en cuestión. En los demás casos los efectos de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una norma general tendrá efectos inter-partes.

C. La Acción de Inconstitucionalidad

Respecto a la acción de inconstitucionalidad, se puede señalar que este medio de control es un procedimiento del que tiene conocimiento en única instancia el Pleno de la Suprema Corte, estableciéndose para plantearse, de forma directa y principal, la constitucionalidad de una norma general (leyes parlamentarias) para que se verifique si esta “es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma”,¹²⁰ existiendo la probabilidad de que el Pleno de la Corte dicte alguna de las sentencias intermedias o de modalidades atípicas. Estableciéndose de esta forma, el control abstracto de la Constitución, consistiendo en que en este caso sólo debe acreditarse la contradicción entre la norma general y la Ley Suprema, para que se declare la invalidez de la ley secundaria (trátase de leyes federales, tratados internacionales, constituciones locales y leyes de los Estados), que se contrapongan al Pacto Federal.

¹²⁰ Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 2.

Las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ser promovidas por los órganos establecidos de manera expresa en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, siendo el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura donde haya emanado la norma general impugnada; el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico de gobierno; los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; el organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución de la República, así como los organismos garantes equivalentes en los Estados de la República y del Distrito Federal; y por último el Fiscal General de la República.

Respecto a la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, esta tendrá efectos generales cuando la resolución de la Corte declare la invalidez de la norma, siempre que se apruebe la decisión por al menos ocho votos de los once Ministros que componen el Pleno. Si no se llega a esta mayoría especial, se desestimaré la acción, ordenando el archivo del asunto. Ello de conformidad a lo establecido por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los señalados mecanismos de control constitucional, -el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción abstracta de inconstitucionalidad-, serán abordados, cada uno de ellos de forma individualizada en los siguientes capítulos, con el objeto de describirlos y establecer en qué casos proceden contra normas generales, las características del procedimiento para poder realizar la declaratoria de inconstitucionalidad, sus efectos y las deficiencias de cada uno de ellos, en torno a la expulsión de aquellas leyes con vicios de constitucionalidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL JUICIO DE AMPARO COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES

I. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

1. *Definición*

Antes de entrar al estudio del juicio de amparo contra normas generales considero necesario establecer su significado, partiendo del punto de vista gramatical de la palabra amparo, siendo esta “la acción y efecto de amparar o ampararse”,¹²¹ literalmente se relaciona con “la voz amparar (del latín *anteparare*, *prevenir*), la cual quiere decir favorecer, proteger; valerse de la protección de alguien o algo; defenderse”.¹²² Rafael de Pina Vara, define al amparo como la “protección y tutela del derecho; acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, es el juicio destinado a impugnar actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad mediante la garantía de exacta aplicación del derecho”.¹²³ Haciendo prevalecer la garantía de seguridad jurídica de legalidad y de supremacía constitucional instituidos en el documento supremo.

Para establecer una definición de éste mecanismo de control constitucional de normas generales, o lo que comúnmente conocemos como amparo contra leyes, se abordarán algunas definiciones que se han formulado por diversos teóricos respecto a él. Retomando primeramente al Doctor Ignacio Burgoa quien define al juicio de amparo como:

Un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del

¹²¹ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 96.

¹²² Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Diccionario del Juicio de Amparo*, México, Oxford, 2010, p. 34.

¹²³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 79.

artículo 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.¹²⁴

Este concepto se integra según Burgoa, mediante la reunión de todos los elementos que lo componen y todas las características que constituyen su esencia jurídica constitucional. Así también señala que “en estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela directa de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo”.¹²⁵ Considerando por lo tanto, al juicio de amparo como un mecanismo de control constitucional de normas generales, al referirse a éste como medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de la ley secundaria que busca preservar de forma extraordinaria y terminante, todo nuestro sistema jurídico.

Para Carlos Arellano García “el amparo es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante el órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados”,¹²⁶ con el objeto que se le restituya o mantenga en el goce de los presuntos derechos, una vez agotados los medios ordinarios de defensa. Siendo este una institución jurídica que se ejercita por vía de acción, en el que reclama un acto o una ley, en sentido amplio tratándose de normas generales, que el quejoso considera le vulnera los derechos

¹²⁴ Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 42a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 169.

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ Arellano García, Carlos, *Practica forense del juicio de Amparo*, 14a. ed. México, Porrúa. 2001, p.1.

humanos y sus garantías, o el régimen competencial, para que se le restituya, si ya se cometió la violación, o se le mantenga en el goce del derecho fundamental que de forma inminente se le pretende violentar, agotando previamente los medios ordinarios de impugnación, dado su carácter de medio extraordinario de defensa.

El Doctor Alberto del Castillo del Valle, señala que “este juicio es un medio de control constitucional (por proceder contra actos de autoridad que violan la Constitución, específicamente en su capítulo de garantías del gobernado); es un medio de defensa constitucional por órgano judicial (de él conoce un Tribunal de la Federación, que actúa instado por el agraviado por el acto de autoridad y emite una sentencia que tiene efectos relativos)”,¹²⁷ considerando también, que “es un medio de control constitucional por órgano judicial, que se ubica en vía de acción (pues para que se inicie, se requiere que se ejercite la acción de amparo, dando lugar a la substanciación de un proceso autónomo e independiente a cualquier otro)”.¹²⁸ Siendo por esto que se encuentra ubicado dentro de los mecanismos de control constitucional de normas generales por vía de acción, siendo competente para conocer del mismo los tribunales de la federación, ante quienes se podrá promover este juicio, contra cualquier norma general, acto u omisión de la autoridad que les violente derechos humanos y sus garantías establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales que México haya celebrado en dicha materia.

Otros autores definen al juicio de amparo “como una institución a través de la cual se obtiene la protección de constitucionalidad y legalidad como medio de defender la Constitución general y regular las garantías que ella misma establece, y en general en toda la Constitución”,¹²⁹ de haber sido o pretendan ser objeto de una violación por parte de la autoridad de carácter administrativo, judicial, etc., en los casos del artículo 1º, 103, 107, 133 de la Constitución. Asimismo, su “conocimiento compete a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y sólo

¹²⁷ Del Castillo, del Valle, Alberto, *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, 2a. ed. México, Ediciones Jurídicas Alma, 2012, p. 71.

¹²⁸ *Ídem*.

¹²⁹ Padilla Arellano, José, *El amparo mexicano*, México, Esfinge, 2004, p.60.

en caso de jurisdicción concurrente o de competencia auxiliar con intervención de los tribunales locales”,¹³⁰ tramitándose en forma sumaria, culminando con una sentencia en la que se decida sobre la constitucionalidad o la legalidad del acto reclamado, que podrá ser una ley, un acto o una omisión de la autoridad.

Siendo este juicio un mecanismo que protege no sólo el apartado de derechos humanos y sus garantías, sino en general toda la Constitución, parte dogmática y orgánica, cuando la violación a los derechos fundamentales se genera por una invasión de competencias entre federación y estados, ello en los términos de las fracciones II y III, del artículo 103 Constitucional, con la finalidad de que se le restituyan al quejoso los derechos humanos y sus garantías, que le hayan sido violentado, por la norma general, acto u omisión de la autoridad.

Entonces, es de considerarse que “el amparo contra leyes es el instrumento fundamental con el que se impugna la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas generales expedidas tanto por el órgano legislativo que sean contrarias a la Carta Magna. Éste es el principal argumento, aunque no el único, que destaca la trascendencia del amparo que combate leyes inconstitucionales”,¹³¹ al proceder también contra disposiciones generales emitidas por órganos diversos a los legislativos como en el caso de los reglamentos, emitidos por el Poder Ejecutivo. Por tanto, el juicio de amparo es un mecanismo de control constitucional de índole judicial, que en vía de acción puede ser ejercido, por los gobernados ante los tribunales de la federación, para impugnar cualquier norma general, que sea considerada contraria a la Constitución, ya sea porque con ella se haya violentado directamente los derechos fundamentales (establecidos en la parte dogmática), o bien, vulnere el régimen de competencias (parte orgánica), entre la Federación y los Estados o el Distrito Federal; originando una violación a los derechos humanos y las garantías del individuo, y de ser procedente se declare la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

¹³⁰ Contreras Castellanos, Julio C., *El juicio de Amparo, Principios Fundamentales y Figuras Procesales*, 1ª Ed., México, MacGraw-Hill, 2009, p. 15.

¹³¹ Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Distintos procesos de amparo y amparo contra leyes*, Serie amparo contra leyes, tomo 2, México, Iure Editores, 2004, p. 125.

2. Antecedentes

El juicio de amparo como mecanismo de control constitucional de normas generales, o lo que llamamos amparo contra leyes, nace en el mismo momento en que éste se concibió, teniendo ambos su primer antecedente en la “Constitución yucateca, elaborada por Don Manuel Crescencio Rejón, con la colaboración de Pedro C. Pérez y Darío Escalante, presentada ante el Congreso Constituyente de Yucatán, el 23 de Diciembre de 1840 y aprobada el 31 de Marzo de 1841, entrando en vigencia el día 16 de mayo de ese mismo año”.¹³² Considerando a éste, como el primer momento en el que se concibió nuestro juicio de amparo y también del amparo en el mundo, que procedía tanto contra actos como contra leyes que se consideraran contrarias a la Constitución.

El segundo antecedente de este mecanismo de control constitucional, “ya lo encontramos a nivel nacional en el Acta Constitutiva y de Reformas presentada por Don Mariano Otero ante el Congreso Constituyente el 5 de Abril de 1847 y aprobada el 18 de Mayo de ese mismo año”.¹³³ Aunque está muy discutido si éste antecedente también es considerado como tal en el caso del amparo contra normas generales, ya que no se señala de forma concreta la procedencia del amparo contra leyes, pero se infiere del contenido del artículo 25 de este documento, que en su última parte señala “sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.¹³⁴ Por lo tanto, de una correcta interpretación del citado precepto se desprende la procedencia del amparo contra normas generales, desde su primer momento a nivel federal.

Los siguientes antecedentes a nivel federal, son predecesores de este último, “estableciendo sin lugar a dudas en sus textos la procedencia del amparo contra leyes, mismos que encontramos en la Constitución Federal de 5 de Febrero

¹³² Del Castillo del Valle, Alberto, *Ley de Amparo Comentada*, 6a.ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005, p. II.

¹³³ *Ibidem*, p. III.

¹³⁴ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 58.

de 1857, emanada del Plan de Ayutla”,¹³⁵ y posteriormente en la Constitución Federal de 5 de Febrero de 1917, siendo esta la que actualmente nos rige, abordando a continuación de forma específica y más ampliamente a cada uno de los antecedentes señalados, iniciando con el que considero el primer antecedente del juicio de amparo contra normas generales, así como las leyes que los reglamentaron en caso de haberse emitido.

A. *La Constitución yucateca de 1841*

Como se señaló “el amparo mexicano, en su sentido moderno, se origina en la Constitución yucateca de 1841. Algunos autores suelen incluir como fuente inmediata del amparo al Supremo Poder Conservador estatuido por las Leyes constitucionales de 1835-1836. Sin embargo, no nos ocuparemos de este ordenamiento por que estimamos que ese Supremo Poder nace y se desarrolla en condiciones incluso contradictorias con las que supone el amparo”.¹³⁶ Primeramente aquél era eminentemente político, y entre otras cuestiones, implicaba el predominio de un poder sobre los poderes tradicionales; el juicio de amparo es un instrumento de equilibrio entre los tres poderes tradicionales. Aquél es autoritario y autocrático; el amparo, en cambio, es un fiel medio de protección de garantías de legalidad y supremacía Constitucional de tipo democrático.

En lo relativo al amparo contra leyes, nace al momento de ser concebido el juicio de amparo, siendo planteado por Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, con la colaboración de Pedro C. Pérez y Darío Escalante quien lo propone en el proyecto de Constitución yucateca. La creación del juicio de amparo se debió en razón de haber adoptado nuestro país, la forma de Estado centralista, en el año de 1839, debido a ello, “Yucatán se separó de México condicionando su reingreso a la misma una vez que se reimplantara el federalismo. En esas circunstancias, Yucatán se ve en la necesidad de elaborar un documento constitucional que estableciera las bases de organización de la nueva Nación, encomendándose la redacción del proyecto de mérito a Manuel Crescencio Rejón, quien el 23 de

¹³⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 119.

¹³⁶ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 104.

diciembre de 1840 presenta su obra a discusión del Congreso”,¹³⁷ aprobándola este el 31 de marzo de 1841. Entrando en vigor el 16 de mayo de ese mismo año, Rejón propuso en la Constitución Yucateca la creación del medio controlador del régimen constitucional o amparo, como él lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial con la ventaja de que ese control se hacía extensivo a todo acto o ley inconstitucional.

“De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado a la legislatura del Estado de Yucatán por su comisión de reformas para la administración interior del Estado, se encarga al Poder Judicial la salvaguarda para preservar la Constitución de las alteraciones que pretenda hacerle el Congreso del Estado, a pretexto de interpretarla, y contra los abusos de éste y del gobierno”.¹³⁸ Siendo trascendente señalar que “para Rejón resultaba de la mayor importancia el fortalecimiento del Poder Judicial, como elemento democrático que goza de grandes facultades en los gobiernos libres, en los que se sustituye la idea del derecho a la fuerza material. De manera explícita se apela a la experiencia de Estados Unidos de América para el establecimiento del sistema contenido en el proyecto de Constitución”,¹³⁹ apoyando esta concepción en el Poder Judicial, pretendiendo vigorizarlo al otorgarle facultades de control de la constitucionalidad.

El texto del artículo 62 de la Constitución Yucateca, establece la procedencia del amparo contra leyes y decretos de la Legislatura y contrarias a la constitución, mismo que se encontraba en apartado “Del Poder Judicial”, que correspondía al título: De la Suprema Corte de Justicia y sus atribuciones, y que al tenor decía:

Artículo 62.- Corresponde a este tribunal reunido:

¹³⁷ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 122, p. II.

¹³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia del amparo en México*, México, 2000, t. II, p. 197.

¹³⁹ *Ídem.*

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 contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiesen 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.¹⁴⁰

Como puede constatarse del contenido del precepto transcrito, esta Constitución previó la procedencia del amparo contra leyes, al señalar: "...Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la Constitución". Dándose desde ese momento la posibilidad de la procedencia del amparo como mecanismo de control constitucional de normas generales, por vía de acción.

Es de considerarse que en la conciencia de Manuel Crescencio Rejón, se posibilitaba "el surgimiento de este instrumento procesal a través del conocimiento que adquirió de la obra clásica de Alexis Tocqueville: *La Democracia en América*, traducida al español en 1836 por Sánchez de Bustamante, y en menor intensidad, a través de la obra *El Federalista*, que se conoció de manera fragmentada por traducciones al español, publicadas en periódicos mexicanos entre los años de 1827 y 1830",¹⁴¹ Exponiendo en las referidas obras sobre la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, y sobre las características del poder judicial de ese país. Y si bien es cierto el amparo es una institución jurídica netamente mexicana, pero con influencia externa, pues como se aprecia del contenido en la exposición de motivos presentado por Manuel Crescencio Rejón en el proyecto de Constitución Yucateca, se ve claramente la influencia que recibió de las mencionadas obras.

¹⁴⁰ Narváez H., José Ramón, *Historia Social de la defensa de los derechos en México, origen del juicio de amparo en la península yucateca*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 51.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 17-18.

Manuel Crescencio Rejón fijó su mirada, en relación al “poder concedido a los tribunales norteamericanos de pronunciar fallos sobre la anticonstitucionalidad de las leyes”.¹⁴² Siendo esta la influencia externa en el nacimiento del juicio de amparo y en especial del amparo contra normas generales, adoptándose también derivado de ello el principio de relatividad de las sentencias de amparo, que hasta la fecha impera con algunas limitantes.

B. *El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de Mayo de 1847*

El Acta Constitutiva y de Reformas presentada ante el Congreso Constituyente el 5 de Abril de 1847, se considera el segundo antecedente del juicio de amparo contra normas generales y primero a nivel nacional, en este documento se propone principalmente la adopción del sistema federal establecido en la Constitución de 1824; “fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 y jurada y promulgada el 21 de ese mismo mes y año”.¹⁴³ Instituyendo por primera vez el juicio de amparo a nivel federal, pero más limitado que el establecido en la Constitución yucateca.

Este instrumento surge por las grandes convulsiones militares y políticas que se vio sumergido nuestro país, debido al debate de algunos sectores que se encontraban a favor del federalismo y otros del centralismo, dándose una fuerte lucha por el poder, partiendo ello “en 1846, en México se convoca a un nuevo Congreso Constituyente nacional, en el entendido de que para esa fecha Yucatán ya se había reincorporado a la República Mexicana. A ese Congreso asistieron como diputados constituyentes, entre otros, Manuel Crescencio Rejón (diputado por el Distrito Federal) y Mariano Otero (diputado por el Estado de Jalisco)”,¹⁴⁴ pilares para el establecimiento del juicio de amparo en el ámbito federal.

¹⁴² Lara Espinoza, Saúl, *El Juicio de Amparo su Prospectiva a la Luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2007, pp. 206-207.

¹⁴³ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 5.

¹⁴⁴ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. III.

Es de considerarse que “la participación de Rejón en ese Congreso, se dejó impresa en un documento denominado Programa de Mayoría de los Diputados por el Distrito Federal (29 de Noviembre de 1846); en ese documento se propone, la adopción de un sistema de control constitucional de carácter jurisdiccional que era precisamente un juicio, denominado amparo, semejante al ideado seis años atrás por el propio jurista yucateco”.¹⁴⁵ Del documento descrito “tuvo conocimiento Mariano Otero, quien el 5 de abril de 1847 presentó a la consideración del Congreso un voto particular, en que propone un tipo de Constitución *sui generis*, ya que sostuvo que era necesario la reimplantación del régimen federal, en términos de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, a la que se adherían diversas reformas”.¹⁴⁶ La disposición por la cual Otero propuso ese sistema de control de la constitucionalidad de las leyes de carácter concreto, por medio del llamado principio de relatividad de las sentencias de amparo, se halla en el artículo 19 de su voto particular, mismo que ha sido considerado jurídicamente inferior al creado por Rejón, porque las autoridades responsables únicamente podrían ser el Ejecutivo y el Legislativo Federal, así como de los Estados, quedando fuera del control jurisdiccional el poder judicial de las entidades federativas, es decir, se contraía el reclamo a violaciones de las garantías individuales por parte de dichas autoridades, que a diferencia del sistema de Rejón lo hacía extensivo a toda infracción constitucional.

Por lo tanto, entre las reformas que contenía el voto de Don Mariano Otero, “se encuentra la consistente en la regulación de un sistema de control constitucional en relación a la tutela de las garantías individuales previstas por esa constitución y reguladas por una ley secundaria, que era el juicio de amparo, al que se restringió su ámbito de procedencia para que a través de él se impugnaran los actos lesivos de la esfera de los gobernados, cuando la autoridad que los emitía fuera legislativa o administrativa (no así judicial)”.¹⁴⁷ Estableciéndose así, el juicio de amparo contra actos y leyes que violentaran las garantías previstas por la

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. III-IV.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. IV.

¹⁴⁷ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. IV.

Constitución y la ley reglamentaria. Asimismo se establece otro medio de control de la Constitución que “conjuntamente, se aludió a la defensa constitucional por órgano político, procediendo exclusivamente contra actos ley, conociendo de este medio de protección de la pureza de la Constitución el Congreso de la Unión (si la ley impugnada de inconstitucionalidad era local) o las legislaturas de los estados (cuando la ley atacada de ese vicio, fuese federal) (art. 22 a 24 del Acta Constitutiva y de Reformas)”.¹⁴⁸ De ello se desprende que el sistema propuesto por Otero no solamente consagraba un medio de control jurisdiccional, sino que conservó el político de la Constitución de 1836, pero no ejercido por el poder conservador sino por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados a los cuales correspondería hacer la declaración de inconstitucionalidad de las leyes del Congreso General.

El *Acta Constitutiva y de Reformas*, fue sancionada, “por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847”,¹⁴⁹ en el artículo 25 de ésta se cristalizaron las ideas de Mariano Otero respecto al amparo, cuyo texto era el siguiente:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedían 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 a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.¹⁵⁰

De lo establecido por el transcrito artículo, se considera que en este “se previó un sistema integral de defensa de la Constitución y de las leyes constitucionales respecto de dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo”,¹⁵¹

¹⁴⁸ *Ídem.*

¹⁴⁹ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 18, p. 58.

¹⁵⁰ Ruiz Torres, Humberto, *op. cit.*, nota 122, p. 6.

¹⁵¹ *Ídem.*

protegiendo a los particulares en la esfera de sus garantías individuales, contra los ataques de los citados poderes de los Estados y de la Federación, siendo competencia de los Tribunales de la Federación, quienes en franca aplicación del principio de relatividad de las sentencia de amparo, deberán limitarse a impartir su protección al caso particular sobre el que trate el proceso, sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

C. *La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857*

El segundo antecedente a nivel nacional del amparo como mecanismo de control constitucional de normas generales, se encuentra en “la Constitución Federal de 1857, emanada del Plan de Ayutla, que fue la bandera política del Partido Liberal de las guerras de reforma, implanta el liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo”.¹⁵² En el que se estableció expresamente y sin lugar a dudas, la procedencia del juicio de amparo contra leyes.

“En el año de 1856 se erige un nuevo Congreso constituyente, que expide la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en que se mantiene como medio de defensa constitucional al juicio de amparo”,¹⁵³ procediendo contra leyes y actos de autoridad contraventores de las garantías individuales del gobernado, y contra actos de autoridades de la federación o de los Estados o del Distrito Federal, que invadan el ámbito de competencia de las autoridades locales o federales, respectivamente. Como se puede apreciar “el Congreso Constituyente de 1856-1857, con gran acierto regresa a la modalidad del amparo integral”,¹⁵⁴ incluyéndose en este documento supremo los principios esenciales del juicio de amparo, y como se dijo el amparo contra leyes, que violenten las garantías individuales instituidas en la Ley Suprema, estableciéndose también lo que hoy llamamos amparo soberanía, mismo que puede promoverse por cualquier

¹⁵² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, pp. 119-120.

¹⁵³ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. V.

¹⁵⁴ Padilla, José R., *El amparo contra leyes*, en Serrano Magallón, Fernando (coordinador), Estudios jurídicos en homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela, México, Porrúa- Facultad de derecho-UNAM, 2004, p. 134.

gobernado cuando se le violenten sus derechos fundamentales, por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la esfera estatal, o de los estados que invadan la esfera federal.

Asimismo esta Constitución consagró los derechos del hombre no solamente en forma declarativa sino brindando, para ello un medio jurídico para su protección; así también ya no estableció el sistema de control por órgano político que había instituido el Acta de Reforma de 1847, dando lugar a su desaparición. Originalmente, el proyecto de constitución de 1857, en su artículo 102 estableció el sistema de protección constitucional por vía de acción y por órgano jurisdiccional, considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la ley fundamental tanto a los tribunales federales como a los de los Estados. Lo que fue impugnado por el constituyente Ignacio Ramírez quien dijo que “la Comisión Constitucional había inventado un sistema para obtener la derogación de las leyes a favor de un individuo determinado, lo cual era, a su parecer, contrario a todo principio de jurisprudencia...”,¹⁵⁵ refiriendo también que cuando un Tribunal pueda dispensar la aplicación de la ley, acaba la majestad de las leyes, y las que se den después carecerán de fuerza y prestigio.

En ese tenor, el entonces Diputado José Fernando Ramírez realiza “una de las críticas más demoledoras al artículo 102 propuesto. Ramírez estima que el artículo del proyecto no tiene cabida en la Constitución que se está discutiendo, al entender que supone una flagrante violación del principio de división de poderes, porque de esa manera los órganos jurisdiccionales se erigirían en supremos legisladores por encima de la propia Federación y de los Estados”.¹⁵⁶ Concluyendo con su crítica, propuso “que la única manera legítima de proceder a controlar la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones consistía en el rechazo por parte de la opinión pública de los actos surgidos de los legisladores que se

¹⁵⁵ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 93.

¹⁵⁶ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *Apuntes para la Historia del Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2010, p. 281.

opusiesen a la Constitución, procediendo de esta forma a su derogación”¹⁵⁷ por parte del mismo órgano legislativo.

Don Ponciano Arriaga, quien formó parte de la comisión del Congreso Constituyente que elaboró el proyecto, “adujo que lo que se buscaba era que las leyes atentatorias sucumbieran paulatinamente ante los fallos de los tribunales”,¹⁵⁸ asimismo “pugnó porque fuera la autoridad jurídica la que proveyese la protección de la Constitución, en los casos concretos que se denunciara por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos mediante la instauración de un verdadero juicio en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales, sino que fuesen relativos al caso particular planteado”.¹⁵⁹ Ideas que fueron adoptadas por esta ley fundamental, quedando inserto lo relativo a la procedencia del juicio de amparo contra leyes y la limitación de los efectos relativos de las sentencias en los artículos 101 y 102, en los siguientes términos:

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

- I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.¹⁶⁰

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se guiarán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso

¹⁵⁷ *Ídem.*

¹⁵⁸ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 94.

¹⁵⁹ Trueba, Alfonso, *Derecho de Amparo*, México, Jus, 2004, p. 21.

¹⁶⁰ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 96.

especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.¹⁶¹

En el contenido del artículo 101 transcrito se desprende la procedencia del juicio de amparo, contra leyes que violen garantías individuales, incluyendo aquellas normas generales que tuvieran su origen en la invasión de competencias de la Federación a los Estados, o de estos hacia la Federación, siempre y cuando esta invasión cause un agravio a las garantías individuales del gobernado; asimismo en el artículo 102 transcrito, se prevé los principios de instancia de parte agraviada, y los efectos relativos de las sentencias dictadas en los juicios de amparo.

a. *Leyes que reglamentaron el Juicio de Amparo, durante la vigencia de la Constitución de 1857*

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, estuvieron en vigor de manera sucesiva cinco leyes que reglamentaban el juicio de amparo, siendo estas las siguientes:

Ley de Amparo de 1861

Una vez, establecidas las bases “del juicio constitucional de amparo, en cuanto a su naturaleza, efectos y causas que lo podían motivar, era preciso dar cumplimiento al mandato legislativo y desarrollar a través de la correspondiente ley lo preceptuado en la Constitución para fijar los elementos secundarios de corte procedimental”.¹⁶² Naciendo así la primera Ley de Amparo que vendría a reglamentar tanto el fondo como el procedimiento a seguir por los tribunales competentes en todos los juicios de esta naturaleza.

Con motivo de esta primera Ley de Amparo de la historia de México, las discusiones en el seno de la Cámara se dieron “entre el 3 de agosto y el 30 de noviembre de 1861, hasta que finalmente el proyecto recibe la aprobación del

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156, p. 289.

Congreso en esta última fecha”.¹⁶³ Se le tituló Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma. “En términos de esta ley, el amparo era una institución procesal de tres instancias y por virtud de la serie de demandas que se promovieron con base en esta ley por parte de quienes anteriormente habían atacado a la Constitución Federal de 1857”.¹⁶⁴ Esta Ley de Amparo contenía treinta y cinco artículos, establecía la procedencia del amparo contra leyes en sus artículos 1º, 20, 27 y 28.

El artículo 1º, establece la competencia de los tribunales federales para conocer del amparo contra leyes, al señalar “cuando se trate de rebatir las leyes de la Unión”,¹⁶⁵ asimismo el artículo 20, establece la procedencia del amparo contra “leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados”,¹⁶⁶ el diverso 27 instaura el amparo contra leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan las atribuciones de los poderes de la Unión, (considerando a estos, también como lo que hoy llamamos amparo soberanía), por lo que respecta al artículo 28 establece también en forma general la procedencia del amparo contra leyes de las autoridades de los Estados, que invadan materias que no les son competentes, por lo tanto dichos preceptos, vienen a reglamentar los elementos de los cuales se desprende la procedencia del amparo contra leyes.

Ley de Amparo de 1869

Segunda Ley de Amparo, de 20 de Enero de 1869, se le denominó Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, misma que fue promulgada por el entonces presidente Don Benito Juárez. “Estuvo vigente en la época que el ilustre jalisciense Ignacio Luis Vallarta y Ogazón fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que comentara en su obra *clásica El Juicio de*

¹⁶³ *Ibidem*, p. 291.

¹⁶⁴ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. V.

¹⁶⁵ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156 p. 292.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 296.

Amparo y el Writ of Habeas Corpus (1881)".¹⁶⁷ La Ley de Amparo que nos ocupa tenía un total de treinta y un artículos agrupados en cinco capítulos, dando pauta al amparo de doble instancia o lo que hoy llamamos amparo indirecto, la segunda instancia procedía oficiosamente.

Se consideraba que "en esencia esta nueva Ley de Amparo constituía un claro avance respecto a la legislación anterior. Se trata de una ley de mayor perfección técnica, de mayor profundidad y calado, con un mayor rigor y una superior técnica legislativa".¹⁶⁸ Establecía la procedencia del juicio de amparo contra leyes en su artículo 1º, mismo que fue tomando literalmente el artículo 101 de la Constitución de 1857. En el contenido del artículo 1º se desprende claramente la procedencia del juicio de amparo, contra leyes que violen garantías individuales, incluyendo aquellas normas generales que también tuvieran su origen en la invasión de competencias de la Federación a los Estados, o de estos hacia la Federación, y que dicha invasión cause un agravio a las garantías individuales del gobernado.

Ley de Amparo de 1882

A esta se le denominó Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. Siendo aprobada el "14 de diciembre de 1882, comentada ampliamente por Fernando Vega en su obra Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales (1883) y que tiene como base las propuestas encerradas en el libro de don Ignacio L. Vallarta".¹⁶⁹ Esta "nueva legislación de amparo contenía ochenta y tres artículos, divididos en diez capítulos, con un procedimiento muy similar al de la Ley anterior. Sin embargo, se introdujeron novedosos aspectos en el sentido de detallar algunos caracteres de la institución anteriormente omitidos o crear auténticas innovaciones de cara a la mejora de la institución".¹⁷⁰ En su artículo 1º se encuentra establecido al igual que la anterior ley de amparo, la procedencia del

¹⁶⁷ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. V.

¹⁶⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 138, pp. 309-313.

¹⁶⁹ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. VI.

¹⁷⁰ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156, p. 339.

juicio de amparo contra leyes, señalando que ambas disposiciones el contenido del precepto señalado, son idénticas en cuanto a su contenido y redacción.

Estableció que “la competencia en la primera instancia correspondía a los jueces de distrito, entendiéndose como tales a los de la demarcación o territorio que se ejecutase o tratase de ejecutar la ley o el acto reclamados”.¹⁷¹ En el caso de que la ley o el acto reclamado se trate de ejecutar en dos o más lugares, cualquiera de los jueces de diversas demarcaciones o territorios podrá conocer a prevención.

Código de procedimientos federales de 1897

A este ordenamiento de amparo “se le denominó, Código de Procedimientos Civiles Federales, cuyo proyecto correspondiente fue presentado ante el Congreso de la Unión, el día 10 de septiembre de 1897, por el Licenciado Luis G. Labastida, Ministro de Justicia e Instrucción Pública de esa época, mismo que fue promulgado el 6 de octubre de ese mismo año”.¹⁷² En este código que establecía “la nueva regulación del amparo se extendía a los largo de 104 artículos con una estructuración análoga de la norma de 1882,”¹⁷³ que comprendía de los artículos 745 al 849, del referido Código.

Es en el artículo 745, donde se establece la procedencia del juicio de amparo contra leyes, en los mismos términos del artículo 101 de la Constitución de 1857. En cuanto a este Código se aprecia el cambio de denominación, pero el contenido de esta, como de las leyes anteriores están en los mismos términos, al reglamentar la Constitución Federal de 1857, estableciendo la competencia y procedencia del amparo contra leyes en términos muy similares que las anteriores leyes de amparo.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 341.

¹⁷² Lara Espinoza, Saúl, *op. cit.*, nota 142, p. 216.

¹⁷³ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156, p. 358.

Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908

A esta Ley se le denominó “Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo proyecto correspondiente fue presentado ante el Congreso de la Unión, el día 28 de abril de 1908, por el Licenciado Hernández, Ministro de Justicia e Instrucción Pública de esa época, el cual fue publicado el 26 de diciembre de ese mismo año”.¹⁷⁴ Apreciándose en esta ley “una continuidad en relación con sus precedentes legislativos, tanto en la estructura como en el contenido de los artículos (ahora ampliados a un total de 135, en concreto desde el 661 al 796 del nuevo Código), sin embargo de los cuales se insertaron algunas novedades dignas de ser mencionadas”.¹⁷⁵ Estas novedades que se hacen referencia son primeramente en cuanto a las partes procesales; en el caso de la autoridad responsable a esta ya se le considera como parte, el tercero perjudicado no llega a participar todavía como parte procesal, y respecto al ministerio público reemplazó al antiguo promotor fiscal a que se refería la ley anterior.

En relación al amparo contra leyes, dicho Código establece la procedencia de este en su artículo 661, en los mismos términos que los anteriores Códigos que reglamentaban el juicio de amparo, dicho precepto, es idéntico al numeral 745 de la cuarta Ley, similar al 1º de la segunda y tercera, por lo que su esencia sigue siendo la misma en esta quinta ley de garantías por lo que respecta al amparo contra leyes, considerando que los comentarios formulados sobre aquellas leyes, también resultan válidos para este último ordenamiento.

D. La Constitución de 5 de Febrero de 1917

En el año de 1916, “Don Venustiano Carranza como jefe del ejército constitucionalista y una vez que Porfirio Díaz huyó del país, convocó a la celebración de un Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de

¹⁷⁴ *Ídem.*

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 362.

Querétaro, mismo que inicio sus sesiones el 1º de Diciembre de 1916”.¹⁷⁶ Con el objetivo de reformar el pacto federal, “en esa misma fecha Carranza emitió un discurso ante el Congreso en el cual planteó las razones que tenía para que se aprobaran diversas reformas a la Constitución de 1857, entre ellas las que nos interesa, se encontraba la propuesta de reformar el artículo 102 de la Constitución o sea el que tenía el derecho de amparo”.¹⁷⁷ Consolidándose en esta Constitución, el juicio de amparo, estableciendo nuevas e importantes innovaciones que buscaban perfeccionar este medio de defensa. Por ello en el proyecto de reforma el artículo 101 de la Constitución de 1857, pasó a ser el artículo 103 de la actual, asimismo el artículo 102 del citado documento supremo, transitó al artículo 107, con grandes innovaciones que serán abordadas con posterioridad.

La actual Ley Suprema, se promulgó el 5 de Febrero de 1917, “su nombre oficial es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857. El 31 de enero de 1917, se rindió protesta de guardarla, tanto por los miembros del Congreso Constituyente como por Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”,¹⁷⁸ entrando en vigor hasta el día 1º de mayo de 1917. Quedando establecido la procedencia del juicio de amparo en el artículo 103, en los siguientes términos:

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

¹⁷⁶ Vergara Tejada, José Moisés, *Práctica forense en materia de Amparo doctrina modelos y jurisprudencia*, 2a. ed. México, Ángel Editor, 2008, pp. 53-54.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁸ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 96.

Como se desprende del contenido del artículo transcrito, esta Ley Suprema implanta la procedencia del amparo contra leyes en las tres fracciones de su artículo 103, que se encuentra aprobado en términos similares a los de su predecesora. Este es de los preceptos constitucionales que menos se ha reformado a la fecha, ya que solamente ha sufrido dos reformas, la primera se le realizó el 31 de diciembre de 1994, incorporándose en sus fracciones “II” y “III”, las frases “o la esfera de competencia del Distrito Federal”, “o del Distrito Federal”, respectivamente; y recientemente este artículo fue nuevamente modificado con las reformas constitucionales en materia de amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de junio de 2011, cambiando el vocablo leyes por el de normas generales y agregando omisiones de la autoridad, así como para establecer la procedencia del amparo en contra de violaciones a los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte.

En lo que toca al artículo 107 constitucional, este correspondía al artículo 102 de la Constitución de 1957; dicho precepto se redactó estableciendo de forma más amplia los principios esenciales del procedimiento de amparo, a los que deberán sujetarse los tribunales de la federación al momento de conocer y resolver una controversia en materia de amparo, instaurando el juicio de amparo en forma mucho más amplia, y estableciendo como innovación la procedencia del amparo directo o uni-instancial. Mismo precepto que también fue modificado con las reformas del 6 de junio de 2011, con las que se agregaron nuevas figuras jurídicas y se precisaron otras que ya se encontraban establecidas, que serán retomadas posteriormente en el apartado del marco jurídico vigente.

Como se puede constatar a lo largo de la historia del juicio de amparo contra leyes ó normas generales, se ha mantenido desde su creación en 1841 por Don Crescencio Rejón, retomado, en el Acta Constitutiva y de Reformas presentada ante el Congreso Constituyente el 5 de Abril de 1847 y aprobado el 18 de Mayo de ese mismo año, adoptado de forma clara en la Constitución de 1857,

en su artículo 101, y estableciéndose finalmente en el artículo 103 de nuestra actual Ley Suprema, constatándose que la procedencia del amparo contra normas generales, en todos los ordenamientos se ha establecido a la par con el juicio de amparo, en unos de forma clara y en otros como en el acta de reformas de 1847 a interpretación, pero siempre se ha mantenido el mismo espíritu adoptado desde la Constitución Yucateca de 1841.

a. *Leyes de Amparo que lo han reglamentado, a partir de la Constitución de 1917*

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, han regido hasta la fecha tres ordenamientos de amparo, que son los siguientes:

Ley de Amparo de 1919

Bajo la vigencia de la Constitución de 1917, “se procedió a regular el amparo mediante una nueva ley en 1919”,¹⁷⁹ misma que se aprobó en octubre de ese mismo año, misma que oficialmente fue llamada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. “En este ordenamiento jurídico, nuestra institución del amparo se perfecciona, ya que recoge las aportaciones de los constitucionalistas del siglo XIX y de la jurisprudencia hasta esta época, al establecer diversas figuras procesales que lo conforman hasta nuestros días”,¹⁸⁰ ya que han sido retomadas por las posteriores leyes que han reglamentado este juicio.

Encontrando establecido en el artículo 1º la procedencia del juicio de amparo contra leyes, en los mismos términos que lo hace la Constitución que reglamenta, en “los artículos 2º y 3º los principios de relatividad de las sentencias de amparo y de existencia del agravio personal, como elementos característicos del control jurisdiccional. El artículo 11 hace una enumeración de los sujetos procesales que se reputan como partes en el juicio de amparo, siendo tales, el

¹⁷⁹ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156, p. 374.

¹⁸⁰ Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, nota 14, p. 180.

quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público Federal y el tercero perjudicado”.¹⁸¹ Asimismo “la ley de 1919 establece ya la competencia en materia de amparo entre los Jueces de Distrito y la Suprema Corte, a la que le corresponde conocer de él, cuando se interpone contra sentencias definitivas recaídas en juicios civiles o penales. El artículo 43, al hablar de los casos de improcedencia del juicio de amparo, consagra en su fracción VIII la definitividad del mismo”,¹⁸² o lo que conocemos como el principio de definitividad, entre otras figuras que sigue rigiendo en el juicio de amparo.

Ley de Amparo de 1936

Esta Ley de Amparo se promulgó el “30 de diciembre de 1935, entrando en vigor desde el 10 de enero de 1936”.¹⁸³ Se denominó originalmente Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, para posteriormente cambiarle su denominación a Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa época con esta ley de amparo, “nuestra institución alcanza su máxima expresión”.¹⁸⁴ Establece la procedencia del amparo contra leyes en su artículo 1º, elaborado de forma idéntica al de la ley anterior y al artículo 103 de la Constitución que en su momento reglamentó, corroborando ello la procedencia del amparo contra leyes, mantenido desde su establecimiento a nivel federal en la Constitución de 1857.

Instituye el amparo indirecto contra leyes en el artículo 114, fracción I, ya sea una federal, local, ya sea de los Estados o “del Distrito Federal, o un tratado internacional, un reglamento federal o del Distrito Federal expedido por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Ley Fundamental, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal u otros reglamentos, decretos y acuerdos de carácter

¹⁸¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 137.

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, *op. cit.*, nota 156, p. 381.

¹⁸⁴ Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, nota 14, p. 181.

general”,¹⁸⁵ asimismo en su artículo 158 tercer párrafo, establece la procedencia del amparo directo contra leyes al establecer: “Cuando dentro de un juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrá hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio”; pudiéndose con ello establecer que en esta Ley de Amparo, se reguló la procedencia de este juicio, ya sea en vía directa o indirecta, en contra de cualquier norma de carácter general, a excepción de la propia Constitución.

Ley de Amparo de 2013

El 1º de abril de 2013, el Presidente de la República sancionó la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril, entrando en vigor al siguiente día de su publicación, abrogando la Ley de Amparo de 1936, misma que será abordada de forma detenida en el apartado de marco jurídico vigente del juicio de amparo contra normas generales.

E. Las etapas de evolución histórica del amparo contra leyes

De acuerdo con los antecedentes reseñados, el Doctor Héctor Fix-Zamudio, resume que la evolución del amparo contra normas generales se divide en cinco etapas, ello sin considerar la etapa que siguió a las reformas constitucionales en materia de amparo de 6 de junio de 2011, que dio lugar a la nueva Ley de Amparo ya mencionada, las etapas que señala son las siguientes:

En una “primera etapa se limitó el amparo contra leyes a la impugnación de los actos de aplicación por las personas físicas, y con ciertas reticencias respecto a las personas morales”.¹⁸⁶ Esta primera época comprende desde la entrada de

¹⁸⁵ *Ídem.*

¹⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos Sobre el Derecho de Amparo*, México, UNAM, 1993, p. 167.

vigor de la Constitución de 1857, hasta la Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919, que fue la primera que rigió, con la Constitución de 1917.

Respecto a “la segunda etapa del amparo contra leyes, inicia con la entrada en vigor el 10 de enero de 1936 de la Ley de Amparo, estableciendo la procedencia del amparo directo o la vía directa o de acción para impugnar las leyes contrarias a la carta federal, se establece por primera vez el concepto de ley autoaplicativa”,¹⁸⁷ por lo cual se facultó para impugnarse a todas aquellas leyes que por la sola entrada en vigor causen un perjuicio a los derechos establecidos en la Constitución a favor de los gobernados.

La siguiente o “tercera etapa, inicia a partir de las reformas a la Ley de Amparo que fueron publicadas en febrero, y entraron en vigor en mayo de 1951, establecieron varias innovaciones importantes en la impugnación de inconstitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo”,¹⁸⁸ estableciéndose que en el caso de leyes autoaplicativas, el afectado por ley podrá interponer el juicio de amparo contra este tipo de normas, en dos momentos, la primera con motivo de la entrada en vigor de la misma, dentro del plazo de treinta días; y una segunda ocasión, se puede interponer la demanda de amparo, en el plazo genérico previsto por el artículo 21 dentro del término de quince días, a partir del primer acto de aplicación, esto es a partir de que una autoridad diversa a la legislativa, aplique o intente aplicar en su contra la Ley en mención y que esto le cause agravios al quejoso.

Otro cambio en esta etapa fue la ampliación de la suplencia de la queja, ya no solo procedía ésta en materia penal, sino también cuando los actos se apoyaren en leyes inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, un tercer cambio permite ejercer la acción para impugnar leyes inconstitucionales, en la vía indirecta o lo que llamamos vía excepción a través del establecimiento del recurso de revisión, respecto de las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo directo, cuando decidan sobre la

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 168.

inconstitucionalidad de una ley, alegándose que ella se dictó en franca violación del artículo 133 constitucional, en virtud de haber fundado su resolución en una ley considerada inconstitucional.

La “cuarta etapa en la evolución del amparo contra leyes podemos descubrirla en el decreto promulgado el 30 de diciembre de 1957, que otorgó competencia al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de distrito y de los tribunales colegiados de circuito, cuando decidieran la cuestión de constitucionalidad de una ley”,¹⁸⁹ misma competencia que antes de dichas reformas correspondía únicamente a las Sala de la Suprema Corte.

La quinta etapa corresponde a partir de las “reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor el 28 de octubre de 1968, en lo relativo al amparo contra leyes, establecieron una distribución de competencias entre el Tribunal en Pleno, que conservó el conocimiento primario de las cuestiones de inconstitucionalidad, y las Salas de la Suprema Corte de Justicia”.¹⁹⁰ El Pleno conoce de los recursos de revisión cuando se controvierta de inconstitucional una norma general. Una vez que exista jurisprudencia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general, en este caso conocerán las Salas de la Corte.

A la fecha tenemos una sexta y última etapa que podemos considerar surge a partir de las reformas constitucionales en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 2011, reglamentadas en la nueva Ley de Amparo que entró en vigor el día 3 de abril de 2013, en las que se estableció la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales y su procedimiento, entre otras importante figuras que serán señaladas en el siguiente apartado.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 170.

¹⁹⁰ *Ídem*.

3. Marco jurídico

El fundamento constitucional del juicio de amparo lo encontramos en los artículos 103 y 107 de la Norma Suprema, asimismo estos preceptos se encuentran reglamentados en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 2013; resultando también aplicable la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de mayo de 1995, y de forma supletoria en este juicio se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles de 31 de diciembre de 1942.

A. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Como se ha manifestado, la Ley Suprema es objeto de tutela del juicio de amparo, y su fuente; es decir, el ordenamiento que le da origen y sustento, como se advierte de sus numerales 103 y 107, mismos que en el año 2011, fueron objeto de reformas con la finalidad de perfeccionar este instrumento constitucional, buscando se establecieran de forma clara algunas figuras jurídicas ya existentes y creando otras para dar mayor certidumbre y objetividad a este medio de impugnación, mismas reformas que se abordarán a continuación.

a. *Las reformas Constitucionales en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011*

El 6 de junio del año 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modifican los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas establecieron un nuevo paradigma en nuestro juicio de amparo, al instituir la procedencia de este mecanismo contra violaciones a los derechos humanos y las garantías establecidas, tanto en la Ley Fundamental, como en los tratados internacionales que en esta materia se encuentren vigentes en nuestro país, también se establecieron nuevas figuras jurídicas en materia de amparo, y se sistematizaron de forma clara otras en las que la Constitución y las leyes secundarias no terminaban por reglamentar de forma concreta y que por tal razón los tribunales de

la federación se vieron en la necesidad de complementar con diversas tesis que emitieron para dar mayor claridad y certeza a este juicio, siendo dichos criterios tomados en cuenta por el Congreso de la Unión al momento de legislar estas reformas constitucionales.

La referida reforma, realizada al artículo 103 Constitucional, establece modificaciones de fondo respecto a la procedencia de nuestro juicio de amparo, en los siguientes términos:

1º) La procedencia del amparo contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad, sustituyendo la palabra ley por el de normas generales y estableciendo de forma clara la procedencia contra omisiones de la autoridad;

2º) Se instituye el juicio de amparo contra violaciones a los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y los Tratados internacionales vigentes en México en dicha materia.

Asimismo, las reformas realizadas al artículo 107 constitucional, se establecieron nuevas figuras, mismas que se hacen consistir en:

- 1º. El interés legítimo;
- 2º. La declaratoria general de inconstitucionalidad;
- 3º. La técnica para el estudio de violaciones procesales en amparo directo;
- 4º. El amparo directo adhesivo;
- 5º. Los plenos de circuito;
- 6º. La apariencia del buen derecho;
- 7º. Nuevas reglas y más claras para el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

B. *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Debido a las reformas constitucionales realizadas el 6 de junio de 2011, con la finalidad de reglamentarlas en la correspondiente ley secundaria, el Congreso de la Unión, aprobó la nueva Ley de Amparo, misma que fue sancionada por el Presidente de la república el pasado 1º de abril y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando la Ley de Amparo que se encontraba en vigor desde el 10 de enero de 1936.

Este nuevo ordenamiento, reglamenta al igual que el anterior, los artículos 103 y 107 de la Norma Suprema, mismo cuerpo normativo que está compuesto de 271 artículos, 5 títulos, 27 capítulos y 12 secciones, regulando la mayoría de las nuevas instituciones jurídicas establecidas en las reformas constitucionales en materia de amparo que se realizaron el 6 de junio de 2011, siendo estas las siguientes:

Los tipos de interés establecidos en esta Ley de Amparo; en la fracción I, del artículo 5º reglamenta tres clases de interés, que son: el interés legítimo que puede ser individual o colectivo, el interés jurídico y por último refiere al interés simple, aclarando que este último, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo, para acudir al juicio de amparo; asimismo señala que la autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

La declaratoria general de inconstitucionalidad, esta se encuentra reglamentada en el capítulo VI, del Título Cuarto, de la Ley de amparo, correspondiendo a los artículos 231 al 235, de este cuerpo de leyes, determinando a los órganos del poder judicial que podrán llevarla a cabo y el procedimiento para ello, excluyendo la declaratoria general de inconstitucionalidad a las normas generales en materia tributaria.

El estudio de las violaciones en el amparo directo, ésta previsión la encontramos en la sección primera capítulo II, específicamente en los párrafos segundo y tercero del artículo 174, de la Ley de Amparo.

El amparo directo adhesivo, ésta figura la encontramos reglamentada en el primer párrafo del artículo 174 del citado cuerpo de leyes.

La apariencia del buen derecho, se encuentra reglamentado en el artículo 138 de la Ley de Amparo.

La reglamentación al procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo; las encontramos en el Título Tercero, capítulos I al VII, establecidos en los artículos 192 al 214.

Además se establecen las siguientes nuevas figuras:

- 1º) La presentación de escritos de forma electrónica, utilizando la firma electrónica, instituido en el artículo 3º en sus párrafos cuarto al octavo;
- 2º) La procedencia del amparo contra actos de particulares, lo encontramos regulado en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5º;
- 3º) La improcedencia del amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, esta limitación la encontramos expresamente en la fracción I, del artículo 61 de la Ley de Amparo.

C. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Un ordenamiento más que conforma el marco jurídico del juicio de amparo lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1995, y que fue modificado producto de las reformas constitucionales en materia de amparo del 6 de junio de 2011.

Este cuerpo legal complementa lo dispuesto por la Ley de Amparo, en cuanto a que determina la organización, composición y competencia de los diversos órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, los cuales, como ha quedado señalado, son, por regla general son los competentes para conocer y resolver los diversos juicios de amparo promovidos.

a. Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El pasado 2 de abril de 2013, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas realizadas a este cuerpo de leyes, estableciendo a grandes rasgos, nuevas competencias del Pleno de la Suprema Corte, para conocer del recurso de queja, de la contradicción de tesis sustentadas por las Salas de la Corte, por el Tribunal Electoral, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito y por los tribunales colegiados de circuito de diferente especialización, cuando no sean de competencia de las Salas, de los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad; así también se instauró la integración, funcionamiento y atribuciones de los plenos de circuito, el nombramiento del magistrado presidente de estos y sus atribuciones; las nuevas atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, que son determinar la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, determinar el número y en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos, entre otros.

II. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

1. *Procedencia Constitucional*

Como se ha señalado, el juicio de amparo es el único medio constitucional por vía de acción, con que cuentan los gobernados para inconformarse contra una norma general que le ha violentado algún derecho fundamental establecido en la Ley Suprema o un tratado internacional en materia de derechos humanos; con las reformas constitucionales en materia de amparo publicadas el 6 de junio de 2011,

se retoma la procedencia de forma categórica en nuestra Carta Magna del amparo contra cualquier norma de carácter general, en ese respecto del artículo 103 Constitucional, se desprende de forma patente la procedencia del juicio de amparo para impugnar normas generales que el propio gobernado considere trasgrede los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, “condicionándose esa procedencia a que la ley le produzca una lesión, ya sea por sí misma o derivada de un acto de aplicación de ella”,¹⁹¹ y que esa afectación sea real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En lo que respecta a las fracciones II y III del artículo 103, “se prevé la procedencia del juicio de amparo a favor de los gobernados, contra leyes del Congreso de la Unión (y reglamentos del Presidente de la Republica) que invadan la esfera de competencia de los Estados o del Distrito Federal, así como por leyes de los Congresos de los Estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (y reglamentos de los titulares de los Ejecutivos locales), que invadan la esfera de competencia de las autoridades federales (Congreso de la Unión y/o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos)”.¹⁹²

Encontrando también la procedencia del amparo contra normas generales en el artículo 107 constitucional, fracciones VII, VIII y IX. De la fracción VII, se establece la procedencia del amparo indirecto, contra normas generales, en tanto la fracción VIII, establece la competencia de la Suprema Corte para conocer de la revisión que se presente contra la sentencia de fondo dictada en el juicio de amparo indirecto, en la que se impugne una norma general por estimarla directamente violatoria de la Constitución, y que subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; por lo que respecta a la fracción IX, establece la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales,

¹⁹¹ Del Castillo, del Valle, Alberto, *Amparo contra leyes*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2010, p. 46.

¹⁹² *Ídem*.

encontrando en todos estos preceptos la fundamentación constitucional de la procedencia del juicio de amparo, en contra de normas generales tanto en vía directa o indirecta.

2. Procedencia Legal

La nueva Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instaura la procedencia legal del juicio de amparo contra normas generales, misma que encontramos establecida en los artículos 1°, 17, 81, 83, 107, 170, 231, 232, 233, 234 y 235, en diversos aspectos que serán abordados en este capítulo. Estableciendo el primero de los señalados preceptos la procedencia sustantiva del juicio de amparo, en contra normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la propia ley.

El artículo 1° de la Ley de Amparo, como ya se señaló, prevé la procedencia, desde el punto de vista sustantivo, del juicio de amparo contra normas generales en tres supuestos:

Primero; que dicha norma violente los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Segundo; que la violación cometida por la norma secundaria federal, genere una invasión a la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando con ello se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución; y

Tercero; que la norma general local, ya sea de los Estados o del Distrito Federal, invada la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando con dicha invasión se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución y los tratados internacionales en esta materia, a favor del gobernado.

Asimismo el último párrafo del artículo que nos ocupa, establece la procedencia del amparo en contra los poderes públicos o de particulares, siempre que los actos de estos afecten situaciones jurídicas del gobernado de forma unilateral, imperativa y coercitiva.

El diverso artículo 17 de la nueva Ley de Amparo, en su fracción I, establece el plazo para promover el juicio de amparo contra normas generales autoaplicativas, señalando previamente el término general para presentar la demanda de amparo, mismo que será de quince días, como en el caso de las normas heteroaplicativas, que podrían causar algún tipo de violación sólo con un acto de aplicación, computándose a partir del día siguiente aquel en que surta efectos, conforme a la ley el acto, la notificación al quejoso del acto de aplicación de la ley o que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto en que se le aplique la ley, ello de conformidad a lo establecido por el artículo 18 de la propia Ley de Amparo. En el caso de las normas autoaplicativas el término será de treinta días contados a partir del día de su entrada en vigor, desprendiéndose de lo establecido por los artículos 17 fracción I, y 18.

El artículo 81 de la nueva Ley de Amparo, en su fracción II, instaura la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en el amparo directo, que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, en las que se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, u omitan decidir sobre estas cuestiones, cuando hubieren sido planteadas como agravios, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, conforme a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a los acuerdos generales del pleno.

En relación al diverso artículo 83 de la propia Ley de Amparo, éste señala la procedencia del recurso de revisión contra la sentencia dictada en los amparos indirectos, en los que se impugnen normas generales, estableciendo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de este recurso promovido contra sentencias de fondo dictadas en el amparo indirecto, en

las que se hubiese impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, siempre y cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad planteado.

Por lo que respecta al artículo 107 de la Ley de Amparo, en su fracción I, establece la procedencia del amparo indirecto contra normas generales, señalando que se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

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

Si bien, el artículo 107 de la Ley de amparo, instituye la procedencia del juicio de amparo indirecto contra normas generales, establece de forma concreta las normas de carácter general de forma enunciativa, más no limitativa, al señalar: Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes. Instaurando de forma explícita los diferentes tipos de normas iniciando con los tratados internacionales, las leyes federales, las constituciones de los Estados y el Estatuto del Distrito Federal, las leyes de los Estados y del Distrito Federal, los reglamentos federales, los reglamentos locales y los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.

El artículo 170 fracción I, de la nueva Ley de Amparo, instituye la procedencia del amparo directo contra la aplicación de normas generales inconstitucionales, en las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que le hayan puesto fin a un juicio dictadas por los tribunales judiciales administrativos, agrarios o del trabajo.

Asimismo el artículo 175 fracción IV, en su segundo párrafo establece que cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia. Por lo tanto en el amparo directo la aplicación de una norma general que sea reclamada inconstitucional, no podrá señalarse como acto reclamado, ni señalar como autoridades responsables a los órganos de Estado que hayan emitido esa ley.

Por lo que respecta a los artículos 231 al 235, de la nueva Ley de Amparo, estos corresponden al Capítulo VI, del Título Cuarto, que refiere a la procedencia de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad de normas generales, “en concordancia con lo estipulado en la reforma constitucional en materia de amparo, establece 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”,¹⁹³ y realice las modificaciones correspondientes para que la norma sea salvada sobre problema de inconstitucionalidad que se le haya señalado. Asimismo:

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

¹⁹³ Flores, Enrique *et al.*, “Cuadro analítico de la Ley de Amparo vigente y la iniciativa de los senadores Jesús Murillo Karam y Alejandro Zapata Perogordo”, consultado en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/archivos/CuadroComparativo.pdf>, el 5 de mayo de 2013.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.¹⁹⁴

Es necesario aclarar que el citado procedimiento de declaratoria general no será aplicable a normas generales en materia tributaria de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 107 constitucional y segundo párrafo del artículo 231 de la Ley de Amparo en vigor.

El artículo 232 establece el procedimiento que deberá seguirse para que la Suprema Corte, pueda emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma general, no procediendo esta “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”,¹⁹⁵ que conforme a lo establecido por el citado precepto deberá ser aprobada por cuando menos ocho votos de los ministros del pleno.

De conformidad a lo establecido por el artículo 235, la declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles. Aclarando que la declaratoria general de inconstitucionalidad no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

¹⁹⁴ *Ídem.*

¹⁹⁵ *Ídem.*

3. Vías establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo, de procedencia para la impugnación de normas generales

Siendo el caso debido a “la trascendencia y las particularidades de la impugnación mediante el juicio de amparo de las disposiciones de observancia general que integran el orden jurídico nacional”,¹⁹⁶ y cuyo ámbito de aplicación comprende tanto los actos formal y materialmente legislativos que corresponde emitir de forma exclusiva, al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, así como las emitidas por otros órganos de la administración pública federal o local, tratándose de reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, contra estas disposiciones generales existen dos vías para controvertir su constitucionalidad “a través del amparo. El primero es el amparo indirecto, que se promueve ante los Juzgados de Distrito; y, el otro que se plantea en amparo directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente”.¹⁹⁷ Aunque en este último caso no se estaría controvirtiendo directamente la norma sino la sentencia definitiva, el laudo o la resolución que haya puesto fin a un juicio, por medio de los cuales se haya aplicado la disposición considerada inconstitucional, combatiendo ésta solamente en los conceptos de violación.

El fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 107, fracciones V, VII, VIII y IX, y en cuanto al fundamento legal de estos medios de impugnación lo encontramos específicamente en el artículo 2º de la nueva Ley de Amparo, que insta al respecto: El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley. Asimismo en el caso del amparo contra normas generales, este también se promueve “en la forma prevista por la vía directa o indirecta, aunque observando ciertas características particulares”¹⁹⁸ que lo diferencian uno del otro, la Suprema Corte, sesionando en Pleno, estableció en jurisprudencia las

¹⁹⁶ Coello Cetina, Rafael, “El juicio de amparo directo como medio de control de la constitucionalidad de las reglas generales administrativas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. I, p. 689.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 690

¹⁹⁸ Contreras Castellanos, Julio C., *op. cit.*, nota 130, p. 395.

características que distinguen a esas vías, ya sea directo o indirecto cuando se controvierta una norma como inconstitucional, radicando esencialmente, en las siguientes:

Características del amparo indirecto contra normas generales	Características del amparo directo contra normas generales
a) La ley es uno de los actos reclamados y las autoridades legisladoras participan en el juicio como autoridades responsables;	a) La ley no puede constituir un acto reclamado, ni se emplaza como autoridades responsables a sus autores; (órganos que hayan emitido la norma general).
b) El amparo concedido contra la ley produce la consecuencia práctica de invalidarla por cuanto hace al quejoso, por ende, no se le aplicará mientras esté vigente;	b) El amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada y no contra la ley, por tanto, la concesión solamente vincula a desaplicar la ley en ese caso concreto, pero no impide que se le vuelva a aplicar al quejoso;
c) Pueden rendirse pruebas para demostrar la inconstitucionalidad de la ley;	c) No existe la posibilidad de ofrecer pruebas, aun cuando el quejoso pueda apoyarse en las pruebas ofrecidas ante la responsable para demostrar tal inconstitucionalidad;
d) Se puede promover sin agotar antes algún medio de defensa ordinario, el Juez de Distrito tiene amplias facultades para determinar la improcedencia del juicio;	d) No puede promoverse, sin que se hayan agotado los medios ordinarios de defensa, deben respetarse los presupuestos procesales que ya estén determinados por la autoridad

	responsable, tales como el interés jurídico, la legitimación, la personalidad, etcétera;
e) Normalmente la Suprema Corte será quien conozca en segunda instancia y en algunos casos, los Tribunales Colegiados de Circuito, ello a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, así como de la expedición de diversos Acuerdos Generales emitidos por el Pleno, como el 5/2001, participan como órganos de segunda instancia en virtud de la delegación de competencia que se les hace, conforme a la cual, en determinadas condiciones, resolverán sobre el fondo del asunto y sus decisiones serán terminales;	e) En esta vía, los Tribunales Colegiados de Circuito son de primera instancia y sus sentencias también son revisables por la Suprema Corte, solamente en la materia de constitucionalidad de leyes o interpretación directa de la Carta Magna;
f) En esta vía, sólo pueden interponer revisión, en defensa de la constitucionalidad de la ley, los titulares de los órganos de Estado a quienes se encomiende su promulgación, o quienes la representen;	f) No participan los órganos legiferantes y, por ende, no son ellos quienes pueden interponer la revisión; en cambio, el órgano jurisdiccional que aplicó la ley figura como autoridad responsable y puede, con ese carácter, hacer valer dicho recurso;
g) El Juez de Distrito resuelve sobre la suspensión de los actos	g) La decisión sobre la suspensión, le corresponde a la autoridad

reclamados	responsable.
------------	--------------

Tabla: Elaboración propia.¹⁹⁹

Como se puede apreciar con lo anterior, por medio del juicio de amparo se puede plantear “la inconstitucionalidad de normas generales, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la materia”,²⁰⁰ tanto en la vía directa como la indirecta, pero con particularidades propias de cada vía.

Algunos doctrinarios han denominado de forma diferente, a estas vías de impugnación de normas generales, ya que al amparo indirecto contra leyes lo han llamado acción de inconstitucionalidad y al amparo directo que se plantea contra la aplicación de una norma general, ya sea en una sentencia, laudo o resolución, lo han denominado recurso de inconstitucionalidad, ello para diferenciarlo uno del otro, a continuación se abordarán cada una de estas vías de forma separada.

A. Amparo indirecto

Por vía de amparo indirecto, se puede reclamar la inconstitucionalidad de una norma general, a esta se ha “denominado acción de inconstitucionalidad, ya que implica un ataque frontal, directo, contra las disposiciones legislativas, entendidas en su sentido material”,²⁰¹ y en sentido formal, como los reglamentos, decretos de observancia general expedidos por órganos administrativos. En éste “la sentencia de amparo tiene por efecto declarar la inconstitucionalidad de la ley reclamada en los puntos resolutivos”²⁰² de la sentencia que se dicte, siempre y cuando declare la procedencia del juicio al resolverse que efectivamente la norma es contraria a la Ley Suprema.

¹⁹⁹ Fuente extraída de: Tesis P. VIII/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, Marzo de 2005, p. 5.

²⁰⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 8, Primer semestre de 2001, p. 140.

²⁰¹ Ídem.

²⁰² Silva García, Fernando, “El nuevo concepto de leyes autoaplicativas en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2011, p. 430.

Por lo tanto en “esta vía, se impugnan las normas generales por medio de un verdadero proceso de dos instancias, calificado tradicionalmente como *amparo indirecto*, en el cual figuran como contrapartes del promovente las autoridades que han intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal las Cámaras del Congreso de la Unión y el Presidente de la República encargado de la promulgación y publicación de las leyes, y tratándose de los tratados internacionales, el Jefe del Ejecutivo que los ratifica así como el Senado Federal que los aprueba”.²⁰³ Tratándose de reglamentos y decretos de observancia general, figuraran los órganos administrativos que hayan emitido la norma, por lo tanto las autoridades que hayan intervenido en el proceso de creación de la norma general, serán llamadas al juicio de amparo con el carácter de autoridades responsables.

La demanda de amparo donde se reclame la inconstitucionalidad de una norma general debe presentarse generalmente, en primera instancia ante un Juzgado de Distrito, de conformidad con lo establecido por el artículo 107 fracción VII, de la Ley Suprema y 107, fracción I, de la Ley de Amparo; contra las sentencias dictadas en estos juicios, procede el recurso de revisión, que le corresponderá comúnmente conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando en dicho recurso subsista el problema de constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Federal y 83 de la Ley de Amparo, y en algunos casos a los Tribunales Colegiados de Circuito, en base a los acuerdos emitidos por el Pleno del Alto Tribunal.

B. *Amparo directo*

La otra vía para “la impugnación de las normas generales inconstitucionales por conducto del juicio de amparo la hemos calificado como *recurso de inconstitucionalidad*, tiene su apoyo en el artículo 133 de la Carta Federal”,²⁰⁴ este medio de impugnación de normas generales “no combate directamente a un

²⁰³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 140.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 143.

ordenamiento legal, sino a una resolución ordinaria (sentencia definitiva, laudo o resolución que le haya puesto fin a un juicio), para decidir, si son constitucionales las disposiciones legislativas utilizadas por el tribunal que pronunció la sentencia”,²⁰⁵ por este medio se decide sólo en los considerandos, de la sentencia que se dicte, si las normas generales aplicadas por el tribunal en la sentencia impugnada son constitucionales o contrarias a la Constitución.

Entonces, “cuando el promovente estime que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual, contra de lo dispuesto por el citado artículo 133 constitucional, se hubiese aplicado en su perjuicio un ordenamiento legal que considera violatorio de la Carta Fundamental, puede combatir la sentencia en el juicio de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con la reglas de competencia”²⁰⁶ que se encuentran establecidas para el juicio de amparo contra sentencias judiciales, laudos o resoluciones que le hayan puesto fin a un juicio.

De conformidad con lo establecido por el artículo 175 fracción IV, segundo párrafo, Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia. El párrafo transcrito es idéntico a la fracción IV, párrafo segundo del artículo 166 de la ley de amparo anterior, “referente a que la inconstitucionalidad de la normas reclamada en la vía directa, sólo se puede hacer valer en los conceptos de violación, nunca como acto reclamado, ya que éste sólo será la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio; no se advierte en estos casos avance en el amparo directo contra leyes”.²⁰⁷ Al no existir modificación alguna al respecto en la nueva Ley de Amparo.

²⁰⁵ Castro y Castro, Juventino V., *El sistema de amparo*, Porrúa, México 1979, pp. 54-55.

²⁰⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Breve introducción al juicio de amparo mexicano*, en su obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 25-27.

²⁰⁷ Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, nota 14, p. 595.

En esta vía, los Tribunales Colegiados de Circuito son de primera instancia, de conformidad a lo establecido por el artículo 107 fracción V, de la Norma Suprema, y sus sentencias pueden ser recurribles mediante el recurso de revisión que regularmente conocerá la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 81 párrafo II, de la Ley de Amparo, mismo que establece: solamente en la materia de constitucionalidad de normas generales, que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

De lo expuesto se desprende claramente que el amparo contra normas generales se puede promover, tanto en vía directa como en indirecta, teniendo ambas vías diferentes características, y formas para atacar la inconstitucionalidad de normas de carácter general; aclarando que en el caso del amparo directo no será aplicable el procedimiento establecido para la declaratoria general de inconstitucionalidad, ello como se puede constatar de lo expuesto y del contenido de los artículos 231 al 233 de la Ley de Amparo, ya que estos refieren solo en los casos de amparos indirectos.

I. LAS PARTES EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

Se puede considerar como parte desde el punto de vista “procesal, es la persona que tiene derecho de intervenir en el juicio (legitimación), ya demandando, contestando la demanda, ofreciendo pruebas, esgrimiendo alegatos, recurriendo las resoluciones judiciales, acudiendo a las audiencias e interviniendo en ellas, etcétera”.²⁰⁸ Tratando del juicio de amparo el artículo 5º de la nueva Ley establece las diversas partes legitimadas para ocurrir a este medio de defensa constitucional, señalando las siguientes:

²⁰⁸ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 191, p. 147.

1. Quejoso, que encontramos en la fracción I, del citado precepto.
2. Autoridad Responsable, que encontramos establecido en la fracción II, del mismo artículo.
3. Tercero Interesado, encontrándolo en la fracción III.
4. Ministerio Público Federal, lo establece la fracción IV, del propio precepto.

1. *El Quejoso*

“El quejoso es el titular de la acción de amparo. Por consecuencia, como parte asume la calidad de demandante. Puede tratarse de una persona física, mayor o menor de edad, nacional o extranjera; o bien, de una persona moral oficial”,²⁰⁹ también puede tratarse de una persona colectiva, al poder promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses. Esto lo encontramos en la fracción I, del artículo 5º de la nueva Ley de Amparo, establece son partes en el juicio de amparo:

El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Desprendiéndose que el quejoso es quien aduce ser titular de un derecho subjetivo público o de un interés legítimo individual o colectivo, considerándose como actor en el juicio de amparo, a “la persona que teniendo la calidad de gobernado, pretende se declare la nulidad de la ley señalada como acto reclamado en la demanda de amparo, al considerar que la misma es inconstitucional, corriendo a su cargo demostrar”²¹⁰ que norma general impugnada

²⁰⁹ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 339.

²¹⁰ *Ídem.*

es contraria a la Constitución, de conformidad a lo señalado por el artículo 1º de la Ley de Amparo, le violenta derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ya de forma directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; entonces no solo podría atacar la inconstitucionalidad de la norma secundaria, sino también su inconveniencia, al poder contradecir aquella algún tratado internacional en materia de derechos humanos.

2. *La Autoridad Responsable*

En términos generales la autoridad responsable en el juicio de amparo “es la parte procesal que se integra por la persona física o moral perteneciente a la Federación, los estados o los municipios, que con facultades o sin ellas, en uso del poder público, de manera unilateral y obligatoria crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas, en perjuicio del gobernado”.²¹¹ Existen dos clases de autoridades responsables que pueden ser ordenadora (la que dicta u ordena el acto reclamado, trátese de actos en sí o de normas generales), y la ejecutora (es la que ejecuta o trata de ejecutar la norma general o el acto de autoridad), considerándose que también puede intervenir una misma autoridad en este doble carácter. La fracción II del artículo 5º de la Ley de Amparo establece:

La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

²¹¹ *Ibidem*, p. 65.

Conforme a lo establecido por el segundo párrafo de la fracción transcrita se desprende que los particulares en ciertos casos podrán tener la calidad de autoridad responsable, como en los casos de que estos realicen actos equivalentes a los de autoridad, que produzcan una afectación real y actual a la esfera jurídica del gobernado, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, y con sus actos crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas de forma unilateral, coercitiva e imperativa.

La autoridad responsable en el amparo indirecto contra normas generales, son los titulares de los diversos órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, que la hayan expedido o hayan participado en el procedimiento legislativo, en el caso de promoverse el amparo contra una ley (autoaplicativa), “serán autoridades responsables las que la hayan expedido (Congreso de la Unión, Congreso del Estado o Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y promulgado (Ejecutivo Federal o local correspondiente), sin que sea necesario señalar como autoridad responsable al servidor público que refrendó esa norma jurídica o al Director del órgano de difusión oficial en que se publicó la norma”,²¹² para que pueda declararse procedente el referido juicio.

Así también, “si se impugna una ley con motivo del primer acto de aplicación en contra del quejoso, además de las dos autoridades ya mencionadas (la que expidió la ley y la que promulgó la norma acto reclamado), deberá señalarse como responsable a la autoridad que aplicó ese acto legislativo, con el cual se dio vida efectiva al mismo, al individualizarse la norma”.²¹³ Ahora “cuando se ataque de inconstitucional un reglamento administrativo, debe señalarse como autoridad responsable al órgano de gobierno que le dio nacimiento a ese acto legislativo (el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según quien lo emitió), conjuntamente con el órgano de gobierno que lo aplicó a menos que el reglamento”²¹⁴ sea autoaplicativo, en base a ello sólo deberá señalar a la autoridad emisora de dicho reglamento.

²¹² Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 191, p. 150.

²¹³ *Ídem.*

²¹⁴ *Ibidem*, p. 151.

Concluyendo en el amparo indirecto contra normas generales es necesario que sean llamadas todas las autoridades que participaron en el acto legislativo, de la norma general que se está impugnado en el juicio de amparo como contraria a la constitución, o a un tratado internacional en materia de derechos humanos.

Tratándose del amparo directo, cuando se reclame la inconstitucionalidad de una norma en esta vía, solamente intervendrá como autoridad responsable, el propio órgano jurisdiccional que haya aplicado la norma en la resolución contra la que se presenta el amparo, y la norma considerada inconstitucional será materia únicamente del capítulo de concepto de violación de la demanda, sin poder señalarse como acto reclamado, por lo tanto el juez de amparo deberá llevar a cabo la calificación de esta, y su inconstitucionalidad, en su caso, en la parte considerativa de la sentencia, ello de conformidad a lo establecido por el artículo 175 fracción IV, segundo párrafo.

Por lo tanto, no interviene en la vía de amparo directo, como autoridades responsables los órganos que emitieron la norma, interviniendo como tal únicamente el órgano jurisdiccional que haya aplicado la norma atacada de inconstitucional, en la sentencia definitiva, laudo o resolución que le haya puesto fin a un juicio.

3. *El tercero interesado*

A este se le denominaba en la anterior Ley de Amparo como tercero perjudicado, cambiando su denominación a tercero interesado, al ser “el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo”.²¹⁵ El tercero interesado se encuentra instituido como parte procesal en la fracción III, del artículo 5º de la nueva Ley de Amparo, señalando al respecto, pueden tener tal carácter:

²¹⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 343.

- a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;
- b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;
- c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;
- d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;
- e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

Por lo que “este sujeto existirá en amparo contra leyes, cuando este acto (la ley impugnada por el quejoso) haya sido aplicado a favor de un gobernado, creándose una situación especial con motivo de la emisión o expedición del acto concreto de aplicación de la ley, por lo que si se ataca una ley autoaplicativa con motivo de su sola entrada en vigor, en ese juicio no habrá tercero interesado”.²¹⁶ Asimismo, no se puede considerar que hay tercero perjudicado si promueve el juicio de amparo contra la aplicación de una norma general, en el caso de que el acto de aplicación de ella no beneficie a ninguna otra persona, como en el caso de las leyes en materia tributaria.

4. *El Ministerio Público Federal*

El Ministerio Público Federal se encuentra establecido por el artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, como parte en los juicios de amparo, señalando al respecto dicho precepto:

²¹⁶ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 191, p. 159.

El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

El Ministerio Público Federal, intervendrá en los juicios de amparo, en su carácter de representante social, velando por la pronta y expedita administración de justicia, y en el caso del amparo contra normas generales, del segundo párrafo de la citada fracción, se desprende que en los amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que la ley de amparo señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia de amparo.

II. EL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

Como se ha señalado, el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los casos en los que procede el juicio de amparo en su aspecto sustantivo, después de las reformas constitucionales, que se han hecho mención a lo largo del presente capítulo, reitera la facultad por vía de amparo de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite: Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección

por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; o por normas generales o *actos de la autoridad* federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, ó de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando con ello se violenten derechos fundamentales del gobernado.

Para el Doctor Alberto del Castillo del Valle “el artículo 103 contiene una redundancia al aludir a la procedencia del amparo contra leyes y contra actos de autoridad, ya que aquellas también son actos de autoridad”²¹⁷, opinión que no se comparte porque tratándose de normas generales si bien nacen de un proceso legislativo (considerado como *acto de autoridad lato sensu*) pero al momento de entrar en vigor como ley se desprende de su proceso de creación para tener vida propia con sus características generales independientes a los actos de autoridad que la crearon, que también puede ser motivo de amparo en cuanto a un procedimiento legislativo viciado.

En el caso de la norma general, esta tiene en sí, sus propias características muy diferentes a las omisiones y actos de autoridad en *sentido estricto*, que también pueden ser motivo para solicitar el amparo, tal y como lo prevé el artículo 103 de nuestra Carta Magna, pero no debe confundirse a la norma general con el *acto de autoridad stricto sensu*, como acto reclamado en el juicio de amparo, para ello se expondrá a continuación el significado de acto reclamado haciendo las siguientes precisiones.

1. *El acto reclamado*

La determinación de la definición de acto reclamado es una de las cuestiones más importantes que se deben dilucidar al tratar el tema relativo a la procedencia constitucional del juicio de amparo; “consiste en un hacer, un no hacer e incluso la probabilidad de hacer, que el quejoso o agraviado imputa a la

²¹⁷ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. 2.

autoridad responsable, como violatorios²¹⁸ de sus derechos fundamentales. En efecto, la existencia del acto reclamado es el requisito indispensable, la causa *sine qua non*, de la procedencia de nuestro medio de control, circunstancia que no sólo deriva de la naturaleza misma de éste, tal como lo hemos afirmado con antelación, sino de la propia concepción jurídica constitucional respectiva.

Respecto al acto reclamado, Alfonso Noriega Cantú, refiere, que “es un requisito obligatorio para la procedencia del amparo; es imputado por el quejoso a un autoridad y puede ser tanto un acto en sentido estricto²¹⁹ o en sentido amplio, o sea una norma de carácter general. A través de las tres fracciones del artículo 103 de la Constitución constantemente encontramos el concepto de “normas generales o actos u omisiones de la autoridad”, que genéricamente reciben el nombre de acto reclamado.

Por consiguiente, el Doctor Ignacio Burgoa, considera que “el acto reclamado se traducirá en todos aquellos hechos voluntarios, intencionales, negativos o positivos desarrollados por un órgano del Estado, consistentes en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan unilateral, coercitiva o imperativamente”.²²⁰ Por lo tanto, puede ser una norma general, un acto u omisión de la autoridad, que violente derechos humanos y las garantías del gobernado, establecidas en la Constitución Federal o en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México, sea parte.

Entonces el acto reclamado procederá de una autoridad, siendo este un órgano de Estado, o en algunos casos de particulares quienes tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos fundamentales en los términos de la fracción II del artículo 5º de la Ley de Amparo, y cuyas funciones estén determinadas por una norma

²¹⁸ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 122, p. 7.

²¹⁹ Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2004, t. I, p. 127.

²²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 205.

general, para dilucidar lo anterior se abordará a continuación lo que se considera autoridad para los efectos del juicio de amparo.

2. Autoridad para efectos del juicio de amparo

Es importante distinguir entre autoridad y autoridad para efectos del amparo, ya que no son lo mismo; esto es más que una sutileza. Una autoridad para efectos del amparo es aquella que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad a las que ya nos hemos referido, sin que necesariamente se trate de un ente público en funciones. En relación a ello, el artículo 5° fracción II, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna establece:

La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Como se observa en el contenido del citado precepto, el legislador elude el carácter de la autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, es la que actúa creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, dictando, ordenando, ejecutando o tratando de ejecutar el acto violentatorio de los derechos del gobernado u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; el criterio tradicional de la Suprema Corte, que comprende el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, señala a quienes disponen de fuerza pública. En este sentido lo expresa la Suprema Corte en la tesis que a la letra dice:

El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan

actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.²²¹

Ahora, de lo expuesto en líneas anteriores, de conformidad con la nueva ley de amparo los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos de forma unilateral y obligatoria, cuyas funciones estén determinadas por una norma general”. Desprendiéndose de ello que los particulares se les podrá considerar autoridad para los efectos del juicio de amparo cuando realicen actos que correspondan a los de una autoridad, o sea que de forma unilateral, imperativa y coercitivamente modifiquen la esfera jurídica del gobernado, esto ya se encontraba establecido antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, en jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, bajo el rubro:

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.²²²

En relación a la citada jurisprudencia, se considera que el juzgador de amparo, a fin de establecer a quien se atribuye el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma general y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del gobernado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública.

Entonces es de considerarse como autoridad para efectos del juicio de amparo a toda aquella persona física o moral, ya sea ente público o particular, que de manera unilateral y obligatoria, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas, mediante la emisión de actos de autoridad; mismos que abordaré de forma detenida a continuación.

²²¹ Tesis 190/89, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, segunda parte -1, julio a diciembre de 1989, p. 125.

²²² Tesis 337, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. I, Apéndice 2000, p. 392.

3. *El acto de autoridad*

Tratándose de acto de autoridad, el Doctor Ignacio Burgoa, nos aporta el concepto tradicional al señalar, como “cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente”.²²³ Asimismo el Dr. Alberto del Castillo del Valle, lo define como “la conducta positiva, negativa u omisiva, que se imputa a un ente público, cumpliendo tareas de gobierno frente a los gobernados y desarrollando esos actos de manera unilateral (relaciones de supra a subordinación)”,²²⁴ Entonces de lo ya expuesto el acto de autoridad en sí, se conceptualiza como la manifestación unilateral, externa y definitiva de voluntad que expresa una decisión de carácter imperativo y coercitivo de un órgano del Estado (de hecho o de facto, emanado de un particular, de conformidad con el artículo 5º fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo en vigor, y con las tesis trascritas líneas previas), el cual, en ejercicio de su potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones que pueden producir una afectación a los intereses jurídicos del gobernado.

Éste se puede clasificar según sus características de dos maneras diferentes como acto de autoridad *stricto sensu*, o *lato sensu*, “la ley es el acto de autoridad general (*lato sensu*) que engendra o afecta situaciones jurídicas abstractas e impersonales, y el acto de autoridad *stricto sensu* es aquel hecho concreto que produce una afectación concreta particular o personal”,²²⁵ diferenciándose claramente el significado de ambos actos, ya que en sentido amplio *lato sensu* se trata de normas generales y actos *stricto sensu* se trata de actos específicos dirigidos a individuos en sí.

²²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 203.

²²⁴ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 191, p. 44.

²²⁵ *Ibidem*, p. 208.

En relación a lo anterior, se colige que el juicio de amparo procede tanto contra actos de autoridad *stricto sensu* cuando se trata de hechos concretos, aplicativos o no aplicativos de normas generales que son consideradas actos de autoridad *lato sensu*, que pueden producir las violaciones que establece el artículo 103 de nuestra Carta Magna; abordando a continuación, las características de cada uno de ellos.

A. Características del acto de autoridad “*stricto sensu*”

Del acto de autoridad *stricto sensu* se pueden desprender las siguientes características:

- *Unilateralidad*; porque su existencia depende sólo de la voluntad de la autoridad;
- *Imperatividad*; en virtud de que se impone aun en contra de la voluntad del gobernado a que va dirigido;
- *Coercitividad*; porque si no se obedece voluntariamente se puede lograr su cumplimiento mediante el uso de la fuerza pública; y
- *Personal*; porque crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue derechos u obligaciones que pueden producir una afectación en los intereses jurídicos del gobernado a quien o quienes va dirigido.

B. Características del acto de autoridad “*lato sensu*”

Los atributos fundamentales de todo acto de autoridad en sentido amplio o *lato sensu*, tratándose de normas generales, cuentan con las características que a continuación se mencionan:

- *Generalidad*: “porque está dirigida a todo los que se ubiquen dentro de sus hipótesis normativas”;²²⁶
- *Abstracción*: “en virtud de que los supuestos jurídicos que contempla son genéricos o amplios”;²²⁷

²²⁶ Contreras Castellanos, Julio C., *op. cit.*, nota 130, p. 375.

²²⁷ *Ídem.*

- Impersonalidad: “pues su contenido normativo no se dirige a un sujeto en particular”,²²⁸
- *Bilateralidad*: Característica esencial de la norma general que consiste en otorgar derechos e imponer obligaciones.
- *Exterioridad*: Porque regulan la conducta objetiva, es decir, los hechos y actos del ser humano y no sus pensamientos o ideas.
- *Heterónoma*: Las normas emanan de un ente distinto (que por lo general es el Poder Legislativo) al destinatario que es el gobernado en general.
- *Coercitividad*: Consiste en la posibilidad de que la norma deba ser cumplida aun en contra de la voluntad del gobernado.

Dentro de los actos de autoridad *lato sensu* para efectos del amparo, encontramos diversos tipos de normas generales, contra las que es procedente el juicio de amparo, ello, en términos de la fracción I, del artículo 107 de la nueva Ley de Amparo, que de manera enunciativa, mas no limitativa, señala a: Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellos tratados en que se reconozcan derechos humanos; Las leyes federales; Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Las leyes de los Estados y del Distrito Federal; Los reglamentos federales; Los reglamentos locales; Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general, etcétera.

A su vez, las normas generales pueden considerarse autoaplicativas o heteroaplicativas, ello considerando el momento en que pueden ser aplicadas al gobernado; explicando a cada una de dichas normas a continuación.

a. Normas generales autoaplicativas

Tratándose de normas generales autoaplicativas, son aquellas que pueden causar un agravio desde el momento mismo que entran en vigor, o sea no se

²²⁸ *Ídem.*

necesita un acto posterior para que puedan surtir sus efectos frente al gobernado, el Doctor Carlos Arellano García, refiere que “cuando denominamos autoaplicativas a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce sus efectos jurídicos frente alguno de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación”,²²⁹ por lo que respecta a este tipo de normas la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente se ha pronunciado en el sentido de que la ley tiene el carácter de autoaplicativa cuando, con su sola vigencia, afecte de manera inmediata al gobernado, “independientemente de que se produzca o no un acto posterior de autoridad que la aplique de manera concreta, esto es, cuando sus disposiciones resulten obligatorias desde el momento mismo en que entren en vigor, o dicho en otros términos, que desde ese preciso instante obligan al particular cuya situación jurídica prevén, a hacer o dejar de hacer, sin que sea necesario acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad”,²³⁰ causando un agravio en los derechos del gobernado establecidos a su favor por la norma suprema.

Por lo tanto, se considera que las normas generales autoaplicativas, son aquellas que obligan “al gobernado a un hacer o no hacer desde el momento mismo en que entre en vigor”,²³¹ no requiriendo de un acto de aplicación para que pueda surtir efectos en su contra, razón por lo cual puede causar perjuicios desde el momento mismo de que inicia su vigencia.

El Maestro Julio C. Contreras Castellanos, señala los elementos característicos de este tipo de normas generales, estableciendo:

- Que exista por una disposición de observancia general:
- Que en esa norma se estatuya en sus hipótesis la obligación jurídica a cargo del gobernado, quien es el destinatario de la misma por ubicarse dentro de dicha hipótesis jurídica;

²²⁹ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 7a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 580.

²³⁰ Tesis XIX.4o.1 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVII, Febrero de 2003, p. 1096.

²³¹ Chávez Castillo, Raúl, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 2004. p. 48.

- Que tal obligación jurídica se actualice en la esfera jurídica del gobernado por el solo hecho de que esa norma de observancia general cobre vigencia;
- Que no sea necesario acto alguno de aplicación de esa norma de observancia general, para que las consecuencias jurídicas de la obligación estatuida surtan efectos.²³²

Plazo para impugnar normas generales autoaplicativas

Por lo que respecta al término para promoverse el amparo contra normas autoaplicativas, la nueva Ley de Amparo establece en la fracción I, del artículo 17 y 18, el plazo para promover el amparo contra este tipo de normas que será de treinta días, estableciendo el segundo de los citados preceptos que deberá computarse a partir del día siguiente de su entrada en vigor. La Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece en que momentos se podrá promover el juicio de amparo contra normas generales autoaplicativas, desprendiéndose de la tesis que se transcribe a continuación, bajo el rubro:

LEYES, AMPARO CONTRA. ALTERNATIVAS QUE TIENE EL AFECTADO PARA IMPUGNARLAS Y LAS REGLAS QUE DEBE OBSERVAR.²³³

Del contenido de la señalada tesis, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte, estableció que existen tres tiempos diversos en los que se podrá promover el juicio de amparo contra normas generales autoaplicativas, que son:

- 1º. Si desea impugnar desde luego el ordenamiento de que se trate, “tendrá un término de treinta días contados a partir de aquel en que entre en vigor”. (artículo 17, fracción I y 18 de la nueva Ley de Amparo).

²³² Contreras Castellanos, Julio C., *op. cit.*, nota 130, p. 392.

²³³ Tesis 1649, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Apéndice 2000, Séptima parte, t. I, p. 1152.

- 2º. “Si desea esperar a que le sea aplicado tal ordenamiento, podrá acudir al órgano de control constitucional, pero dentro del término de quince días siguientes al en que tenga conocimiento de dicho acto de aplicación”. (Segundo párrafo de la fracción XII, del artículo 61 de la nueva Ley de Amparo).
- 3º. “Si contra el primer acto de aplicación de la ley procede algún recurso o medio de defensa legal ordinario por virtud del cual pudiera ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer. Si el particular optara por el recurso o medio de defensa (en los que podría incluso, argüir ilegalidad, sin que se entendiera por ello sometimiento a la ley), podrá reclamar en amparo la resolución adversa que recayera a dicho medio de impugnación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación”. (Tercer y Cuarto párrafos de la fracción XII, del artículo 61 de la nueva Ley de Amparo).

b. Normas generales heteroaplicativas

Por lo que respecta a las normas generales heteroaplicativas, son aquellas que no afectan con su entrada en vigor, sino que es necesario un acto posterior de aplicación de la señalada norma, para que pueda causar un perjuicio al gobernado, por lo tanto señala, Manuel Bernardo Espinoza Barragán, que “son las que al iniciar su vigencia no afectan por sí mismas la esfera jurídica de los gobernados, sino para ello resulta necesario e indispensable que con posterioridad se verifique un acto concreto de aplicación de la ley”,²³⁴ siendo a partir de ese momento en el que inicia el término para promover el juicio de amparo para impugnarla.

Los elementos característicos que le animan, según el Maestro Julio C. Contreras Castellanos, son los siguientes:

- Que exista una disposición de observancia general;

²³⁴ Espinoza Barragán, Manuel Bernardo, *Juicio de amparo*, México, Oxford, 2000, p. 283.

- Que en esa norma se estatuya en sus hipótesis obligación jurídica a cargo del gobernado, el cual es destinatario de la misma por ubicarse dentro de la hipótesis jurídica;
- Que para actualizarse tal obligación jurídica en la esfera jurídica del gobernado, sea necesario un acto de aplicación.²³⁵

Plazo para impugnar normas generales heteroaplicativas

El término para promover el amparo contra normas heteroaplicativas, se encuentra establecido en el artículo 17 y 18, de la nueva Ley de Amparo, estatuyendo el primero de los referidos preceptos el termino de quince días para presentar la demanda de amparo, siendo este el término genérico, y el segundo de los mencionados artículos establece a partir del momento en que en que iniciará a computarse. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia estableció que existen dos tiempos diversos en los que se podrá promover el juicio de amparo contra normas generales heteroaplicativas, desprendiéndose de la tesis emitida, y del contenido de los párrafos segundo y tercero de la fracción XIV del artículo 61 de la nueva Ley de Amparo, se prevé que los dos tiempos en los que se podrá promover el juicio de amparo contra normas generales heteroaplicativas, siendo los siguientes:

- 1º. Quince días que se computaran a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución;
- 2º. De haber optado por interponer algún medio de defensa ordinario contra dicho acto de aplicación, los quince días empezaran a contar a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la resolución recaída en el recurso o medio de defensa, si no existen otros medios de defensa ordinarios contra dicha resolución”.²³⁶
(artículo 61 fracción XIV, segundo y tercer párrafos).

²³⁵ Contreras Castellanos, Julio C., *op. cit.*, nota 130, 2009, p. 394.

²³⁶ Tesis 337, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. I, Apéndice 2000, p. 392.

V. LOS PRINCIPIOS RECTORES EN EL AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

Se ha considerado al juicio de amparo como una institución netamente mexicana, su función principal es el control de la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones de la autoridad, realizado por medio de un órgano judicial, que tiene como bases fundamentales a los principios constitucionales que lo rigen. Esos principios o postulados básicos de la acción de amparo, en su gran mayoría se encuentran contenidos en el artículo 107 de la Constitución vigente, que propiamente es el precepto constitucional que establece las reglas esenciales de nuestro juicio de amparo, teniendo estos gran relevancia en el caso del amparo contra normas generales.

Por lo tanto, “la consagración de los principios generales y fundamentales del juicio de amparo en las disposiciones constitucionales involucradas en el artículo 107 es una novedad introducida en nuestro régimen jurídico por la Constitución de 17, lo cual implica una enorme ventaja y una gran conveniencia, toda vez que quedan por ese hecho, fuera de la actividad legislativa del poder ordinario respectivo”,²³⁷ ello “para mayor seguridad de nuestra institución controladora, la cual, de lo contrario, se vería en la posibilidad de ser constantemente alterada”.²³⁸ Estos principios deben estar siempre en mente de los estudiosos del juicio de amparo, al ser la piedra angular de su función protectora, y si bien la doctrina ha hecho referencia a un gran número de ellos, que son mencionados de forma recurrente, por estimarse los más importantes, enumero los que considero de gran relevancia en el caso del amparo contra normas generales:

- Principio de instancia de parte agraviada
- Principio de existencia de agravio personal y directo
- Principio de definitividad
- Principio de estricto derecho

²³⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 268.

²³⁸ *Ídem.*

- Principio de prosecución judicial
- Principio de relatividad de las sentencias de amparo

A continuación se abordaran a cada uno de los principios mencionados, señalando su fundamento jurídico, describiéndolos, así como estableciendo sus características y cuál es su función en el juicio de amparo contra normas generales.

1. *Principio de instancia de parte agraviada*

En el artículo 107 fracción I, de nuestra Ley Suprema, y reglamentado en el artículo 6º de la Ley de Amparo, encontramos “un principio básico de nuestro juicio de amparo, que es el de *iniciativa o instancia de la parte afectada*”.²³⁹ Señalando que “el juicio de amparo sólo puede iniciar mediante el ejercicio de la acción, como su nombre lo indica a petición de parte; excluye la posibilidad de que el amparo inicie su curso de forma oficiosa”.²⁴⁰ El amparo sólo puede promoverse por el individuo que recibe un agravio o violación a sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales vigentes en nuestro país, por parte de la norma general o el acto u omisión de la autoridad.

Este principio rector del ejercicio de la acción de amparo, es uno de los primeros que normaron a este juicio, puesto que desde la Constitución Yucateca de 1841, se estatuyó que se otorgaría la protección constitucional sólo a quienes la pidieran, lo que implica que, aun cuando en forma vaga, se precisó que ésta no podía otorgarse de oficio. Por lo anterior se desprende “que para el ejercicio de la acción de amparo, se necesita la existencia de un agraviado que, personalmente o por medio de sus representantes legales, ejerciten tal acción, pues el amparo de ninguna manera debe proseguirse de oficio, sino bajo el impulso de quien recibe el

²³⁹ *Ibidem*, p. 269.

²⁴⁰ Martínez Martínez Andreu, Ernesto, “Los principios fundamentales del juicio de amparo, una visión hacia el futuro”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2011, t. I, p. 684.

agravio”.²⁴¹ Entonces, los órganos de control constitucional no están legalmente facultados para actuar de oficio en favor del individuo a quien la norma general, un acto u omisión le violenta determinados derechos fundamentales, por más violentadores que sean, pues para ello será necesario que la propia persona que sufre el agravio de forma directa o por medio de sus legítimos representantes, solicite la intervención de los Tribunales Constitucionales, en los términos y con las formalidades que para cada caso prevé la Ley de Amparo.

2. Principio de existencia de un agravio personal y directo

El principio que nos ocupa, actualmente lo encontramos establecido en el artículo 107 fracción I constitucional y en el artículo 5º fracción I de la nueva Ley de Amparo, con algunos cambios respecto a la legislación anterior, “estableciendo que la persona que promueve el juicio de amparo debe ser aquella que, en su concepto, sufra la violación de sus derechos fundamentales”,²⁴² producida por la norma general, el acto u omisión de la autoridad; el primero de los preceptos reseñados establece categóricamente que “el juicio de amparo siempre se seguirá a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola sus derechos reconocidos por esta Constitución y por ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

La fracción I del artículo 5º de la nueva Ley de amparo, se encuentra establecido en términos similares al transcrito, desprendiéndose que en el caso del amparo indirecto, se exige la existencia de un agravio personal que podría ser causado, ya sea de forma directa o de forma indirecta al requerir la titularidad de un derecho o un interés legítimo individual o colectivo que afecte la esfera jurídica del gobernado en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

²⁴¹ Vergara Tejada, José Moisés. *op. cit.*, nota 176, p. 139.

²⁴² Martínez Martínez Andreu, Ernesto, *op. cit.*, nota 240, p. 684.

Entonces, “permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico-, o bien, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero si la situación jurídica derivada del propio orden jurídico”,²⁴³ por lo tanto se reconocerá el carácter de quejoso a quien acredite un interés legítimo. Anteriormente sólo se podía promover el juicio de amparo acreditando un interés jurídico, esto es, haciendo valer un agravio personal y directo, alegando la violación en su perjuicio de un derecho tutelado por una norma, al que se le identifica como derecho subjetivo, otorgándole la propia norma la facultad de hacerlo exigible, “ahora, se añade el interés legítimo, el cual se encuentra entre el interés jurídico y el interés simple –o económico, por ejemplo-, con el cual se permite acudir a los tribunales, ante el sufrimiento de una violación a la esfera jurídica de un sujeto, a exigir el respeto de un derecho que no se encuentra en sentido estricto jurídica y legalmente tutelado”,²⁴⁴ detrás de este podemos encontrar un interés personal, individual, o colectivo, o los que llamamos derechos difusos.

Tratándose del amparo directo, el artículo 107 fracción I, en su segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como el artículo 5° fracción I, cuarto párrafo, establecen la limitación para promover el amparo directo haciendo valer un interés legítimo, al señalar: Tratándose de actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Por lo tanto en esta vía de amparo es necesario acreditar la existencia de un agravio personal y directo, así como el derecho subjetivo, esto quiere decir que no sólo

²⁴³ Silva Meza, Juan, “El proyecto de nueva ley de amparo” (una razón para recordar al doctor Héctor Fix-Zamudio), en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VII, Procesos Constitucionales de Libertad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, 2008, p. 598.

²⁴⁴ Cruz Parcero, Juan Antonio, “*Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*”, t. VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, 2006, p. 443, consultado en <http://xtrategas.com/es/News-Letter/nueva-ley-de-amparo/>, el 18 de Mayo de 2013.

debe existir un agravio, sino que debe recaer en una persona determinada, concretarse a ésta y ser de realización pasada, presente o futuro inminente (no procede respecto del acto aleatorio o hipotético; en esto estriba lo directo del agravio). En virtud de que los actos probables no pueden generar agravio. Debe existir necesariamente un menoscabo u ofensa que afecte específicamente al agraviado. Esta afectación debe haberse ya producido, o estar en ejecución, o bien debe ser de realización inminente.

Con relación a este principio del juicio de amparo, en el caso de normas generales, se aplica lo que llamamos el interés legítimo en los amparos indirectos que puede ser individual o colectivo y en el amparo directo se exige la acreditación del interés jurídico, por lo tanto en este el quejoso deberá acreditar la existencia de un agravio personal y directo, aplicándose de las siguientes formas:

Primero para la procedencia del juicio de amparo contra normas generales, en el caso del amparo indirecto es necesario que el quejoso acredite un interés legítimo, esto es, cuando la afectación de la norma general no se da de forma directa a un derecho reconocido, pero sí afecta la situación jurídica derivada del propio orden jurídico, al ser titular este de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la referida norma general que esta impugnando de inconstitucional viola sus derechos reconocidos por la Constitución y por ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico

Segundo en el caso del amparo directo que se promueve contra resoluciones de tribunales judiciales, administrativas o del trabajo, subsiste la necesidad de acreditarse el interés jurídico, al ser necesario demostrar el agravio personal y directo condicionante para la procedencia del juicio de amparo contra normas generales; en efecto, para que el juez federal pueda conceder el amparo impetrado por un gobernado contra una ley”, que le es aplicada en una sentencia dictada por tribunales judiciales, administrativas o un laudo dictado en una junta local o federal del trabajo, es preciso que acredite la lesión que le causa la aplicación en dicha resolución de la norma inconstitucional.

3. Principio de definitividad

El principio que nos ocupa, es de origen constitucional y legal: Constitucional porque está establecido en la fracción III del artículo 107 de la Constitución, y legal, porque también lo contempla la Ley de Amparo en sus artículos 107 y 170.

Este consiste en La exigencia que la Constitución y la Ley de Amparo, hacen al presunto agraviado para que antes de acudir al amparo, promueva los recursos o los medios ordinarios de impugnación que tenga a su alcance para modificar o revocar el acto reclamado, ello deviene de que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, por lo tanto este solo “procede contra actos definitivos, es decir aquellos respecto de los cuales no hay un juicio, recurso o medio ordinario de defensa susceptible de revocarlo, anularlo o modificarlo”,²⁴⁵ entonces antes de acudir a este, es necesario agotar todos los medios ordinarios de defensa que para el caso concreto prevea la ley.

Por lo tanto “el principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.”²⁴⁶ Ello en virtud, de que este principio se fundamenta en la naturaleza misma del amparo, su ejercicio inicia la realización de las más altas funciones jurisdiccionales desplegadas por los tribunales de la federación, por ello antes de intentarlo, se deberá deducir por el gobernado aquellos medios ordinarios que tiendan a invalidar el acto de autoridad violentatorio de derechos, y sólo podrá atacarse directamente, mediante el juicio de amparo, cuando la ley que lo regula no prevea a favor del afectado algún medio de reparación de este.

²⁴⁵ Martínez Martínez Andreu, Ernesto, *op. cit.*, nota 240, p. 690.

²⁴⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 283.

Así, puede señalarse que la consagración de este principio constitucional se persigue que la Justicia de la Unión no sea requerida cuando previamente un órgano estatal puede revocar, modificar o inclusive anular el acto reclamado, haciéndose de los Tribunales Federales órganos supremos, cuya decisión implique la última instancia y establezcan así la verdad legal absoluta, buscando “que los afectados por las autoridades ocurran, indiscriminadamente, a dicho medio extraordinario de defensa, aun cuando la violación pueda ser examinada a través de otros medios legales de impugnación”.²⁴⁷ Causando con ello la acumulación de juicios con los efectos de retardo en la impartición de justicia, por parte los tribunales de amparo.

Así, con base en las anteriores consideraciones, pueden señalarse como las principales características del principio de definitividad, las siguientes:

- Busca preservar el carácter extraordinario del juicio de amparo.
- El amparo es el último medio de impugnación que debe tramitarse para resolver sobre un caso en concreto.
- El amparo sólo procede contra actos definitivos y, para los efectos de su procedencia, el carácter de definitividad del acto reclamado, debe basarse en la posibilidad o imposibilidad de su impugnación, por medio de un recurso ordinario.
- Antes de acudir al amparo para impugnar un determinado acto de autoridad, el gobernado tiene la carga procesal de agotar todos los recursos o medios de defensa a su alcance para revocar, modificar o nulificar la resolución reclamada.
- Los recursos, juicios o medios de defensa que el quejoso debe agotar son únicamente los que estén previstos en la ley que rija al acto que se pretende impugnar.

²⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. I, Segunda Parte-2, enero a junio de 1988, p. 664.

- Sólo puede eximirse de su cumplimiento cuando expresamente la Constitución Política, la Ley de Amparo o la jurisprudencia lo permitan.
- La consecuencia al desacato de este mandato constitucional es la improcedencia del juicio de amparo.
- En caso de que el amparo ya hubiese sido admitido, la inobservancia del principio de definitividad provocará que se sobresea en el juicio.
- No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación legal.

A. *Excepción al principio de definitividad en el amparo contra normas generales*

En el caso de que el acto reclamado motivo de la demanda de amparo este fundado en una norma general, trátase de ley “federal o local, autoaplicativa o heteroaplicativa, declarada jurisprudencialmente como inconstitucional o sin haberse hecho esa declaratoria de inconstitucionalidad, etcétera, la demanda de amparo podrá promoverse sin necesidad de haber agotado recursos ordinarios previamente a tal interposición”,²⁴⁸ desprendiéndose ello del contenido del artículo 61 fracción XII de la Ley de Amparo.

4. *Principio de estricto derecho*

Este principio “no se establece directamente en la Constitución, sin embargo, interpretado a contrario sensu los párrafos segundo y tercero de la fracción II de su artículo 107, que prevén la facultad de suplir la deficiencia de la queja, se infiere que, fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera el citado principio, el cual, por otra parte, se consigna en el artículo 73 de la Ley de Amparo”.²⁴⁹ De ello surge la idea de que el amparo es un juicio de extremada técnica jurídica, ya que si el quejoso no señala, ni argumenta correctamente los agravios que se le ha causado para que se declare la inconstitucionalidad del acto

²⁴⁸ Del Castillo, del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 191, p. 79.

²⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 298.

reclamado, la sentencia no le será favorable, independientemente de que el acto, la omisión de la autoridad o la norma general sea inconstitucional.

El principio de estricto derecho establece la obligación del juez federal que conoce en específico de un juicio de amparo, a estudiar la litis constitucional planteada de acuerdo con los agravios señalados por el quejoso dentro del respectivo capítulo de conceptos de violación de la demanda de amparo, sin hacer un estudio de cuestiones que no hayan sido señaladas ni expuestas en ese escrito, “a pesar de que el juzgador aprecie la existencia de una violación constitucional que motive la anulación del acto reclamado, sin poderlo estudiar en forma general. Así se desprende de la expresión limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda que emplea dicho numeral”.²⁵⁰ Por lo tanto el juzgador debe limitarse a resolver únicamente sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, hechos valer en la demanda.

El “citado principio no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, solo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos”.²⁵¹ Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado sobre este principio rector del juicio de amparo, sosteniendo que:

Por virtud del principio de estricto derecho, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado o del que debió ser acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías. Ello equivale a que el juzgador no pueda colmar las deficiencias de la demanda, o las omisiones en que haya

²⁵⁰ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. 289.

²⁵¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 297.

incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados.²⁵²

Así, con base en las consideraciones expuestas, pueden señalarse como las principales características del principio de estricto derecho, las siguientes:

- Regula la sentencia de amparo, pues es al dictarse ésta cuando debe aplicarse.
- Busca la imparcialidad del juzgador, al impedir que éste colabore con el quejoso o recurrente para declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto o resolución reclamados.
- Impone una obligación al juzgador de amparo.
- El órgano de control constitucional debe concretar su función jurisdiccional a examinar el acto o resolución combatidos a la luz de lo argüido por las partes en el juicio.
- El juzgador no puede hacer consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad distintas a las aducidas por el quejoso o recurrente, ni ir más allá de las pretensiones de éstos.
- Se trata de un principio general, más no absoluto, ya que admite excepciones como la suplencia de la queja y del error.

A. Excepciones al principio de estricto derecho en el caso de normas

Existen diversas excepciones a este principio que en su conjunto constituyen la figura llamada suplencia de la queja que consiste en esencia, en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean, de manera que es suficiente que el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir; la llamada suplencia de la queja, se encuentra prevista inicialmente en el segundo y tercer párrafos de la fracción II del artículo 107, Constitucional, y por los artículos 79 de la Ley de Amparo.

²⁵² Tesis I.6o.C. J/50, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, junio de 2006, p. 1045.

a. *Suplencia de la queja*

Como ya se señaló la suplencia de la queja consiste, en esencia, en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente que podrían resultarle favorables, independientemente de que finalmente lo sean, de tal manera que es suficiente el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir.

b. *Casos en que opera la suplencia de la queja cuando se reclama una norma general*

Opera la suplencia de la queja, en el caso de normas generales, en el supuesto establecidos por el artículo 79 fracción I de la Ley de Amparo, mismo que señala:

La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los siguientes casos:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

Finalmente, es de señalar que este supuesto de suplencia de la queja únicamente procede ante la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, pero nunca ante la ausencia total de éstos y, además, para que resulte aplicable es menester que el quejoso o, en su caso, el recurrente, haya impugnado, en su oportunidad, la violación procesal de que se trate, pues “la conducta procesal asumida en el procedimiento ordinario por el quejoso, o por el

recurrente, no puede ser subsanada por el juzgador de amparo so pretexto de suplir las deficiencias de los conceptos de violación o de los agravios”.²⁵³

5. *Principio de prosecución judicial*

Este principio se encuentra regulado por en el artículo 107, primer párrafo el cual señala:

Todas 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:...

El párrafo transcrito implica que el juicio de amparo deberá tramitarse atendiendo a las formalidades legales correspondientes, que lo hacen ser un proceso judicial o juicio propiamente como tal.

Ahora bien, al establecerse que el juicio de amparo se deberá substanciar conforme a los lineamientos legales aplicables, por lo que no podrá llevarse a cabo “atendiendo al arbitrio o al capricho de los juzgadores, quienes en todo caso deberán sujetar su proceder a los lineamientos previstos por la Constitución, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 2º, de la Ley de Amparo), acatando así las etapas procesales respectivas que integran al juicio de amparo”.²⁵⁴ Conforme a éste, el amparo es una institución que se tramita ante el órgano jurisdiccional y adopta la forma de un juicio que debe sustanciarse con base en los procedimientos y formas establecidas en el orden jurídico Constitucional artículos 103 y 107 y la ley que los reglamenta.

En relación a este principio, Ignacio Burgoa, refiere que “el amparo, en cuanto a su tramitación, implica un verdadero proceso judicial, en el cual se

²⁵³ Tesis III.2o.A.151 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 2685.

²⁵⁴ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p.9.

observan las formas jurídicas procesales, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia”,²⁵⁵ puesto que al establecer el artículo 107 constitucional que el juicio de amparo se seguirá conforme a un procedimiento que se ajuste a las formas del derecho procesal, implícitamente supone que su tramitación se realiza una verdadera litis o controversia entre el promovente del amparo y la autoridad responsable, como las principales partes de este juicio, en el que cada quien defiende sus derechos.

En razón a las consideraciones expuestas se resume que, con fundamento en el principio de prosecución judicial, tanto las partes que intervienen en el juicio de amparo, como las autoridades encargadas de conocer de él, deben sujetar su actuación, a lo largo de todo el procedimiento, a lo dispuesto en la Norma Suprema y en la Ley de Amparo, ordenamientos éstos que, a su vez, permiten colegir que el amparo debe sustanciarse como un verdadero juicio, puesto que de su contenido se advierte que en la tramitación de este medio de control constitucional se observan los principales caracteres de un proceso jurisdiccional, en el que existen partes contendientes que se sujetan a la potestad decisoria de un órgano del Estado al que se encomienda la función jurisdiccional, el cual, mediante la aplicación de la ley, resuelve la controversia sometida a su jurisdicción.

6. *El principio de relatividad de las sentencias de amparo*

A este principio “se le conoce comúnmente como *fórmula Otero*, atento a que Mariano Otero lo inscribió en el voto particular que dio como resultado la aprobación del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sin embargo, el creador del principio fue Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, quien lo propusiera en el proyecto de Constitución yucateca de 23 de diciembre de 1840. Desde entonces y hasta la actualidad, este rige en el juicio de amparo”.²⁵⁶ Que a la fecha se encuentra establecido en el artículo 107 fracción II, primer párrafo de la Constitución y 73 de la Ley de Amparo, en términos parecidos, disponiendo al

²⁵⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 124, p. 275.

²⁵⁶ Del Castillo del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 132, p. 290.

respecto el primero de citados los preceptos: “Las sentencia 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”.

El principio de relatividad tiende a limitar el efecto de la sentencia de amparo al quejoso, de forma de que quien no haya promovido este juicio no puede beneficiarse con la declaración de inconstitucionalidad del acto reclamado, o de la inconstitucionalidad de la norma general, esto es, que los efectos de la sentencia se darán sólo a favor de la persona o personas que han solicitado la protección de la justicia federal, desarrollándose éste “dentro del principio general de derecho denominado *res inter alios acta* que limita los efectos de los actos jurídicos a los sujetos que participaron en él”,²⁵⁷ por lo tanto con fundamento en este, las sentencias de amparo solo producen efectos jurídicos inter-partes.

Este principio considerado por la doctrina la base del juicio de amparo, ya que hay quienes afirman que es precisamente el principio de relatividad el factor que ha determinado la supervivencia y el éxito de este medio de control constitucional, en atención a él, las declaraciones de invalidez formuladas respecto a determinada ley contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, de manera que sólo se releva a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, lo que, a su vez, se traduce en que los órganos de control constitucional no invaden las atribuciones de los otros poderes, específicamente del legislativo, al anular determinado ordenamiento por estimarlo contrario a la Constitución.

En razón a lo anterior, es de destacarse lo aseverado por Juventino V. Castro, quien señala que “Hemos sostenido –y sostenemos-, que la verdadera esencia de la teoría de MONTESQUIEU llamada de la *trilogía de poderes* no consiste en enfrentar, separa o dividir los Poderes, como con frecuencia y aun

²⁵⁷ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 229, p. 394.

constitucionalmente se dice –cual si fueran casillas que no admiten intercambio o colaboración-, sino en un equilibrio que en la medida en que sea benéfico debe intentarse”,²⁵⁸ no obstante en algún momento otro poder tenga que intervenir su área de atribuciones. “Si la función del Poder Judicial Federal –primordialmente-, es la vigilancia y vivencia de las normas constitucionales, no parece catastrófico que precisamente para hacer prevalecer la Ley Suprema, el único órgano que puede interpretar y definir las disposiciones constitucionales declare que una ley”²⁵⁹ emanada del congreso de la unión o de las legislaturas locales se aparta de la Constitución, en defensa de esta anule la promulgación de la ley considerada inconstitucional. No es que el poder judicial, esté por encima de los otros dos, sino que la norma fundamental, está por sobre los tres poderes que aquella crea y regula. Prevalciendo lo constitucional, y no lo judicial, por lo que no existe invasión alguna de un poder hacia los otros, siendo los límites del poder judicial para declarar la inconstitucionalidad de una norma, lo es la propia Ley Suprema.

Ahora, tratándose el acto reclamado, sea en sí un acto de autoridad *stricto sensu*, no encontramos mayor problema, en la aplicación de este principio, dado a las características señaladas, de este tipo de actos. Siendo la problemática que se había generado por la aplicación de este principio se ha dado en el amparo contra normas generales o lo que llamamos amparo contra leyes, que había sido duramente criticado, por un gran número de estudiosos del derecho. Siendo uno de ellos el hoy Ministro de la Corte, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien ha expuesto diversas razones por las que, a su juicio, es inadmisibles que en un Estado democrático de derecho, como en el nuestro, se aplique este principio, en el caso de normas generales, aseverando al respecto:

En primer lugar, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional, al permitirse la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello;

²⁵⁸ Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 116, p. 339.

²⁵⁹ Ídem.

En segundo lugar, la *fórmula Otero* afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, pues es posible que una norma de grado inferior no sea apartada del orden jurídico y, por ende, sea vigente y aplicable, a pesar de haber sido declarada irregular al no ser conforme con una norma de grado superior;

En tercer lugar, en virtud de la relatividad de las sentencias de amparo se transgrede el principio de igualdad ante la ley; y, finalmente, señala que el que se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano de control constitucional descalifica el carácter de Estado democrático de nuestro país.²⁶⁰

Si bien la reforma constitucional en materia de amparo y la nueva Ley de Amparo, vinieron a solucionar de forma parcial los problemas generados por la aplicación del principio de relatividad en el amparo contra normas generales, debido al establecimiento de la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, misma que se encuentra en los párrafo segundo y tercero de la fracción II, del artículo 107 de la Constitución, así como en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto de la Ley de Amparo en vigor, pero estableciendo en el cuarto párrafo del citado precepto constitucional, que esta es no procede en la materia tributaria, por lo tanto seguirá aplicándose el citado principio en el caso de normas generales tributarias, problema que será abordado en el siguiente apartado.

III. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. *Antecedentes en nuestro país de la declaratoria general de inconstitucionalidad*

Los antecedentes más recientes y considero los únicos que se han dado a lo largo de la historia de nuestro país de este figura jurídica, los podemos encontrar en la Controversia Constitucional y en la Acción de inconstitucionalidad

²⁶⁰ Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, "Hacia una nueva ley de amparo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, Porrúa, 2003, t. I, p. 115.

que se encuentran contenidas en la fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Suprema, tomando como punto de partida la iniciativa de ley enviada el día 5 de diciembre de 1994, por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, cuyo objetivo era “reformular diversos artículos de la Constitución, con el ánimo de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir a la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional. Básicamente la iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional a sus últimas consecuencias, para lo que era necesario incrementar y, en su caso, mejorar el abanico de competencias del Máximo Tribunal del país”.²⁶¹ Si bien formalmente no se estableció en la norma suprema a la Corte como Tribunal Constitucional pero materialmente se facultó para realizar funciones de un verdadero Tribunal en materia constitucional.

Estas reformas constitucionales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y sancionadas por el ejecutivo federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación “el 31 de diciembre de 1994, modificando radicalmente la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la nación. La nueva redacción del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgó al máximo Tribunal la atribución de conocer, en exclusiva, de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad”.²⁶² Se introdujeron importantes cambios al texto del citado artículo, pues además de ampliar de manera considerable el ámbito de las controversias constitucionales, ahora comprendidas en la fracción I del señalado precepto fundamental, se adicionó una fracción II en la cual se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Respecto a la declaración general de inconstitucionalidad por conducto de las controversias constitucionales, tanto la fracción I del artículo 105 constitucional como el 42 de la Ley Reglamentaria establecen que tratándose de resolución de conflictos que versen sobre disposiciones generales de los municipios o de los Estados impugnadas por la Federación, o en los casos a que refieren los incisos

²⁶¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, 2a. ed., México, 2007, p. 16.

²⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, 2a. ed., México, 2007, p. 7.

c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional que son conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, la sentencia que declare la invalidez de dichos ordenamientos tendrá efectos generales sólo cuando hubiese sido aprobada cuando menos por ocho votos de los ministros sesionando en pleno.

Encontrando aquí el primer antecedente legal a nivel nacional de la declaratoria general de inconstitucionalidad de la cual se han resuelto multitud de juicios declarando el pleno con aprobación de ocho ministros o más, de nuestro Máximo Tribunal, la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, situación que a la fecha no ha afectado y mucho menos causado los perjuicios que señalan los detractores que están contra de la declaración de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, en los juicios de amparo.

Tratándose de las Acciones de Inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y nuestra Carta Magna, tiene los mismos antecedentes que las controversias constitucionales, con la diferencia es el objetivo primordial de esta lo es la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general que se encuentra vigente y sea contraria a nuestra Ley Suprema, aclarando que solamente están legitimadas para ejercitar estas acciones los sujetos señalados en la fracción II del artículo 105 de nuestra Carta Magna.

La finalidad principal de las controversias constitucionales es la salvaguarda de los ámbitos competenciales establecidos en la Ley Suprema de los diferentes órganos del Estado, en los diversos niveles de gobierno; y por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad es velar por la supremacía constitucional, contra cualquier norma general que la contraríe.

En la reforma había pasado desapercibida la modernización del juicio de amparo y, con ello, una protección más efectiva de los derechos fundamentales. Omisión injustificada si se tiene en cuenta que hasta antes de la reforma de 1994, el amparo había sido, en la práctica, el único instrumento de justicia constitucional

en México, al ser el proceso por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales. Dándose dicha modernización, de forma parcial, hasta las reformas constitucionales en materia de amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, que originó el establecimiento de una nueva ley de amparo, lo cual será tratado a continuación.

2. La declaratoria general de inconstitucionalidad en las reformas constitucionales en materia de amparo y en la nueva Ley de Amparo

El día 6 de junio de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que trascendieron a la materia de amparo, teniendo especial relevancia las reformas a los artículos 103 y 107 mencionados, ya que el primero de estos establece la procedencia sustantiva del juicio de amparo y el segundo de ellos, los principios esenciales a los que deberán sujetarse los tribunales de amparo al momento de llevar a cabo este procedimiento hasta llegar a la sentencia definitiva, y su ejecución, estableciéndose en los párrafos segundo y tercero de la fracción II, del artículo 107 citado, la declaratoria general de inconstitucionalidad instaurando los siguientes procedimientos:

- a) Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión, se resuelva la inconstitucionalidad de normas generales, por segunda ocasión consecutiva, en este caso la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora correspondiente;
- b) 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.
- c) 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 párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria, lo que parcialmente supera las desventajas de la *fórmula de Otero en el amparo contra leyes*. Ya que en el caso de normas generales en materia fiscal quedaran exentas de la declaratoria general de inconstitucionalidad, siendo en nuestro país el mayor número de amparos contra normas generales se promueven en contra de leyes tributarias, circunstancia que se abordara más adelante.

Ahora como se puede constatar en la parte final del tercer párrafo transcrito establece “la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”, o sea la Ley de Amparo, que en el capítulo cuarto del título cuarto, establece el procedimiento, alcance y condiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad, encontrándola específicamente en los artículos 231 al 235 de la Ley de Amparo en vigor; estableciéndose el inicio de tres distintos procedimientos para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la declaratoria general de inconstitucionalidad:

Primero. El artículo 231 de la Ley de Amparo establece un primer supuesto, al señalar 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.

Segundo. El artículo 232 señala otro procedimiento o un segundo supuesto se inicia cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma

general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo notificara a la autoridad que haya emitido la norma general declarada inconstitucional.

Tercero. Un tercer supuesto lo encontramos en el artículo 233 de la propia Ley de Amparo, al establecer: “los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general”. Aclarando que hasta la fecha no se ha emitido el señalado acuerdo general por parte de la Suprema Corte, pero en este caso también deberá notificarse a la autoridad que haya emitido la norma general declarada inconstitucional, previo al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que deberá iniciar la Corte en Pleno.

Cuarto. “Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva”,²⁶³ se modifica o deroga la norma declarada inconstitucional o bien “entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo”.²⁶⁴ Quien deberá resolver al respecto si declara sin materia el respectivo procedimiento.

Quinto. De conformidad con el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, y segundo párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo, “una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el

²⁶³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acuerdo general 11/2011 del pleno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de octubre de 2011, tercera sección, p. 7.

²⁶⁴ *Ídem*.

pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos”. Aclarando 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.

Sexto. De conformidad con el artículo 234, de la Ley de Amparo “la declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad. Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Séptimo. Una vez aprobada y emitida 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.

Octavo. De conformidad con el artículo 107, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, y 231 segundo párrafo de la Ley de Amparo el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad establecido, no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

De lo establecido en la reforma constitucional en materia de amparo del 6 de junio de 2011 y en la nueva Ley de Amparo que entró en vigor el 3 de abril de 2013, se aprecian avances, buscando solucionar la aplicación del principio de relatividad de las sentencias de amparo en el caso de normas generales, pero con serias limitaciones en cuanto al procedimiento establecido, así como de fondo.

Por lo tanto, estas reformas no corrigen el problema por completo, para que en nuestro sistema jurídico dejen de existir normas generales inconstitucionales, en razón al procedimiento establecido para realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general, primero no será aplicable en juicios de amparo directo, a pesar de que exista jurisprudencia por reiteración emitida por el Pleno, las Salas o los Plenos de Circuito, limitándolo la Ley de Amparo sólo en el caso de amparos indirectos; segundo para la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos procedimentales que se consideran por demás morosos, entre tanto la ley declarada inconstitucional, por el fallo protector sólo tutelaría “a aquellos que lo han solicitado, de manera que el ordenamiento declarado inconstitucional puede aplicarse a los que no interpusieron el juicio de amparo o no tuvieron éxito en su planteamiento, se produce una desigualdad en perjuicio de los que no han obtenido una sentencia favorable, no obstante que exista una declaración”²⁶⁵ hecha por el alto tribunal del país, respecto a que la norma es contraria a la Constitución y por tanto se declara su inconstitucionalidad pero solamente beneficiaría a las partes que hayan intervenido en el proceso de amparo donde se haya realizado tal declaración.

Por lo expuesto, seguirá aplicándose al resto de los gobernados que no se hayan podido inconformar contra ella, ya sea “por falta de recursos económicos o técnicos suficientes no están en posibilidad de promover el amparo contra esa misma norma o, aun peor, quienes promueven el amparo, pero ante los formalismos procesales, no lograron obtener una sentencia que analice el fondo del asunto”,²⁶⁶ debiendo soportar la aplicación de la norma declarada inconstitucional hasta en tanto se cumplan todas las formalidades establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo; Primero, que se dicten dos resoluciones por las Salas o el Pleno, que declaren la inconstitucionalidad de la ley; o Segundo,

²⁶⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 186, p. 161.

²⁶⁶ Mac Farland González, Manuel, “Las reformas constitucionales al amparo”, consultado en <http://elmundodelabogado.com/2011/las-reformas-constitucionales-al-amparo/>, el 1º de junio de 2013.

se establezca jurisprudencia por estos órganos; para que así después del término perentorio de 90 días que se le da al órgano que emitió la norma declarada inconstitucional, sin que la haya modificado o derogado, pueda proseguir con el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad de la referida norma general, por parte del Pleno de la Suprema Corte.

Por otro lado, en cuanto a la limitación de fondo, el cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional, restringe la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, al señalar “lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria”. Por tanto, el procedimiento de declaratoria y en sí la declaratoria general de inconstitucionalidad, no procederá en contra de normas en materia tributaria. Ello a pesar de ser “precisamente las leyes tributarias las que engendran el mayor problema”,²⁶⁷ generándose este por la entrada en vigor de leyes fiscales, que son contrarias a la Ley Suprema, “de tal manera que al excluirlas el legislador, se pierde todo lo bueno que dicha reforma buscaba”,²⁶⁸ dejando por ello, desprotegidos a los gobernados contribuyentes que por diversos motivos no puedan promover una demanda de amparo en contra de la entrada en vigor o aplicación de leyes tributarias que se encuentran en franca violación de la Carta Magna, teniendo que tolerar su aplicación a pesar de haberse emitido una sentencia por parte de los Tribunales Federales en la que determinaron la inconstitucionalidad de esta norma general.

En relación a ello el Doctor Hector Fix-Zamudio, refiere, “en algunas ocasiones, como personalmente nos fue posible constatar la aplicación o la entrada en vigor de un ordenamiento legal, especialmente de carácter fiscal, puede provocar la interposición de cientos, incluso de miles de demandas de amparo, cuya acumulación por los juzgados de Distrito correspondientes”,²⁶⁹ llega

²⁶⁷ Fernández Fernández, Vicente y Samaniego Behar, Nitza, “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, no. 27, enero-junio de 2011, p. 197.

²⁶⁸ *Ibidem*, pp. 197-198.

²⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 186, p. 160.

a ocasionar grandes dificultades, puesto que puede integrarse un expediente que puede comprender de varios tomos y miles de fojas, dictándose una sentencia de gran extensión, al tener que resolver diversos argumentos de todos los promoventes de los juicios de amparo integrados al expediente de amparo.

Pudiendo complicarse dicha situación “si se interponen recursos de revisión distintos contra el fallo del juez de Distrito ante la Suprema Corte de Justicia, ya que el Tribunal en Pleno debe examinar el voluminoso expediente, cuyo estudio pormenorizado puede llevar varios meses”.²⁷⁰ Violentándose a la vez con ello el principio de justicia pronta establecido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, con la finalidad de hacer efectivo este principio, así como el de igualdad ante la ley, “en todo caso a nuestro parecer, la respuesta al dilema constitucional-fiscal se halla en buscar la relación proporcional entre el extremo de la declaración general de invalidez de una norma tributaria y su afirmación de los principios constitucionales que pretende hacer valer, y el de la necesidad –también constitucionalmente avalada- de que el Estado tenga los recursos indispensables para cumplir sus funciones”,²⁷¹ pero ello no deberá realizarlo violentando los derechos esenciales del gobernado establecidos en la propia Norma Suprema.

Siendo necesario adoptar por economía procesal, la declaratoria general de inconstitucionalidad en materia tributaria, para que la Suprema Corte, pueda determinar con efectos generales si la norma fiscal es inconstitucional, evitándose resolver una multitud de demandas que en la actualidad se interponen contra normas generales tributarias, ya sea por su entrada en vigor –tratándose de leyes autoaplicativas- o su aplicación –heteroaplicativas- a los ciudadanos que se hayan posicionado en el supuesto jurídico que establece la norma general.

En relación a lo anteriormente expuesto no es posible entender los motivos porque tratándose de leyes inconstitucionales en materia tributaria se siga

²⁷⁰ *Ídem.*

²⁷¹ Sánchez Gil, Rubén, “Declaratoria de inconstitucionalidad y normas tributarias”, <http://elmundodelabogado.com/2012/declaratoria-de-inconstitucionalidad-y-normas-tributarias/>, consultado el día 1º de Junio de 2013.

aplicando el principio de relatividad de las sentencia de amparo, ya que en base a este “la ejecutoria únicamente tendrá efectos de que la autoridad responsable inaplique la ley al peticionario del amparo, pero la misma no queda invalidada y continua vigente, luego en otros casos las autoridades podrán seguir aplicando sin restricción alguna la ley inconstitucional”.²⁷² Este principio se finca en el carácter individualista de protección de los derechos del gobernado, y violenta los principios de congruencia y armonía jurídica que deben prevalecer en todo régimen que se considere de ser un Estado democrático de derecho.

3. *Problemas fundamentales que seguirán generándose por la restricción impuesta de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en amparos contra normas generales en materia tributaria*

Como lo he señalado con antelación, la restricción impuesta en la Constitución y en la Ley de Amparo, de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en amparo contra normas generales en materia tributaria, sobrellevaría problemas fundamentales, en razón de seguir aplicándose el principio de la relatividad de las sentencias, apreciándose los siguientes:

Primero. No hay plena vigencia al principio de supremacía constitucional. La Constitución es la norma suprema, de conformidad con lo establecido en su artículo 133, “que determina su jerarquía superior respecto de todo el orden normativo que existe en el país”,²⁷³ por lo que cualquier norma de rango inferior que la contravenga es técnicamente nula y debe dejar de ser aplicada. “La Constitución es norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, y la validez de todas la normas y actos jurídicos del sistema jurídico mexicano dependen de su conformidad con la Constitución. Este principio fundamental del constitucionalismo se ve afectado cuando se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para

²⁷² Martínez Sánchez, Francisco, *La Jurisprudencia en Materia Inconstitucionalidad de Leyes*, México, Porrúa, 2002, pp. 151-152.

²⁷³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 15.

ello”.²⁷⁴ Generando la existencia en nuestro sistema jurídico de normas generales declaradas inconstitucionales, mismas que siguen siendo aplicadas a los demás individuos que no obtuvieron o no participaron en el amparo que declaró la inconstitucionalidad de esa ley tributaria, dado sus efectos relativos.

Segundo. Se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano. Siendo ampliamente conocida “la teoría de la regularidad de los sistemas jurídicos, expuesta por Kelsen”.²⁷⁵ De conformidad con esto, “el orden jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma de grado superior determina la forma de creación y, en cierta medida, el contenido de la norma de grado inferior. Cuando hay conformidad entre la determinación de la norma superior con la de la norma de grado inferior se dice que existe regularidad; regularidad formal si se respeta la forma de creación”,²⁷⁶ y también existe “regularidad material si se respeta el contenido. En los casos en que la norma de grado inferior no respeta la forma de creación o el contenido establecido en la norma de grado superior habrá irregularidad. Las normas irregulares deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos de control previstos en el mismo orden jurídico”.²⁷⁷ Por lo tanto, seguirían vigentes normas generales que mediante sentencia emitida por los Tribunales Constitucionales, se estableció pugnan con la Norma Suprema, pero a pesar de ello seguirían aplicándose al resto de los ciudadanos. Como el caso de la materia tributaria tendríamos normas generales irregulares —por así haberlo determinado el órgano de control— que, no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico, son vigentes y se siguen aplicando a pesar de su declarada inconstitucionalidad, con lo cual se tienen varios órdenes jurídicos dependiendo de los destinatarios; para la mayoría se seguirá aplicando la norma irregular, a pesar haber sido reconocida como inconstitucional por el órgano facultado para ello, lo cual resulta paradójico.

²⁷⁴ Zaldivar Lelo De Larrea, Arturo, *op. cit.*, nota 260, p. 116.

²⁷⁵ Kelsen afirma que la regularidad no es “sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico”. *op. cit.*, nota 7, p. 14.

²⁷⁶ Zaldivar Lelo De Larrea, Arturo, *op. cit.*, nota 260, p. 116.

²⁷⁷ *Ídem.*

Tercero. “Se atenta contra el principio de la igualdad ante la ley. La obligatoriedad de normas inconstitucionales en materia tributaria, para los demás “gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados; sin que sea válido sostener que se trata desigual a los desiguales, pues algunos tienen en su favor una sentencia de amparo y otros no”;²⁷⁸ la aplicación de normas inconstitucionales es de tal gravedad, mayormente cuando en muchos casos sólo refleja las desigualdades económicas y sociales que el Estado está obligado a aminorar a través de medidas que tiendan a la igualdad material. Fracasando así, el acceso a la justicia y los demás objetivos por los que debe velar un Estado social de derecho en sentido pleno.

Cuarto. La extensión protectora de las sentencias de amparo se limita, estando en contra del principio de economía procesal. Al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad de una norma tributaria, generando rezago de los Tribunales de la Federación, por el exceso de trabajo, al presentarse amparos masivos por parte de los agraviados por leyes fiscales, mismos que son resueltos favorables a cada uno de estos, “con ello se obliga a los ciudadanos afectados a tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia,”²⁷⁹ que encontramos establecida en el segundo párrafo del artículo 17 de la Norma Suprema.

Todo lo anterior, en sí genera consecuencias teóricas y prácticas inadmisibles que se constatan con lo que se ha dicho, pero, además, implica la institucionalización de serias injusticias que se podrían dar, por la aplicación de normas generales tributarias, que fueron declaradas inconstitucionales por los diversos tribunales de la Federación, y que no se podrá realizar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, y por tal motivo estarán vigentes aplicándose en contra de la inmensa mayoría de los mexicanos; los que por falta

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 117.

²⁷⁹ Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 142.

de cultura o de recursos económicos, o ambas causas, están imposibilitados para contratar a un abogado especialista y obtener una sentencia de amparo favorable.

En nuestro país que hasta la actualidad se cuenta con “serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia *per se* la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, a pesar de su declaración de inconstitucionalidad”.²⁸⁰ En razón a ello, no es justificable que continúe vigente una norma declarada inconstitucional para quienes no pudieren o no tuvieran los medios necesarios o técnicos, para promover el juicio de amparo.

4. *Razones por las que se debe adoptar la declaratoria general de inconstitucionalidad en materia tributaria*

Como se ha constatado en las Controversias Constitucionales y en las Acciones de Inconstitucionalidad, donde se ha llevado a cabo la declaratoria general de Inconstitucionalidad de normas generales, esta tendría a anular con efectos generales la norma viciada y obligaría a las autoridades a abstenerse de aplicarla en el futuro y así evitar los problemas que actualmente ha generado la llamada *fórmula otero*, misma que se seguirá aplicando en la materia tributaria.

La declaratoria general de inconstitucionalidad responde a necesidades concretas, sustentándose ello en cinco vigorosas razones que se señalan a continuación:

- Dar plena vigencia al principio de igualdad ante la Ley.
- Dar plena vigencia al principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la Carta Magna, al dejar de aplicarse a los demás gobernados una norma general declarada inconstitucional por una sentencia de amparo.

²⁸⁰ Zaldivar Lelo De Larrea, Arturo, *op. cit.*, nota 260, p. 118.

- Existen antecedentes en el ordenamiento jurídico mexicano de la declaratoria general de inconstitucionalidad con resultados importantes, en el caso de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, establecidas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.
- La evolución del derecho constitucional y del juicio de amparo convierten en una exigencia la desaplicación de las normas inconstitucionales de cualquier materia.
- Evitar el rezago por exceso de trabajo en los tribunales de la federación, al dejar de presentarse amparos masivos por parte de los agraviados, mismos que son resueltos favorables a cada uno de ellos, sin poder el tribunal hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad de la ley tributaria.

En razón a lo señalado con antelación es necesario que en las sentencias de amparo contra normas generales tributarias que se hayan declarado inconstitucionales, el otorgamiento de efectos *erga omnes* por lo menos en los términos planteados en la Constitución y en la Ley de Amparo para el resto de las normas, pudiendo aliviar esto, situaciones injustas e inequitativas que son propiciadas por la aplicación de la fórmula Otero en materia fiscal. Sin embargo, como ya lo he manifestado esta reforma tendría que darse primeramente a través de la modificación a la Constitución de la República, eliminándose el cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 107, y modificándose los párrafos segundo y tercero de la citada fracción, estableciéndose en ella mecanismos que garanticen una adecuada aplicación de la facultad que se otorgaría al Poder Judicial para que por decirlo así anule con efectos generales, la legislación que vaya en contra de nuestra Carta Magna, y en segundo lugar se modifique la Ley de Amparo adaptándola a la reforma constitucional que se dé en ese mismo tenor, por lo que respecta al Capítulo VI del Título Cuarto.

El significado de otorgar efectos generales a las sentencias de amparo que hayan declarado la inconstitucionalidad de una norma general no sólo se estará

otorgando al derecho alegado por un gobernado, sino la conformidad de las normas generales con respecto a la Constitución. “Por lo mismo, no resultará posible seguir argumentando la procedencia de los actos como una cuestión estrictamente relacionada con una persona, sino pasar al entendimiento de que, al ser la reclamación la vía para garantizar la supremacía constitucional, tal vía debe ser concebida en términos más amplios o generosos”.²⁸¹ En otro aspecto, “la determinación por los efectos generales conduce a colocar de un modo distinto a los órganos del Poder Judicial de la Federación, no solo como protectores de los individuos sino, adicionalmente, como protectores de la Constitución y del orden jurídico, y como límite cierto a los posibles excesos de las mayorías parlamentarias”.²⁸² Por último, resulta evidentemente la trasgresión de la garantía de igualdad del orden jurídico, no se trata de que cada uno logre la defensa de un interés concreto y con independencia de la posición de los demás, sino el hecho de que todos podamos gozar de iguales condiciones jurídicas sin importar la concreta posición jurídica o las particulares posibilidades de acceso a la justicia. Razones estas que justifican la necesidad de adoptar la declaratoria general de inconstitucionalidad contra cualquier norma general que pugne con la Ley Suprema.

²⁸¹ *Ibidem*, pp. 121-122.

²⁸² *Ibidem*, p. 122.

CAPÍTULO TERCERO
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE CONTROL
DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES

I. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. *Definición*

Considero necesario establecer previamente el significado gramatical de la palabra controversia según el diccionario de la lengua española, refiere a “discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas, (Del lat. controversia)”,²⁸³ así también del vocablo constitucional cuyo significado es “relativo a la Constitución. De acuerdo, conforme o según la Constitución”²⁸⁴. En base a ello literalmente se puede considerar a la controversia constitucional como una confrontación de intereses que son inherentes a la Constitución.

El maestro Juventino V. Castro y Castro, nos aporta su definición de la controversia constitucional, señalando al respecto, como:

Los procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, o por sus respectivos órganos legitimados y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosa sobre límites de los Estados.²⁸⁵

²⁸³ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 437.

²⁸⁴ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, nota 123, p. 184.

²⁸⁵ Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 Constitucional*, 6a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 59-60.

Actualmente, además de los órganos señalados con antelación como legitimados, también puede promover este medio de control los órganos constitucionales autónomos, como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Universidades Autónomas, etc., contra otro órgano autónomo, o contra el Poder Ejecutivo de la Unión, o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo, Elisur Arteaga Nava refiere en virtud de la controversia constitucional la Suprema Corte “asume las funciones de defender la constitución, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad establecidos en ella, rebasen su campo de acción e invadan el que se asigna a otros. Aunque, la acción se endereza directamente contra el acto; persigue que se declare su nulidad por medio de invocar, fundar y probar causales de invalidez”.²⁸⁶ Por tanto es una litis que puede darse entre poderes u órganos de estado o autónomos, específicamente señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, con el fin de que la Suprema Corte decida sobre la inconstitucionalidad de actos o en su caso de normas generales que hayan violentado el orden constitucionalmente asignado para dichos órganos.

Por otra parte, la Ministra Olga Sánchez Cordero, retoma el concepto de la controversia constitucional, señalando son:

Procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o actos concretos solicitándose su invalidación

²⁸⁶ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 12, p. 1008.

alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.²⁸⁷

De lo anterior se puede concebir a la controversia constitucional como un medio de control constitucional, que compete conocerlo en única instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra actos y disposiciones generales, por esto se considera un mecanismo de control constitucional de normas generales, que pueden promoverlo órganos originarios de Estado, trátase de la Federación, un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, o los poderes de la Unión, Poder Ejecutivo y Legislativo, o de un Estado o el Distrito Federal, trátase del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así también órganos autónomos constitucionales y que tiene como fin primordial la tutela del ámbito de atribuciones establecidas a favor de dichos entes públicos por la Norma Suprema, resguardando así el sistema federal y de división de poderes, y preservando la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a cada uno de dichos órganos.

Así también, no debemos dejar de considerar que la controversia constitucional no sólo protege el apartado de la Norma Suprema que establece las competencias de los órganos originarios del Estado o poderes constituidos, sino en general toda la Constitución, (parte orgánica y parte dogmática), especialmente cuando por este medio se combate una norma general emitida por una autoridad incompetente, por estimar corresponde a otro órgano de Estado, regular los aspectos que se contienen en la disposición general atacada de inconstitucional, de acuerdo al ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, por ello la trasgresión invocada está sujeta a este medio de control constitucional, siempre que exista un principio de afectación al órgano que promueva la controversia.

²⁸⁷ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “Controversia constitucional y nueva relación entre poderes, algunos aspectos del caso mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. II, p. 1136.

2. Antecedentes

Si bien, “durante la primera mitad del siglo XIX, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron los órganos de gobierno encargados de dirimir las desavenencias ente los Estados y el gobierno central, o entre los poderes de los mismos Estados. Las soluciones a los problemas de constitucionalidad se daban de manera política, y en caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaba su nulidad”,²⁸⁸ a pesar de esto, el primer antecedente constitucional de este mecanismo de control, lo podemos encontrar en la Constitución Federal de 1824, misma que abordaré a continuación.

F. *La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824*

Podemos señalar que el primer antecedente de la controversia constitucional lo encontramos en este documento Supremo, específicamente en la fracción I, del numeral 137, que establecía al respecto:

Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.²⁸⁹

Como se puede apreciar del precepto transcrito, desde la Constitución de 1824, ya se encontraba establecido un mecanismo similar a la controversia

²⁸⁸ González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993, p. 9.

²⁸⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 24, p. 188.

constitucional que como en la actual, era competente la Suprema Corte para conocer de las diferencias que pudieran surgir entre Estados de la Federación, mismo que se tramitaba como un verdadero juicio en el que debía recaer una sentencia, la diferencia es que en dicho precepto sólo se facultaba para resolver sobre conflictos entre Estados, por lo tanto no podía ser promovido por la Federación, ni ser esta demandada en este tipo de procedimiento, asimismo otra diferencia con la actual controversia es que aquella podía ser promovida por particulares contra otro particular, sobre tenencia de la tierra, bajo concesiones de diversos Estados, o también podría usar su derecho, contra la autoridad que la otorgó, reclamando la concesión.

G. *Las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836*

El siguiente antecedente, aunque muy discutido, lo encontramos en las Leyes Constitucionales de 1836, que crea al “Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos”.²⁹⁰ La discusión radica a que esta ley pertenecía a un sistema centralista, y el mecanismo establecido era eminentemente político, aunque “de manera clara incluyen un sistema para la resolución de conflictos entre órganos y mecanismos para el control de la constitucionalidad de las leyes”.²⁹¹ Estos los encontramos en la segunda de las Siete Leyes Constitucionales, que se refirió al llamado cuarto poder, estableciendo en el artículo 12, como atribución:

...declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción por contravenir a la Constitución, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos 18 votos del Poder Legislativo; declarar a petición de la

²⁹⁰ Cruz Barney, Óscar, “El supremo poder conservador y el control constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. II, p. 963.

²⁹¹ Martínez Ramírez, Fabiola, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. VIII, p. 571.

Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución, y declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquélla hubiese invadido funciones.²⁹²

Aunque se ha considerado, realmente este medio de control establecido por las Leyes Constitucionales de 1836, no es meramente un antecedente de la controversia constitucional, en virtud de que este último es jurisdiccional y el establecido por las citadas leyes es político, ejercido por el Supremo Poder Conservador, mediante la declaración de nulidad de actos del poder ejecutivo, judicial y legislativo (leyes), a petición de los otros poderes, siempre que con ella se hubiesen invadido funciones, mientras que la actual controversia constitucional es llevada a cabo por la Suprema Corte, que en esa época ya existía, mediante un juicio con todas las etapas procesales, culminando con una sentencia que declara, de ser procedente, la nulidad del acto impugnado o la disposición general, en algunos casos con efectos generales.

H. *Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843*

Otro antecedente lo encontramos en las “Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, y publicadas por bando nacional el 14 del mismo mes y año, establecía”,²⁹³ como facultad de la Suprema Corte de Justicia, en la fracción V, del artículo 118, lo siguiente:

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un

²⁹² *Idem.*

²⁹³ *Ibidem.*, p. 570.

departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.²⁹⁴

En el precepto transcrito, se aprecia la facultad que se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de las demandas judiciales promovidas por un departamento contra otro, encontrando aquí la similitud con el mecanismo en estudio, aunque la misma fracción también legitimaba a los particulares para que promuevan este tipo de juicio, a diferencia de la controversia que sólo puede ser promovida por órganos de Estado, pero debemos de tomar en cuenta que en ese momento aun no estaba estatuido el juicio de amparo, siendo este el único medio que contaban los gobernados para atacar una determinación de un departamento, el cual se podía llevar a cabo mediante un verdadero juicio.

I. *La Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857*

El siguiente antecedente, lo encontramos en los artículos 97 fracciones III, IV y V, y 98 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, mismos que al respecto disponían:

Artículo 97. Corresponde á los tribunales de la federación, conocer:

...

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.

...

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia el conocimiento de las controversias que se

²⁹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 24, p. 188.

susciten de un estado con otro, y de aquellos en que la Unión fuere parte.²⁹⁵

Como se desprende de los numerales transcritos, en el primero de ellos se estableció en las fracciones III a la V, la competencia para conocer de las controversias en las que la federación fuere parte, de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, asimismo en el artículo 98, se le otorga específicamente la competencia a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia para que conociera de las controversias que se suscitaban de un estado con otro, y de aquellos en que la Unión fuere parte, “sobre la inconstitucionalidad de sus actos, en el entendido de que este medio de defensa de la Constitución, fue un recurso o juicio innominado”.²⁹⁶ En términos generales, la procedencia de la controversia constitucional, se dio cuando ésta se promoviera por un estado contra otro estado, y aquellas controversias en que la federación fuera parte; aunque este artículo no tuvo realmente efectos prácticos, y si bien es cierto en el periodo de vigencia de esta Constitución “se presentaron diversos conflictos entre los poderes de algunos estados”,²⁹⁷ pero estos conflictos dieron lugar a que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, propusiera que las cuestiones políticas que perturbaran a los estados fueran resueltas por el mismo Congreso. Razón por la cual, “hasta donde sabemos la Suprema Corte no ejerció esa atribución”.²⁹⁸ Ya que si bien el artículo 98 transcrito la facultaba para conocer de ellas, pero la propia Corte estableció que todavía no existía una ley reglamentaria que estableciera el procedimiento para este tipo de controversias, siendo por ello que los estados no podían promover este tipo de juicios.

En este mismo periodo “el 14 de noviembre de 1895, el presidente Díaz emitió, en uso de la autorización concedida al Ejecutivo de la Unión por la ley de 2

²⁹⁵ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, consultado en www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf, pp. 19-20, el 11 de noviembre de 2013.

²⁹⁶ Del Castillo, del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 127, p. 61.

²⁹⁷ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 1, p. 288.

²⁹⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 38.

de junio de 1893, el Código de Procedimientos Federales, en cuyo título preliminar finalmente se ordenó integralmente al Poder Judicial de la Federación”.²⁹⁹ Por lo tanto en el artículo 47 de este ordenamiento se transcribió el contenido del numeral 98 de la Constitución, y en el artículo 55, fracción I, se facultaba a la Segunda Sala de la Suprema Corte para conocer en segunda instancia de las controversias que se suscitaren entre dos o más estados, mientras que en el artículo 56 del mismo ordenamiento establecía que la Tercera Sala conocería, en primera instancia, de los asuntos mencionados en el artículo 55. Ahora, debido a que las salas Segunda y Tercera se componían de tres ministros cada una de ellas, era viable llegar a considerar que la Tercera Sala hacía las veces de órgano de instrucción en los asuntos uniinstanciales como los analizados, de conformidad a lo establecido por el artículo 13 del referido cuerpo de leyes.

Asimismo, “el 16 de diciembre de 1908, el presidente Díaz expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación, en ejercicio de la autorización concedida por medio de los decretos del 24 de mayo de 1906 y 13 de diciembre de 1907. El conocimiento de los conflictos entre los estados siguió correspondiendo a la Sala Primera”,³⁰⁰ pero sólo “en cuanto al conocimiento de la primera instancia de los conflictos entre estados (artículo 42 fracción I), mientras que a la Segunda correspondía el conocimiento de la Segunda Instancia”,³⁰¹ ello de conformidad a lo establecido por el inciso a de la fracción III, del artículo 43, de la citada ley. Observándose que durante el tiempo en que se encontraba en vigor la Constitución de 1857 las controversias constitucionales no fueron, un mecanismo de uso para resolver los conflictos relativos a esta materia, por lo tanto, tampoco se consideró una vía de control de la regularidad constitucional. Ello debido a que la resolución de los conflictos de tipo político se daba por otras vías, por lo que no se emitieron las disposiciones para regular este procedimiento,

²⁹⁹ Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX (1888-1900)*, México, SCJN, 1992, p. 39.

³⁰⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 298, pp. 39-40.

³⁰¹ *Ibidem.*, p. 40.

no dándole la importancia que actualmente tiene de mecanismo de control constitucional de actos y normas generales.

J. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917

Otro antecedente de la controversia constitucional, lo encontramos ya en los artículos 104 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableciendo al respecto el primero de los citados preceptos:

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.
- II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.
- IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.
- V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Como se puede apreciar del contenido del artículo transcrito, éste se encuentra redactado en términos similares al artículo 97 de la Constitución de 1857, estableciendo también la competencia en general de los tribunales de la federación para conocer de los diversos conflictos señalados en sus seis fracciones, en cuanto a la controversia constitucional, la jurisdicción para conocerla se establece en las fracciones IV y V, otorgando competencia a los tribunales de la federación para conocer de los conflictos que se susciten entre dos o más estados, o de un estado y la federación,... y los de la federación o un estado, y de las que surjan entre un estado y otro o más vecinos de otro estado.

Para abordar al artículo 105, considero pertinente estudiar su historia legislativa, partiendo de su discusión que se dio en torno a este en el seno del poder constituyente:

Fue discutido en la sesión del 22 de enero de ese año (1917). Dentro de las cuestiones relevantes suscitadas en el debate, se encuentran los argumentos de los diputados GONZÁLEZ, MACHORRO NARVÁEZ y MEDINA respecto a dos cuestiones fundamentales: primera, el sentido de la expresión “constitucionalidad de un acto” respecto de los conflictos entre los poderes de los estados, segunda, si debía ser el Senado o la Suprema Corte quienes debían conocer de las controversias “políticas” surgidas entre esos poderes.³⁰²

Una vez concertado quedo aprobado, otorgándole competencia a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de controversias constitucionales, en los siguientes términos:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la

³⁰² Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. II, p. 978.

constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.³⁰³

Del contenido del precepto transcrito se aprecia que este se encuentra redactado en términos similares al artículo 98 de la Constitución de 1857, ampliando la “competencia a la Corte para conocer de las controversias entre los estados, los poderes de un mismo estado y estos con la federación, sin mencionarse expresamente a los municipios”,³⁰⁴ así como también no hace mención si esta procedía contra disposiciones generales, para ello fue necesario que la Suprema Corte, emitiera diversas tesis en las que se establecían la procedencia de la controversia constitucional contra leyes.

Posteriormente, el día 25 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al artículo 105 constitucional, quedando redactado en los siguientes términos:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte en los casos que establezca la ley.³⁰⁵

Esta reforma agrega la frase, en los casos que establezca la ley, dando pauta al establecimiento de una ley secundaria que reglamentara dicho precepto

³⁰³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia, Sus leyes y sus hombres*, México, SCJN, 1985, p. 50.

³⁰⁴ Valencia Carmona, Salvador, “La autonomía del municipio y su defensa constitucional en México y España”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. III, p. 942.

³⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La división de poderes*, México, SCJN, 2005, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, p. 105.

constitucional, pero al igual que la anterior reforma no tuvo mayor trascendencia. Después, el 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, otra reforma que modificó de nueva cuenta el citado artículo 105 constitucional, insertándose al Distrito Federal y sus órganos de gobierno, legitimándolo activa y pasivamente, quedando este precepto en los siguientes términos:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.³⁰⁶

A pesar de dicha reforma no se le da impulso a este medio de control debido a que careció de una ley que lo reglamentara, razón por lo que la Suprema Corte, mediante criterios aislados y jurisprudencia, trató de llenar esos vacíos legales. Por tal motivo este numeral “apenas tuvo importancia en la práctica. Independientemente de que no había una ley que lo reglamentara, como ya he mencionado, los conflictos a que hace referencia en muchos casos eran resueltos por el Senado, desde luego fundamentándose en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional”.³⁰⁷ Por lo tanto, ante la falta de ley reglamentaria se estableció por la Suprema Corte, en diversas tesis, que la legislación aplicable era el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, y la Ley de Planeación de 1983.

En los años que comprendieron de 1917 a 1994, “se promovieron cincuenta y cinco controversias constitucionales, de las cuales catorce se suscitaron entre la

³⁰⁶ Martínez Ramírez, Fabiola, op. cit., nota 291, p. 574.

³⁰⁷ *Ibidem.*, p. 573.

federación y un estado, veintidós entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado”.³⁰⁸ Por lo tanto, es de considerarse que fueron pocos los órganos de Estado que promovieron una demanda de controversia, ya que como se señaló sólo se presentaron 55 en el lapso de 77 años, puede considerarse como menos de una por año.

Dado a que realmente el artículo 105 constitucional, no resultó práctico, el 5 de diciembre de 1994 el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo presentó una iniciativa al Senado de la República, misma que dio inicio al procedimiento de reforma de entre otros preceptos, al artículo 105 constitucional. Que en su parte medular la iniciativa buscaba la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, por lo tanto, era necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Otorgar mayor fuerza a sus decisiones;
2. Ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales;
3. Dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno; y
4. Fungir como garante del federalismo.³⁰⁹

La reforma al artículo 105 constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, modificó “más de una veintena de artículos constitucionales, produciendo una de las mayores reformas al sistema judicial de nuestro país”,³¹⁰ buscando con ello llevar el principio de la supremacía constitucional a sus últimas consecuencias, ampliando la competencia del Máximo Tribunal del País, constituyendo “un avance significativo en materia de controversias constitucionales, ya que amplía los supuestos establecidos desde la

³⁰⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 302, p. 978.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 981.

³¹⁰ Castro y Castro, Juventino, “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. I, p. 949.

Constitución de 1917 para su procedencia, dejando atrás la solución de conflictos competenciales o de atribución por parte de los órganos o niveles de gobierno que en el pasado se resolvían vía política, privilegiando ahora su resolución por medio de la intervención de la Suprema Corte de Justicia”,³¹¹ quien será el órgano competente para resolver este tipo de conflictos, en única instancia, estableciendo a esta como un verdadero Tribunal Constitucional en sentido material, al facultarla como máximo intérprete de la Constitución.

Se introdujeron también “los llamados conflictos de atribución, que son aquellos que se presentan entre dos o más órganos de los poderes públicos, como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en sus esferas federal, estatal y del Distrito Federal”.³¹² Surge como novedad la adopción de la declaratoria general de inconstitucionalidad en este medio de control, tratándose de normas generales contrarias a la Ley Suprema, en los casos que la sentencia sea aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros presentes y en los supuestos establecidos en ella.

Dicha reforma modificó “bastante a la controversia constitucional. Esta quedó regulada por completo en lo que ahora es la fracción I”³¹³ del artículo 105 constitucional, estableciendo claramente de forma enunciativa los supuestos de procedencia, ampliándose de tal manera que se dio la posibilidad tanto para los órganos de gobierno del Distrito Federal como para los Municipios de promover este medio de defensa jurisdiccional. Por lo tanto, “se resaltó la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la

³¹¹ Casarín León, Manlio Fabio, “La justicia constitucional en México: algunas ideas en torno a su consolidación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. III, pp. 112-113.

³¹² Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadez, Diego y Carbonell, Miguel (coords.) *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputado. LVII Legislatura-UNAM, 2000, pp. 102-103.

³¹³ Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003, t. II, p. 1014.

Nación la facultad de resolver jurisdiccionalmente el reparto competencial entre los poderes y órganos”,³¹⁴ adquiriendo un mayor auge al otorgar un nuevo papel al Pleno de la Suprema Corte “como órgano máximo de control de constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia”.³¹⁵ Por lo tanto, con ello se empezó a consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad, otorgándole mayor fuerza a sus decisiones; ampliando su competencia para pronunciar declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes* y dirimir controversias entre los diversos niveles de poder, fungiendo así como garante del federalismo, y del sistema de división de poderes.

Esta reforma constitucional se vigorizó con la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, y que entraría en vigor a los treinta días después de su publicación, reglamentando el procedimiento que deberá llevarse a cabo en la controversia constitucional, y la acción de inconstitucionalidad, asimismo el 26 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogando la de 5 de enero de 1988, estableciendo en ella la competencia para resolver de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas, mismas leyes que serán abordadas de forma detenida en el apartado de marco jurídico.

Posteriormente, el 8 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 105, así como a los artículos 46, 73 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que entrarían en vigor al día siguiente de su publicación, impactando estas directamente la procedencia de la controversia constitucional en relación a los conflictos de

³¹⁴ Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004, p. 38.

³¹⁵ *Idem*.

límites entre Estados, estableciendo el referido decreto en su artículo tercero transitorio:

Las controversias que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, serán remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta en términos de sus atribuciones constitucionales proceda a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo.

Reformas que dieron lugar a los supuestos siguientes:

- a) Las entidades federativas arreglen entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores (mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes), cuyas resoluciones en la materia serán definitivas e inatacables;
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca a través de la controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores;
- c) Se derogue la facultad de arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten, cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso; y
- d) La Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y en

las que los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites.³¹⁶

Posteriormente el segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución se reformó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de octubre de 2012, estableciendo al respecto:

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Como se puede apreciar de la reforma transcrita, en ésta nuevamente se le otorga a la Suprema Corte, facultades para conocer mediante controversia constitucional de conflictos de límites que haya surgido entre entidades federativas, a instancia de alguna de las partes.

En relación al desarrollo histórico de la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha realizado un análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido este medio de control constitucional, pudiéndose apreciar las siguientes etapas:

1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra;
2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de

³¹⁶ Versión estenográfica de la sesión de instalación del periodo extraordinario de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 21 de junio de 2005, en www.senado.gob.mx, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2006, pp. 97-98.

un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados;

3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal.
4. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente.³¹⁷

Asimismo, el día 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción I del artículo 105, en el que se le adiciona el inciso "I" facultándose a los órganos constitucionales autónomos, para promover la controversia constitucional contra otro órgano autónomo, o contra el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, por lo tanto con ello se legitiman activa y pasivamente a dichos órganos para poder intervenir en la controversia constitucional.

Desprendiéndose de dicha reseña legislativa, que la finalidad perseguida por el legislador no sólo ha sido la de dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, primero, entre los órganos locales, después, entre éstos y los federales, posteriormente, entre aquéllos y los Municipios y, finalmente, los que pudiesen presentarse entre los propios órganos del Gobierno del Distrito Federal o entre éstos y los antes mencionados, incluyéndose recientemente a los órganos constitucionales autónomos para promover la controversia constitucional contra otro órgano autónomo, o contra el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad

³¹⁷ Tesis P.LXXII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998, p. 789.

de sus actos o disposiciones generales; buscando con ello establecer un instrumento procesal de carácter constitucional que pudiese ser accionable por alguno de los órganos antes mencionados por virtud de una disposición general o acto que estimen vulnere su esfera competencial; de tal manera que la figura de la controversia busca dar respuesta y una solución jurídica a todas las controversias que puedan surgir entre los diversos entes públicos y, claro está, dicha solución será la de subordinar la totalidad de las normas generales y actos del poder público a la Constitución.

Por lo tanto, en el devenir histórico el legislador ha buscado transformar la figura de la controversia constitucional, a efecto de adaptarla a la evolución que va teniendo el país, de tal suerte que con el texto actual del artículo 105, fracción I, constitucional, no se soslaya la complejidad que en la realidad actual se puede presentar en la integración de los distintos órganos que forman parte de los diversos niveles de gobierno que establece la propia Ley Suprema y, por ello, al ampliar los supuestos se persigue la finalidad de albergar en ellos a todos los órganos originarios del Estado y órganos autónomos quienes, en todo caso, son los que pueden ejercer el medio de control constitucional, contra actos invasores de la esfera de atribuciones que la Ley Fundamental estableció en su favor.

3. *Marco jurídico*

En la legislación vigente el fundamento de la controversia constitucional lo encontramos establecido en los artículos 104 fracción VI, y 105 fracción I, ambos de la Constitución Federal, encontrando reglamentado este precepto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el el 26 de mayo de 1995; siendo parte del mismo marco jurídico la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de forma supletoria resulta también aplicable en el procedimiento de la controversia constitucional el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad a lo establecido por el artículo primero de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Norma Suprema instituye la controversia constitucional, como un mecanismo de tutela no sólo de su parte orgánica, sino de toda la constitución, tiene su fundamento en los artículos 104 fracción VI, y 105 fracción I, de la Constitución Federal, estableciendo el primero de los citados preceptos en su fracción VI, la competencia para conocer de la controversia constitucional a los Tribunales de la Federación. Ahora en relación al artículo 105 en su fracción I, establece específicamente que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de la controversia constitucional en los términos de la ley reglamentaria, como se señaló en el apartado de antecedentes el citado precepto se le han realizado diversas reformas siendo de las más importantes la reforma del 31 de diciembre de 2004, en la que se amplió la procedencia de este mecanismo, posteriormente se han realizado otras reformas mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005, el 15 de octubre de 2012 y la última que se llevó a cabo el 11 de junio de 2013, en la que se adicionó el inciso I, dándosele facultad para intervenir a órganos constitucionales autónomos.

Por lo tanto, de lo anterior se desprende la facultad de la Suprema Corte, para resolver cualquier litigio que se sustancie entre los diversos órganos constituidos desde el plano vertical, trátase de Federación, Estados o Distrito federal y Municipios, y desde un plano horizontal, poderes de la Federación poder ejecutivo y legislativo, este o cualquiera de sus cámaras o la comisión permanente, de los Estados o del Distrito Federal, poder ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo los órganos constitucionales autónomos, podrán promover la controversia constitucional contra otro órgano autónomo, o contra el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, por lo tanto todos los supuestos mencionados, serán sobre la constitucionalidad de sus actos o normas generales emitidas por dichos órganos, que violenten la esfera competencial asignada por la Constitución a otro órgano, estableciéndose por lo tanto, como un mecanismo de control constitucional de normas generales que invadan la competencia otorgada a otro ente Estatal.

B. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las reformas constitucionales llevadas a cabo el 31 de diciembre de 1994, se han considerado de gran calado para la vida constitucional de nuestro país, al ampliarse la procedencia de la controversia constitucional, y establecerse por primera vez la acción de inconstitucionalidad, asimismo de la propia exposición de motivos contenida en la señalada reforma se determinó la necesidad de reglamentar los mecanismos establecidos en las fracciones I y II del reformado artículo 105 constitucional, señalando en torno a ello:

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán, de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares; De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.³¹⁸

De la experiencia pasada, se determinó que era importante reglamentar las fracciones I y II de artículo 105 constitucional, para que se estableciera un procedimiento de tramitación de los medios de control constitucional instituidos en las dos primeras fracciones, por ello en el artículo octavo, transitorio de las citadas reformas se estableció que las reformas al artículo 105, entrarían en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

³¹⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas propuesta entre otros, al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Congreso de la Unión, de fecha 5 de diciembre de 1994.

La ley que reglamentó el citado precepto constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, estableciéndose en el artículo primero transitorio de ésta, que entraría en vigor a los treinta días de su publicación, por lo tanto la reforma constitucional al artículo 105 y la ley reglamentaria, entraron en vigor de forma simultánea el 10 de junio de 1995.

Este nuevo ordenamiento, se compone de 3 títulos, 11 capítulos, 4 secciones y 73 artículos, estableciéndose en el título primero las disposiciones generales para la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en el título segundo está reglamentado el primero de los citados mecanismos de control, estableciendo a grandes rasgos, entre otras lo siguiente:

- Las partes que pueden intervenir (actor, demandado, tercero o terceros interesados, procurador general de la republica);
- Los incidentes en general;
- La suspensión del acto;
- Las causas de improcedencia y del sobreseimiento;
- La demanda y su contestación;
- La etapa de instrucción;
- Las sentencias;
- La ejecución de las sentencias;
- Los recursos procedentes contra resoluciones dentro de juicio y en ejecución de la sentencia, estableciendo para tales fines la reclamación y la queja.

Estableciéndose de forma clara, en esta ley reglamentaria, el procedimiento que deberá llevarse a cabo la controversia constitucional, e instituyendo en su artículo 1º, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, a falta de disposición expresa, siendo también aplicable a este procedimiento la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que será abordada detenidamente a continuación.

C. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*

Esta ley es otro ordenamiento que también conforma el marco jurídico de la controversia constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1995. Este cuerpo de leyes complementa lo dispuesto por la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina la organización, composición y competencia de los diversos órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose específicamente en la sección 2ª “de las atribuciones”, y en su artículo 10, la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer: “I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución...”. Por lo tanto, esta ley le otorga competencia de forma exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y resolver en definitiva de todas las controversias constitucionales planteadas por los diversos órganos constituidos, que se encuentran facultados por la Ley Suprema.

4. *Objeto*

El orden jurídico constitucional establece en su parte orgánica la competencia que otorga a los diversos órganos constituidos y autónomos, así como en su parte dogmática establece los derechos humanos y sus garantías a favor de los gobernados y que deberán ser respetadas por las autoridades establecidas en los diversos ordenes constituidos.

Para comprender debidamente el objeto de “las controversias constitucionales, es necesario tratar previamente algunas cuestiones relacionadas con la estructura federal de nuestro orden jurídico, así como el sistema de distribución de poderes, pues es precisamente a través de este tipo de procesos como pueden garantizarse ambas formas de organización estatal”,³¹⁹ que velará en todo momento por que se respeten las competencias que la propia Norma

³¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 302, p. 973.

Suprema, ha otorgado a cada uno de los órganos constitucionales establecidos en ella, en congruencia con el principio de supremacía constitucional.

En relación al sistema federal establecido por la Carta Magna, éste se encuentra establecido “en el artículo 40 de la Constitución, se define al estado mexicano como federal, lo cual significa, dicho de manera breve, que se postula un orden compuesto por normas que son validas en todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese territorio. Al primer tipo de orden se le denomina federal y a los segundos locales, mismos que pueden ser estatales, del Distrito Federal y municipales”.³²⁰ Teniendo designado cada una de ellos, las facultades y competencias que la propia Ley Suprema les otorga de forma específica, con el fin de preservar este equilibrio resulta necesario la existencia de herramientas jurisdiccionales para hacer prevalecer la supremacía de la Constitución, y es aquí donde las controversias constitucionales son medio idóneo de defensa para proteger los principios que conforman un Estado federal como el nuestro. Ya que la federación no es un ente que se encuentre por encima de los órganos locales, sea Estados, municipios o Distrito Federal, por lo tanto orgánicamente la constitución les otorga competencia y facultades propias que no podrán desarrollar los otros órganos.

Por lo que respecta a la división de poderes y el sistema federal se encuentra regido por los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución de la República estableciendo “los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal, respectivamente. El contenido de estas disposiciones constitucionales se reduce a establecer que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial habrán de ser realizadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico, y a prescribir que tales órganos ejecuten sólo las funciones que les estén expresamente conferidas”³²¹ en la propia Norma Suprema. Así podemos considerar que el sistema de división de poderes es una forma de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. Por lo que, las controversias constitucionales, como medio de

³²⁰ *Ídem.*

³²¹ *Ibidem*, p. 974.

defensa constitucional, busca lograr se den los contrapesos necesarios para permitir un equilibrio real de fuerzas y un control recíproco entre los propios poderes del Estado, en el cual cada uno lleva a cabo las facultades que le han sido asignadas por propia Norma Suprema y de este modo se logra un sistema de equilibrios, pesos y contrapesos que son propios de todo estado democrático de derecho.

En relación a los órganos autónomos, la Ley Suprema establece diversos entes que les ha otorgado autonomía propia, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, las Universidades Públicas, entre otras, otorgándoles competencia específicas a cada uno de ellos, razón por lo cual a partir de la reforma constitucional realizada a la fracción I, del artículo 105, el 11 de Junio de 2013, se les legitimó tanto activa como pasivamente, para intervenir en la controversia constitucional cuando otro órgano autónomo o el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, invadan su esfera competencial, por medio de actos o normas generales que hayan emitido en contravención del pacto federal.

El objeto y tutela jurídica de las controversias constitucionales ha sido definido por la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia, la cual ha señalado:

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en

estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales...³²²

De lo expuesto se puede desprender que son tres los objetivos que se persiguen con la controversia constitucional, que son:

- a) Salvaguardar el ámbito de facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los órganos que derivan del sistema federal, de conformidad a los artículos 40, 41 y 115 de la citada Ley Suprema.
- b) Proteger el sistema de división de poderes previsto en la Constitución Federal, conforme al cual el supremo poder de la federación, de los Estados y del Distrito Federal se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, de conformidad a lo establecido por los artículos 49, 116 y 122 de la Norma Suprema.
- c) Tutelar las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los diversos órganos constitucionales autónomos instituidos en ella.

5. *Naturaleza Jurídica*

La controversia constitucional “se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas”³²³ por la Ley Suprema. Entonces este juicio se encargara de “la tutela inmediata y directa de toda la Constitución, motivo por el cual la controversia constitucional tiene la naturaleza de un medio de control constitucional cuyo fin radica en salvaguardar

³²² Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

³²³ Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, el caso Tabasco y otros, 3a. ed., México, Monte Alto, 1997, p. 15.

las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema”.³²⁴ Por ello, debe considerarse que por medio de este juicio no sólo debe tutelarse la parte orgánica de la Norma Suprema, sino en sí todo su contenido, considerando también a la parte dogmática.

En razón a que por este mecanismo de control constitucional se busca “enmendar una violación a la Constitución, con la controversia se debe solicitar y la resolución que dicte el Pleno debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución; en este contexto que se habla de conceptos de invalidez y no de agravios”.³²⁵ Dado a que se considera es inválido el acto o la norma general reclamada por considerarse es contraria a lo establecido por la propia Carta Magna.

En virtud a la naturaleza de la controversia constitucional, por medio de este mecanismo “se salvaguarda el respeto pleno del orden primario, de modo que a través de ella es posible alegar la violación a cualquiera de los preceptos que componen la Constitución Federal”,³²⁶ sin embargo, “esta posibilidad se circunscribe a la afectación que pudiera resentir la esfera competencial del accionante del medio de control constitucional y al probable control indirecto de los actos de los poderes públicos realizando una evaluación de legalidad”³²⁷ y de constitucionalidad de ellos. Entonces mediante este se busca preservar los principios de legalidad y de supremacía constitucional.

³²⁴ Hernandez Chong Cuy, Maria Amparo, *La defensa jurisdiccional del Municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997, p. 56.

³²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 323, p. 18.

³²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, SCJN, 2009, P. 24.

³²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 21/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 676.

En razón a su naturaleza jurídica constitucional “la controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista”,³²⁸ siendo los siguientes:

- Primero, como un medio de protección del sistema federal y de división de poderes, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y
- Segundo, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, para salvaguardar la integridad de todo el orden constitucional.

6. Características

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en jurisprudencia las principales características de la controversia constitucional, identificando al respecto las siguientes:

- a) Se instaura para garantizar el principio de división de poderes, ya que por medio de esta se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
- b) Sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y Órganos constitucionales autónomos;
- c) El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio;
- d) Se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
- e) Por medio de este juicio no pueden impugnarse normas en materia electoral;
- f) Pueden impugnarse normas generales y actos; y

³²⁸ Martínez Ramírez, Fabiola, *op. cit.*, nota 291, pp. 579-580.

- g) Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte”.³²⁹

De las características transcritas se desprende que este medio de control se promueve con el objeto de garantizar el principio de división de poderes, así como el sistema federal, el órgano promotor deberá acreditar la existencia de un agravio en perjuicio de su esfera jurídica, causado por un acto o una norma general emitido por otro órgano constituido, iniciando un procedimiento en forma de juicio que culminará con una sentencia en la que de resultar estimatoria declarará la invalidez del acto o de la norma, pudiendo en el caso de esta última tener efectos generales, siempre y cuando la sentencia sea avalada por cuando menos ocho votos de los ministros presentes en la sesión del Pleno de la Suprema Corte.

II. LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

En relación a este tema considero pertinente establecer previamente, el significado de la palabra parte, según el diccionario de la lengua española, se refiere a “cada una de las personas o de los grupos de ellas que contienden, discuten o dialogan. *Der.* Persona que litiga, se muestra parte o se apersona en un pleito”.³³⁰ Por lo tanto, gramaticalmente se entiende como parte a las personas que de forma individual o colectiva se apersonan a un litigio, reclamando o defendiendo un derecho. Al respecto el doctor Alberto del Castillo del Valle, señala:

³²⁹ Tesis P./J. 71/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 965.

³³⁰ Real Academia Española, op. cit., nota 35, p. 1144.

Parte procesal es el sujeto a favor de quien o contra del cual se dice el derecho en un juicio; la parte es la persona que tiene interés en juego dentro de un juicio, por lo que defiende ese interés, participando activamente en él, a través de diversos escritos en que reclama la dicción del Derecho, contesta la demanda, ofrece pruebas, alega, interpone recursos, solicita el dictado de la sentencia, motiva el actuar del órgano jurisdiccional, etcétera.³³¹

En el caso de la controversia constitucional se pueden considerar partes a los órganos establecidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, en concordancia con el artículo 10 de su Ley Reglamentaria, desprendiéndose de este, que en la controversia constitucional intervendrán el actor pudiendo ser una entidad, poder u órgano, mismo que promueve la controversia, como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiese emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia, así también el tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse y por último el Fiscal General de la República quien intervendrá en su carácter de representante social, mismas partes que serán estudiadas cada una de ellas de forma separada a continuación.

1. *Sujetos legitimados activamente.*

El actor o los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales, podemos decir que son distintos órganos de gobierno, los cuales han sido vulnerados por una invasión a sus facultades establecidas en la misma Constitución, por arrogárselas otro al que no le compete”.³³² Por lo tanto, pueden

³³¹ Del Castillo, del Valle, Alberto, op. cit., nota 296, pp. 108-109.

³³² Armienta Calderón, Gonzalo M., “Procesos y procedimientos constitucionales”, en Ferrer MacGregor, Eduardo, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Teoría general del derecho procesal constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. I, p. 236.

ser parte actora o estar legitimados activamente para demandar en la controversia constitucional todos aquellos órganos que se señalan en la fracción I, del artículo 105 constitucional, según lo establece este precepto en sus doce incisos pueden promover esta acción, los siguientes:

La Federación;

El Poder Ejecutivo de la Federación, el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

Los Estados;

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;

El Distrito Federal;

Los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Delegaciones;

Los Municipios; y

Los Órganos Constitucionales Autónomos.

Entonces, Cuando se establece la intervención de la federación en la controversia constitucional, se hace referencia a los poderes que integran esta como Poder Ejecutivo, (Presidente de la República), Poder Legislativo (Congreso de la Unión) tratándose de Cámara de Diputados o de Senadores y también la Comisión Permanente, en el caso del Poder Judicial de la Federación este no podría intervenir como parte en virtud de ser el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver este tipo de conflictos; asimismo tratándose de los Estados podrán promover este medio de control el Poder Ejecutivo (Gobernador), Legislativo (Congreso del Estado) y Judicial (Supremo Tribunal); tratándose del Distrito Federal, podrán promoverla el Órgano Ejecutivo (Jefe de Gobierno), Legislativo (Asamblea Legislativa), Judicial (Supremo Tribunal), y a las Delegaciones que integran al Distrito Federal; facultándose así también para promover la controversia a los Municipios y a los Órganos constitucionales autónomos, como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Universidades Autónomas, etc., quienes para poder ocurrir a la controversia constitucional tendrán que acreditar una afectación a su esfera de

atribuciones por parte del órgano demandando, para lo cual deberán acreditar ya sea un interés legítimo o jurídico, en los términos siguientes.

A. Clasificación del interés para promover la controversia constitucional

En relación al interés, este se ha clasificado en jurídico, legítimo y simple, por lo que respecta a la controversia constitucional se consideró que sólo procedía promoverla por parte del órgano cuando este acreditaba tener interés jurídico, cuando se le hayan invadido atribuciones que le otorga la Ley Suprema, pero la Suprema Corte ha establecido diversas tesis jurisprudenciales en las cuales determina la procedencia de este juicio cuando se acredite un interés legítimo, figuras que se retomarán por separado.

a. El interés jurídico

El interés jurídico es aquel que surge cuando se sufre una afectación de forma directa por lo tanto en “las controversias únicamente pueden promoverse por aquel poder, entidad u órgano cuyas atribuciones hubieren sido «invadidas» por otro”,³³³ siempre y cuando dicho órgano se encuentre establecido en la fracción I, del artículo 105 constitucional, por lo tanto en este caso “cada autoridad le correspondería defender sus propias atribuciones y nada más. Con ello, podría decirse, la regularidad de la Constitución podría sostenerse sólo en los casos en que la parte interesada promoviera la acción y, con motivo de ella, la Corte se pronunciara sobre la validez de las normas impugnadas”.³³⁴ Por lo tanto en este caso será necesario que la entidad u órgano actor acredite haber resentido una afectación directa en su esfera de atribuciones que le han sido otorgadas por la Norma Suprema, por parte del acto o disposición general emitida por el órgano demandado.

³³³ Cossío Díaz, José Ramón, *¿Otra imposible tarea?*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Número 6, Enero/diciembre 2002, p. 641, consultado en <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=8&IDN=398&IDA=1444>, el 1° de noviembre de 2013.

³³⁴ *Ídem.*

b. *El interés legítimo*

A pesar de que “en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional no se hace referencia al interés legítimo como supuesto de legitimación activa de la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, el tribunal pleno de la Suprema Corte, entre otros casos, determinó la actualización de interés legítimo”³³⁵ en este tipo de juicios, como por ejemplo en la controversia constitucional promovida por el Distrito Federal contra el Presidente de la República sobre el decreto de fijación de los husos horarios, señalando que este no tenía facultad alguna para establecerlo, por tal motivo, la Suprema Corte, resolvió en el expediente 5/2001, lo siguiente:

De esa manera, la circunstancia de que en la presente controversia constitucional no se alegue invasión a la esfera competencial que la Constitución Federal consagra a favor de los órganos del Distrito Federal, no la hace improcedente, puesto que, como se ha dicho, lo que se combate es un decreto en el que el presidente de la República constriñe a esa entidad a aplicar diversos husos horarios para diferentes épocas del año cuando, según los argumentos expuestos en la demanda, no tiene atribuciones para ello, sosteniendo que corresponde al Congreso de la Unión regular ese aspecto, lo cual permite el análisis de la constitucionalidad del aludido decreto a efecto de verificar si el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para normar tal asunto, pues de no ser así, se estaría obligando a la entidad del Distrito Federal a acatar una disposición emanada de una autoridad que no tiene facultades constitucionales para eso.³³⁶

³³⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Acción de tutela y derecho procesal constitucional*, Colombia, Ediciones Doctrina y Ley LTDA., 2010, p. 386.

³³⁶ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 1, p. 306.

En razón a dicha ejecutoria el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 112/2001, que en su parte medular establece:

...cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.³³⁷

Esta determinación dio lugar a que se hicieran comentarios referentes a la posibilidad de que la Suprema Corte conociera de un mayor número de casos porque más autoridades públicas podrían llegar a estimar que se les está causando un perjuicio, actualmente se reconoce que las entidades, poderes u órganos mencionados en el artículo 105 constitucional, tienen la posibilidad de presentar demandas cuando se hubieren invadido sus atribuciones o en aquellos casos en que la norma impugnada pudiera afectarles de algún modo, ello según lo establece la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2001:

...en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho

³³⁷ Tesis P./J. 112/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, Septiembre de 2001, p. 881.

interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³³⁸

En relación a lo expuesto, sólo los órganos, entidades y poderes de estado establecidos en la fracción I, del artículo 105 constitucional, podrán promover la controversia constitucional, cuando resientan una afectación derivado de la conducta de la autoridad demandada susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre.

Respecto al interés legítimo, en materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha hecho algunas consideraciones que deben tenerse presentes:

- 1) En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra;
- 2) En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo;
- 3) En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los

³³⁸ Tesis P./J. 83/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, Julio de 2001, p. 875.

Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y,

- 4) En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.³³⁹

Como se puede constatar con lo transcrito la Suprema Corte, ha tratado de establecer de forma clara el interés legítimo en la controversia constitucional, a favor de los diversos órganos facultados para promoverla, que se ha desarrollado de la siguiente forma, primero se consideró que esta se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; luego se estableció que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; posteriormente se matizó considerando que en base al interés legítimo para promover la Controversia Constitucional era necesario demostrar un principio de afectación y por último se estableció cuándo y cómo debe estudiarse, pudiendo entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de

³³⁹ Tesis 2a. XVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXVII, Febrero de 2008, p. 1897.

atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.

1. *Sujetos legitimados pasivamente*

El demandado o la parte demandada en la controversia constitucional es el ente público tratése de poder, entidad u órgano, a quien se le atribuye haber emitido el acto o la norma general que se está reclamando en este juicio al afectarle el ámbito de atribuciones establecidos por la Norma Suprema a favor del ente público demandante.

Por lo tanto, “en lo concerniente a quienes deben fungir como órganos demandados (legitimación pasiva) es preciso establecer como primera cuestión que, por disposición expresa de los artículos 105 constitucional y 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pueden serlo en esta vía y, por ende en el proceso de la controversia constitucional, los mismos facultados para accionarla”.³⁴⁰ Aunque este tipo de legitimación es menos exigente, al establecer la Suprema Corte, “que el listado de los órganos que pueden ser sujetos pasivos en la controversia constitucional no es limitativo. Bajo este criterio se han admitido como sujetos demandados a entes distintos a los enumerados en la Constitución, denominados órganos derivados”.³⁴¹ Este criterio emanó de la controversia constitucional 51/96, estableciendo en tesis jurisprudencial, lo siguiente:

...En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello,

³⁴⁰ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundap, 2002, colección derecho administrativo y política, p. 27.

³⁴¹ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 1, p. 308.

atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.³⁴²

En consideración a la tesis trascrita, se admitieron como sujetos demandados o como partes en el juicio a entes distintos a los enumerados en la Constitución, mismos que, como ya se dijo jurisprudencialmente se han llamado órganos derivados, en oposición al término órganos originarios que corresponde a lo que se hace referencia expresa en la fracción I del artículo 105. Por lo tanto considera como órganos derivados a aquellos que son creados y tienen delimitada su esfera de competencia no en la Constitución general, sino que derivan de la ley (en sentido material y formal), y que no pueden ser demandantes en controversia constitucional por no ser órganos originarios del estado. Ello quedó establecido en la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte, que al respecto señala:

...Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del

³⁴² Tesis P.LXXIII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998, p. 790.

Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.³⁴³

Dependiéndose de lo transcrito que los órganos derivados, es decir, aquellos que no tienen determinada su esfera de competencia en la Ley Suprema, sino en una ley secundaria, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

2. *El tercero interesado*

En la controversia constitucional “el tercero interesado es el ente público que tiene interés en la subsistencia del acto o la disposición general impugnada, o sea, el ente público a quien se puede afectar con motivo de una sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de la disposición o acto que el actor impugna en cuanto a su constitucionalidad”.³⁴⁴ De conformidad a lo establecido por la fracción III, del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, “la calidad de tercero interesado puede recaer en una entidad pública, un Poder Público o un órgano de gobierno, por lo que se reitera que solamente esos sujetos pueden participar en la controversia de mérito, sin que los gobernados tengan legitimación o personalidad en esos procesos”.³⁴⁵ Dicha parte tiene la facultad al igual que las otras de ofrecer

³⁴³ Tesis P./J. 109/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1104.

³⁴⁴ Del Castillo, del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 296, pp. 110.

³⁴⁵ *Idem.*

todo tipo de pruebas, excepto las de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho, así como intervenir en la audiencia y presentar los respectivos alegatos, ello en los términos de los artículos 31 y 34 de la Ley Reglamentaria.

Entonces se concluye que en este juicio tendrán el carácter de terceros interesados todos aquellos entes públicos (entidades, poderes y órganos de la federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios y los órganos autónomos establecidos en la Constitución), que pudieran resultar afectados por la sentencia que llegase a dictar el pleno, siempre que sea estimatoria.

3. *El Fiscal General de la Republica*

Por lo que respecta al Fiscal General de la Republica como parte en la controversia constitucional, intervendrá en todas las controversias constitucionales, razón por la cual se le ha denominado parte permanente, participando en ellos a efecto de velar por el respeto a los principios de constitucionalidad y de legalidad, de conformidad a lo estipulado por el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica. Por lo tanto en la secuela de este juicio tiene una participación activa y como parte en sí, “puede realizar todos los actos procesales que la ley prevé que pueden ser ejercitados por éstas, por lo que podrá promover ofreciendo y aportando pruebas para que se desahoguen y estará facultado para intervenir en los recursos que se promuevan y denunciar el cumplimiento de la sentencia misma”.³⁴⁶ Ello de conformidad a lo establecido por los artículos 10 fracción IV, 31, 34 y 47 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto el fin fundamental del reconocimiento del Fiscal General de la Republica, como parte en todas las controversias constitucionales que sean promovidas por los diversos entes de estado, radica en la guarda que está orientada hacia el respeto de la constitucionalidad y la legalidad, ello tal y como lo

³⁴⁶ *Ibidem.*, p. 111.

ha establecido en jurisprudencia, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al respecto ha señalado:

El propósito fundamental del reconocimiento del procurador general de la República, como parte ordinaria en una controversia constitucional, radica en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto de la supremacía constitucional, actividad que dicho funcionario debe ejercer en forma personal, de acuerdo con el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta delimitación permite establecer que la solicitud de copias de constancias que obran en el expediente de la controversia, constituye sólo un medio de auxilio necesario para imponerse de los autos, susceptible de ser realizado por el delegado del procurador, con apoyo en los artículos 4o., último párrafo y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Ley Fundamental, pues la intervención, en este caso, de un delegado, no incide en la atribución exclusiva conferida a la parte indicada; en cambio, proporciona mayor campo de acción para que esta parte asuma cabalmente su función de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las controversias constitucionales.³⁴⁷

Asimismo, el Fiscal General de la República en el caso de las controversias constitucionales deberá intervenir con el objeto de que coadyuvar en este, procurando en todo momento la preservación y respeto de la supremacía constitucional, ello también se encuentra sustentado por la Suprema Corte de Justicia, en la tesis de jurisprudencia P./J. 77/2005, señalando al respecto:

...Si bien es cierto que conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la

³⁴⁷ Tesis P./J. 46/1998, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. VIII, agosto de 1998, p. 600.

Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, también lo es que dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente. Lo anterior no implica desconocer los supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva en términos del artículo 10, fracción II, de la indicada ley reglamentaria.³⁴⁸

Resumiendo, se puede considerar que el propósito fundamental del reconocimiento del Fiscal General de la República como parte ordinaria en las controversias constitucionales, radica en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto de la supremacía constitucional. El ejercicio procesal de la atribución otorgada al funcionario señalado, por tanto, puede llevarse a cabo al emitir opinión sobre la validez o invalidez de aquellos actos o disposiciones generales impugnadas; e inclusive, en la petición relativa (sólo en algunos asuntos) al desechamiento de la demanda o la declaración de sobreseimiento, que en ambos supuestos son determinaciones que impiden el pronunciamiento de fondo respecto al apego o contravención de las normas generales o actos al texto constitucional,

³⁴⁸ Tesis P./J. 77/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXII, julio de 2005, p. 917.

cuestión que le interesa también, máxime que lo referente a la improcedencia de la controversia constitucional es de orden público.

III. LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES.

Como ya se ha señalado, en términos generales “la controversia constitucional procede si la esfera competencial del promovente es afectada por una disposición de carácter general, cuya aplicación contravenga la Constitución”,³⁴⁹ en virtud de invadir su esfera competencial establecida por la citada Norma Suprema, por lo tanto es de considerarse que este juicio se puede intentar para impugnar cualquier disposición general, siempre que con ella se cause una afectación en la potestad de un ente público, de los señalados por la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desprendiéndose también de dicho precepto que “las controversias constitucionales tienden a resolver conflictos en los que se discute la constitucionalidad o legalidad de una norma, suscitada entre diversos ordenes jurídicos, entre órganos de diversos ordenes jurídicos, o entre órganos pertenecientes a un mismo ordenamiento jurídico”.³⁵⁰ O sea, puede promoverse por un municipio contra normas emitidas por la Federación o un Estado, o esta último contra normas emitidas por órganos federales, o cuando se habla de órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico se da entre órganos de un mismo Estado, órganos del Distrito Federal o Poderes de la Federación, etc.

La fracción I del artículo 105 constitucional, señala la procedencia de las controversias constitucionales contra disposiciones generales, estableciendo este supuesto “de tal manera genérica que queda incluido en ella cualquier acto administrativo o legislativo, que sea materialmente legislativo, es decir, cualquier

³⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, México, SCJN, 2005, colección de figuras procesales, pp. 59-60.

³⁵⁰ Astudillo Reyes, César, “El sistema de justicia constitucional, Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional Proceso y Constitución*, México, Porrúa, no. 4 (julio-diciembre 2005), p. 29.

acto, llámese como se llame, que contenga disposiciones generales, abstractas e impersonales podrá ser motivo de impugnación por esta vía”.³⁵¹ Siendo oportuno aclarar que la frase “disposiciones generales” establecidas en el citado artículo, deberá entenderse en sentido material cualquier ley o reglamento, ya sea federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, trátase de tratados internacionales, leyes federales, constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, leyes de los Estados y del Distrito Federal, reglamentos federales, reglamentos locales; decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.

1. *Supuestos de procedencia de la controversia constitucional contra normas de carácter general*

La controversia constitucional es una acción que puede promoverse contra normas generales que contravengan la Carta Magna, desprendiéndose ello del contenido de la fracción I, del artículo 105 constitucional, que prevé diversos supuestos de procedencia de este juicio en sus incisos h), i), j), k) y l), al señalar sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, asimismo otros supuestos los encontramos en su penúltimo párrafo, que señala al respecto Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados..., de lo anterior se aprecia la procedencia de este juicio en contra de normas generales. Por lo tanto, podrá considerarse que en todos los supuestos establecidos por la citada disposición constitucional, podría verse involucrada una disposición emitida por dichos entes de estado, que puede incidir en la esfera competencial de otro ente público, desprendiéndose de ello los siguientes supuestos de procedencia:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;

³⁵¹ Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, *op. cit.*, nota 313, p. 1017.

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado;
- i) Un Estado y uno de sus municipios;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal; y
- l) Entre dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Como se puede constatar de los supuestos transcritos, son muy variados los conflictos que pueden surgir debido a la impugnación de normas generales que deberán resolverse a través de este mecanismo de control constitucional, desde el punto de vista de Cossío Díaz éstos se agrupan en tres categorías, estableciéndolas de la siguiente forma:

- Conflictos entre distintos ordenes jurídicos con motivo a la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. En este grupo encuadran los comprendidos en los incisos a), b), d), e), f) y g);
- Conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. En este supuesto se incluyen los referidos en los incisos c) y j);
- Conflictos entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. En este supuesto se incluyen los referidos en los incisos h), i) y k).³⁵² Y a la fecha debemos incluir en este supuesto el inciso l).

³⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* nota 326, p. 27.

Asimismo, cuando se impugna mediante la controversia constitucional, una norma general, esta se podrá promover, desde el momento mismo de su publicación, o con motivo de un acto concreto de aplicación. En general, se exige que la norma impugnada ya haya sido publicada. No obstante, se podrán impugnar actos concretos que hagan nugatorio el ejercicio de alguna facultad dentro de un proceso legislativo, como cuando se alega una violación al derecho de veto del Ejecutivo e incluso se podría solicitar la suspensión de la promulgación y publicación de la norma. De aquí se desprende la procedencia de la controversia constitucional contra normas generales que aunque no hayan entrado en vigor ya hayan sido publicadas, o con motivo de un acto concreto de aplicación de la norma, ello en los términos de la Ley Reglamentaria las Fracciones I y II, del Artículo 105 constitucional, en el artículo 21 fracción II, establece los dos momentos en que se podrá promover este juicio contra normas generales:

- a) Treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la disposición general motivo de la controversia; o
- b) Treinta días a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Por lo tanto, de lo expuesto “nos damos cuenta de que la controversia constitucional, tiene dos vertientes, por un lado un control concreto, pero también puede ser un control abstracto de la ley”.³⁵³ Llevándose a cabo el control concreto de la constitucionalidad de normas generales, cuando se impugna la afectación de esta a la esfera jurídica del órgano accionante, y en otro sentido se puede llevar a cabo el control abstracto, poder promoverse este juicio por los órganos legitimados sin necesidad de un acto concreto de aplicación de la norma o sea aun y cuando la norma no haya causado afectación al promovente y aunque dicha norma no

³⁵³ Torres Estrada, Pedro, y Núñez Torres, Michel, “La garantía jurisdiccional del municipio en España y México. Estudio comparado”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. III, p. 920.

esté vigente dado a que puede suceder, debido a la *vacatio legis*, cuando se promueva la controversia, la disposición impugnada aun no entre en vigor.

2. *La improcedencia de la controversia constitucional*

Desde el punto de vista gramatical, el término improcedencia se define como "falta de oportunidad, de fundamento o de derecho"³⁵⁴ y, en concordancia con su significado gramatical, la improcedencia de en la controversia constitucional se traduce en la actualización de alguna circunstancia de hecho o de derecho que impide que se resuelva el fondo de la cuestión controvertida en el juicio. También se considera a la improcedencia como la figura jurídica procesal por virtud de la cual el juzgador está imposibilitado para estudiar el fondo de la litis planteada, en virtud de darse uno de los supuestos establecidos en la Constitución, en la ley o en la jurisprudencia, que le impide poder resolver en cuanto al fondo.

Las causas de improcedencia de la controversia constitucional pueden emanar de:

- a) Improcedencia Constitucional (derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- b) Improcedencia legal (derivan de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- c) Improcedencia jurisprudencial (derivan de la Jurisprudencia establecida por los Tribunales de la Federación).

A. Las causales de improcedencia Constitucional

Por lo que se refiere a las causales de improcedencia constitucional, estas se encuentran previstas en la Constitución Federal, encontrando las siguientes:

³⁵⁴ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 851.

1) En materia electoral, de la fracción I, del artículo 105 constitucional, se desprende claramente la improcedencia de la controversia constitucional en esta materia al establecer claramente dicho precepto “De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral...”, entonces este juicio es improcedente contra cualquier acto o norma general que sea de dicha materia.

2) Contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en virtud de que el noveno párrafo del artículo 100, establece “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”. Por lo tanto en razón de ser definitivas e inatacables las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, resulta improcedente la controversia constitucional.

3) Contra declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión que emanen de un juicio político o la declaración de procedencia; los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que las resoluciones y declaraciones que, en tratándose de juicios políticos y declaración de procedencia, que emitan las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, por lo tanto no admiten juicio, ni recurso legal alguno, dando lugar a que no puedan ser atacadas por medio de la controversia constitucional.

B. Las causales de improcedencia legal

En relación a la improcedencia legal como se señaló, estas derivan de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrándolas establecidas en su artículo 19, instaurando ocho causales de improcedencia, las cuales serán abordadas a continuación:

1) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primeramente esta improcedencia se desprende en razón de que la Suprema Corte, es el órgano terminal de todas las determinaciones que tome, como máximo tribunal intérprete de la Ley Suprema, razón por la cual sus resoluciones no podrán ser revisadas por ningún otro tribunal del país, además el pleno de la Corte será el único órgano competente para conocer en única instancia de las controversias constitucionales, razón por la cual no puede obrar como juez y parte en este juicio.

2) Contra normas generales o actos en materia electoral; esta causal deriva de la reglamentación de la fracción I del artículo 105 constitucional, que establece la improcedencia de la controversia constitucional en materia electoral contra normas generales o actos electorales.

3) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; a esta figura la denominamos litispendencia, que significa que existe una litis o juicio pendiente de resolver donde hay identidad de partes y causas (normas generales o actos y conceptos de invalidez).

4) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este caso se considera la figura jurídica denominada cosa juzgada, a diferencia de la anterior es que en ésta ya existe sentencia definitiva que resolvió una controversia donde existió identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

5) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; esta causal se configura cuando dejan de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron la controversia por lo tanto dejan

de existir, razón por la cual ya no será factible que se dicte sentencia resolviendo el fondo de la controversia.

6) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; está íntimamente relacionada al principio de definitividad, impone al ente, órgano o poder que haya sufrido una afectación en su esfera jurídica, por una norma general o un acto, la obligación de agotar los recursos ordinarios y medios legales que tiendan a anularlo, invalidarlo, revocarlo o modificarlo, antes de acudir a la controversia constitucional, debido a que éste es considerado un medio extraordinario de defensa.

7) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; en este caso se considera se da un consentimiento tácito de la norma general o del acto, en virtud de no promoverse la controversia en los términos establecidos por el citado precepto, mismo que instituye tres hipótesis diferentes para presentar la demanda de controversia constitucional, señalando al respecto; “El plazo para la interposición de la demanda será:

- a) Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- b) Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
- c) Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

8) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley; con esta fracción se faculta a la Suprema Corte para que en base a un análisis lógico jurídico de la propia ley reglamentaria establezca tesis de jurisprudencia interpretándola.

C. Las causales de improcedencia jurisprudencial

Las causas de improcedencia jurisprudencial derivan de la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia de Nación, estableciendo las siguientes tesis de jurisprudencia:

1) En los casos en que se impugne el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este caso el pleno de la Suprema Corte, ha determinado mediante la “tesis de jurisprudencia P./J. 40/2002”,³⁵⁵ que la fracción I del artículo 105 Constitucional, no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, razón por lo cual es improcedente la controversia constitucional en el caso de promoverse contra el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal.

2). Es improcedente cuando se promueve en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación, de conformidad a la “tesis de jurisprudencia P./J. 119/2004”,³⁵⁶ señalando al respecto de lo establecido por la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las hipótesis de procedencia de la controversia

³⁵⁵ Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002, p. 997.

³⁵⁶ Tesis P./J. 119/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004, p. 1117.

constitucional no comprenden al Poder Judicial de la Federación ni a los órganos que lo integran, toda vez que al resolver los asuntos sometidos a su competencia no ejercen facultades ordinarias de un nivel de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional, de ahí que cuando aquella vía se entable contra los órganos depositarios de dicho Poder será notoriamente improcedente la controversia constitucional.

3) La controversia constitucional es improcedente contra resoluciones jurisdiccionales, aun cuando se aleguen cuestiones constitucionales, esta causal emana de la “tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000”,³⁵⁷ refiriendo al respecto que no puede considerarse como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural. Esta causal de improcedencia se encuentra en la del Pleno de la Corte.

4) Es improcedente la controversia constitucional, para la impugnación de inconstitucionalidad de los preceptos contenidos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta deriva de la tesis de jurisprudencia P./J. 56/2003”.³⁵⁸ En virtud a los actos de aplicación de la misma son provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la cual no procede el juicio de controversia constitucional, según dispone el artículo 19, fracción I, de ese ordenamiento; asimismo, porque implicaría que el tribunal dejara de aplicar u observar esas disposiciones y carecería entonces de fundamentos que rigieran la procedencia,

³⁵⁷ Tesis P./J. 117/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, Octubre de 2000, p. 1088.

³⁵⁸ Tesis P./J. 56/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, Septiembre de 2003, p. 1058.

tramitación y resolución del estudio de constitucionalidad que se planteara en ese caso.

5) La controversia constitucional es improcedente para impugnar actos derivados de resoluciones dictadas en un procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo, esta se origina de la “tesis de jurisprudencia P./J. 77/98”.³⁵⁹ Ello en razón a que en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo que rige el citado procedimiento, cuando cualquier autoridad sea requerida por el tribunal de amparo, tiene la ineludible obligación de cumplir en los términos requeridos; por tanto, el análisis de la constitucionalidad de los actos que emitan las autoridades demandadas en cumplimiento de una sentencia de amparo o de un requerimiento de un Juez de Distrito tendiente a lograr dicho cumplimiento, no puede realizarse en la vía de controversia constitucional, máxime cuando la autoridad que se sienta agraviada por la citada resolución tiene a su alcance los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución.

De lo anterior se desprenden las diversas causales de improcedencia que impiden en la controversia constitucional se resuelva el fondo de la litis planteada, de conformidad a lo establecido por el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, mismas que deberán examinarse de oficio por el tribunal constitucional. Asimismo las causales de improcedencia señaladas con anterioridad podrán dar lugar a dos efectos diferentes, ya sea el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento, mismas figuras que serán estudiadas a continuación.

a. Los efectos de la improcedencia

Como se señaló la improcedencia en la controversia constitucional impide al tribunal poder resolver el fondo de la litis planteada y dará lugar a dos diferentes

³⁵⁹ Tesis P./J. 77/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998, p. 824.

efectos procesales, cuando es notoria y manifiesta, o bien cuando estas sean dudosas, y en el transcurso del proceso se advierta de forma clara o aparezca una nueva causal de improcedencia, en estos casos los efectos procesales serán los siguientes:

- 1) Desechamiento de la demanda; cuando la causal de improcedencia es manifiesta e indudable al momento de presentarse la demanda, el ministro instructor la desechará de plano, de conformidad a lo establecido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;
- 2) Sobreseimiento; una vez iniciado el procedimiento constitucional, si durante el desarrollo de este se advierte el surgimiento de alguna causa de improcedencia entonces se podrá resolver el sobreseimiento dentro del proceso o en sentencia, dando lugar a no entrar al estudio del fondo de la controversia, sin poder considerar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

Como se puede apreciar ni todas las causales de improcedencia dan lugar al sobreseimiento, ni todos los motivos de sobreseimiento se fundan en causales de improcedencia, pero en caso iniciarse el procedimiento constitucional de controversia, y durante el juicio llegase a surgir alguna causal de improcedencia esta daría lugar a sobreseerlo, razón por la cual considero necesario entrar al estudio de los motivos de sobreseimiento que abordare a continuación.

3. El sobreseimiento en la controversia constitucional

Para entrar al estudio del sobreseimiento en la controversia constitucional considero oportuno primeramente establece el significado de sobreseimiento, abordándolo desde el punto de vista gramatical por sobreseer se entiende “desistir de la pretensión o empeño que se tenía y cesar en una instrucción material y, por

extensión, dejar sin curso ulterior un procedimiento”.³⁶⁰ El sobreseimiento en la controversia constitucional “constituye la institución jurídico procesal en cuya virtud se deja sin curso el procedimiento y, por ende, queda sin resolverse la cuestión constitucional planteada”.³⁶¹ Así, se traduce en una resolución que, al actualizarse alguna de las causas previstas en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria, ordena dar por terminado el juicio sin estudiar si la norma general o actuación atribuida a la entidad, poder u órgano demandados, trasgredió o no las facultades derivadas de la esfera competencial de la entidad, poder u órgano que promovió la demanda de controversia constitucional. El citado precepto contiene cuatro supuestos jurídicos en los que se podrá dar el sobreseimiento en la controversia constitucional, consistiendo estos en los siguientes:

1) Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; como se puede desprender del contenido de este motivo de sobreseimiento, solamente se faculta al órgano actor para poder desistirse expresamente de la demanda de controversia cuando esta se haya promovido contra actos concretos, por lo tanto no procederá el desistimiento, ni decretarse el sobreseimiento en el caso de que se demande la invalidez de una disposición de carácter general.

2) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; si bien esta fracción refiere exclusivamente que dará lugar al sobreseimiento las causas de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la referida ley reglamentaria, pero además de las causas de improcedencia establecidas en el citado precepto, también en este caso darán lugar al sobreseimiento las causas de improcedencia establecidas en la Constitución que hemos señalado con anticipación, así como también las causas de improcedencia jurisprudencial referidas previamente, en este caso cualquier causal de improcedencia ya sea legal, constitucional o jurisprudencial, que

³⁶⁰ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 1412.

³⁶¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 326, p. 43.

aparecieren ya iniciado el procedimiento constitucional y durante el desarrollo de este, darán lugar a que se actualice el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción en comento.

3) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; en el presente caso se considera que la controversia constitucional queda sin materia, al no existir o no haberse demostrado por parte del órgano, poder o entidad actora (ya que esta tiene la carga de demostrar los elementos constitutivos de su acción) de la existencia de la disposición general o acto impugnado emitida por el órgano, poder o entidad, demandado en el juicio de controversia constitucional.

4) Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales; por lo que respecta a esta hipótesis de sobreseimiento el acto concreto objeto de la controversia podría desaparecer en el supuesto de convenio entre las partes pero en el caso de disposiciones generales, no procederá el sobreseimiento cuando la controversia se haya promovido en contra de normas de carácter general, en razón de que en ningún caso podrá recaer convenio sobre éstas.

IV. LA SENTENCIA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

1. *La sentencia en la controversia constitucional*

En relación a la sentencia en la controversia constitucional, “se considera a ésta como el acto jurídico a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación da por terminado el juicio y resuelve la controversia sometida a su conocimiento mediante la aplicación de la ley al caso concreto controvertido, debiendo hacer referencia, principalmente a los siguientes aspectos: su contenido,

sentido, efectos, ejecución y publicidad”,³⁶² por lo tanto, la sentencia en la controversia será aquella que resuelva en definitiva sobre la litis constitucional planteada declarando respecto a la procedencia o no de los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y en caso de serlo obligando a las partes a su acatamiento. En razón a ello, esta tiene características distintivas a los de otra clase de juicios, siendo las siguientes:

- Es definitiva de materias constitucionales; el pleno, más que buscar elementos para declarar improcedente o sobreseer la demanda, con vista a la obligada suplencia que prevé el artículo 40 de la ley reglamentaria, debe buscar los elementos que la lleven a resolver la cuestión planteada³⁶³ en la demanda;
- Es declarativa, por cuanto a que la corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes y del acto o norma general que ha dado origen a la controversia;
- Es vinculativa, en virtud de que obliga a las partes a estarse a ella a pesar de ser entes, poderes y órganos de autoridad establecidos en la Norma Suprema;
- Es definitiva, por el hecho de que no es susceptible de ser recurrida ni existe tribunal que pudiera conocer del recurso.³⁶⁴ Por ser la Suprema Corte órgano terminal de cualquier litis que se presente ante ella.

De lo anterior se puede considerar a la sentencia en la controversia constitucional como aquella determinación definitiva emitida por la Suprema Corte, en la que se pronuncia sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda, que en caso de estimarlos que realmente atentan contra el sistema de competencias establecidos en la Ley Suprema, a favor del órgano promovente, obligaría al órgano u órganos demandados a cumplirla en el plazo y términos que se hayan fijado en la misma.

³⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* nota 326, p. 57.

³⁶³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 323, p. 55.

³⁶⁴ *Ídem.*

En cuanto al contenido de las sentencias en las controversias constitucionales, la Ley reglamentaria, determina en su artículo 41, cuales son los requisitos que debe contener, siendo estos los siguientes:

- 1) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- 2) Los preceptos que la fundamenten;
- 3) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- 4) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- 5) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- 6) En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Por lo tanto, resulta indispensable que toda sentencia dictada en la que se resuelva el fondo de una controversia constitucional se cumplan a cabalidad con todos y cada uno de los requisitos señalados, ello por mandato expreso de la ley. Asimismo, no debe de pasar desapercibido que en las sentencias dictadas en este tipo de juicios, de conformidad a lo establecido por la fracción IV del artículo 41, cuando en la misma se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, por lo tanto en las sentencias que se dicten en este tipo de

juicios, en el caso de que se promueva contra disposiciones generales, el pleno de la Corte podrá determinar la nulidad de una o varias normas generales a lo que se le denomina invalidación directa o invalidación indirecta de las normas, ello de conformidad a la tesis de jurisprudencia P./J. 53/2010 establecida por el Pleno de la Suprema Corte, señala al respecto lo siguiente:

- La “invalidación directa”, en la cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal; y
- La “invalidación indirecta”, en la cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:
 - a) Jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior;
 - b) Material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser;
 - c) Sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que

resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo;

- d) Temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y
- e) De generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.³⁶⁵

De lo anterior se puede establecer que en las controversias constitucionales promovidas contra normas generales, la Corte podrá dictar sentencias que declaren la invalidez directa de la disposición impugnada e indirecta de una o de varias normas, siempre y cuando estas tengan relación y dependan de la validez de la norma que directamente se declaró su inconstitucionalidad por el Pleno de la Corte, acorde a los criterios jerárquico vertical, material u horizontal, sistemático, temporal y de generalidad que se explicaron en líneas previas, siempre y cuando la sentencia dictada sea estimatoria, ya que en este juicio se podrán dictar diferentes tipos de sentencias según su clasificación, misma que serán abordada a continuación.

2. *Clasificación de las sentencias*

En las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede emitir diversos tipos de sentencias que se pueden clasificar de tres formas diferentes:

- a) Estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia en efecto atentan

³⁶⁵ Tesis P./J. 53/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, p. 1564.

contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal;

- b) Desestimatorias: éstas por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por menos, no lo declaran inconstitucional porque la votación no se alcanzo la mayoría requerida por la ley para tal efecto; y
- c) De sobreseimiento: declaran que, en virtud de la existencia de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que surgiera algún supuesto de improcedencia.³⁶⁶

Como se puede apreciar de la clasificación trascrita, sólo en la señalada con el inciso a) que son las sentencias estimatorias, se estima que la norma general o acto impugnado atentan en la esfera jurídica de la entidad, órgano o poder promovente por considerar violentan la Norma Suprema, por lo tanto “Los otros dos fallos no generan efecto alguno, puesto que la autoridad no emite pronunciamiento de inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado, ya sea por que advierte la actualización de un supuesto de hecho o de derecho que se lo impide, o bien porque no se alcanza el mínimo de votos que deben existir para resolver sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”.³⁶⁷ Quedando por lo tanto la disposición o acto impugnado en los mismos términos en los que se encontraba hasta antes de la presentación de la demanda.

3. Los efectos de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, promovidas en contra de normas generales

Necesariamente para que una sentencia dictada en una controversia constitucional pueda producir efectos jurídicos deberá ser estimatoria, ello como

³⁶⁶ Arredondo Campuzano, Francisco Javier, “Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de amparo”, *Revista del instituto de la judicatura federal*, Instituto de la Judicatura Federal, número 30, año 2010, p. 63.

³⁶⁷ *Ídem.*

se puede constatar de lo expuesto con antelación, ahora las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de la norma general materia de la controversia, pueden en cuanto a sus efectos, ser de dos tipos:

- De efectos particulares. Por regla general la sentencia tiene efectos particulares o *inter partes*, es decir, se contrae a las partes que intervinieron en la controversia; y
- De efectos generales. Es posible que las sentencias estimatorias puedan tener efectos generales o *erga omnes*, esto es, que produzcan la invalidez absoluta de una norma general impugnada, pero solamente podrá decretarse en ciertos supuestos y siempre y cuando se satisfagan ciertos requisitos que se enumeran más adelante.

A. La sentencia con efectos inter partes

Por lo que respecta a los efectos particulares de la sentencia en la controversia constitucional, de conformidad a lo establecido por el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, mismo que establece “En los demás casos las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia”, lo cual debe interpretarse en el sentido de que los efectos de la declaratoria de invalidez de las normas, aunque generales, se limitan a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación. Lo establecido en el citado precepto constitucional se encuentra también instituido en el artículo 42 de la ley reglamentaria, al estipular:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las

declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Como se puede constatar del artículo transcrito, este establece la posibilidad de declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas con efectos generales, haciendo distinciones sobre los alcances o consecuencias jurídicas de dicha declaratoria, tomando en consideración, como principio general, las esferas de competencia que la Constitución demarca a los diferentes órganos, poderes o entidades, tomando como parámetro que las normas generales provenientes de la Federación tienen validez en toda la República, mientras que las de los Estados o las del Distrito Federal circunscriben su validez y obligatoriedad a sus respectivos territorios; más reducida todavía es la validez de las normas generales expedidas por los Ayuntamientos, puesto que se limitan al territorio donde el Municipio ejerce jurisdicción. El ámbito territorial de validez de las normas, por lo tanto, varía según su origen, ya que de acuerdo con éste, tienen alcances nacionales, estatales, del Distrito Federal y municipales. Esto no significa que las normas de más amplio ámbito de validez sean, necesariamente, de jerarquía predominante sobre las de esfera más reducida, sino que cada cuerpo tiene marcado su propio régimen, en virtud de que la Constitución va señalando a cada órgano su esfera de competencia, con lo cual se logra la convivencia autónoma de todas ellas. Así lo ha establecido la Suprema Corte en la tesis jurisprudencial que en su parte medular señala:

...El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la Norma Fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.³⁶⁸

Lo que sí implica este ámbito de validez mayor o menor, es que el alcance de la eventual invalidez decretada en contra de la norma, variará según el carácter del actor y el creador de la norma que sea demandado.

Asimismo, retomando el último párrafo del artículo 42, que a la letra establece "... las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia", lo cual debe interpretarse en el sentido de que los efectos de la declaratoria de invalidez de las normas, aunque generales, se limitan a la esfera competencial de la parte actora, con la obligación de la demandada de respetar esa situación; exclusión y atendiendo el primer párrafo del citado precepto, la declaración de inconstitucionalidad tendrá efectos particulares en los siguientes supuestos:

a) Cuando un Municipio demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; los efectos invalidatorios de las normas son generales, pero exclusivamente en lo que respecta a la esfera jurisdiccional del Municipio actor, teniendo la Federación el

³⁶⁸ Tesis 3a./J.10/91, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. VII, Marzo de 1991, p. 56.

deber de no aplicar las normas declaradas inválidas sólo en el Municipio demandante;

b) En el caso de que un Municipio demande y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado; la declaratoria invalidará las normas con efectos generales, únicamente en relación con el Municipio actor; aunque las normas seguirán obligando a todos los Municipios que no accionaron ni obtuvieron, pero el Estado queda obligado a no exigir su cumplimiento en el Municipio que obtuvo;

c) Cuando un Estado o el Distrito Federal demanda y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; siguiendo el mismo criterio que se viene exponiendo, la invalidez tiene efectos generales sólo en el Estado actor, pero las normas seguirán rigiendo en las demás entidades federativas de la República.

En razón a lo expuesto cabe concluir que cuando en una controversia constitucional, la Corte sesionando en Pleno, declara la inconstitucionalidad de normas generales por mayoría de ocho votos o más, la declaratoria siempre implica la invalidez de dichas normas con efectos *inter partes* cuando un Municipio demanda y prueba la inconstitucionalidad de normas generales de carácter federal o estatal, o cuando un Estado o el Distrito Federal actúa en igual forma respecto de normas generales de la Federación, la declaratoria de invalidez, aunque también tiene efectos generales, éstos no llegan a nulificar totalmente el ordenamiento o la disposición de que se trata, sino que las consecuencias invalidatorias sólo benefician al ente actor, pero sigue rigiendo para todos los demás. Esto se encuentra claramente sustentado por la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, que sustancialmente establece:

...en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que

haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.³⁶⁹

Concluyendo, en razón a lo anterior, por mandato constitucional y legal señalados, el efecto de la sentencia pronunciada en una controversia constitucional, en el supuesto de que se declare la invalidez de la ley por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos, tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, esto es, su eficacia jurídica se limitaría al órgano o poder actor o actores y a los órganos estatales demandados, sin que ello signifique que la ley controvertida pierda sus características de generalidad y obligatoriedad respecto de los demás entes públicos que no fueron parte de la controversia constitucional, porque para ellos continúa siendo de observancia obligatoria, aunque ello sea contrario al principio de supremacía constitucional, afectando el sistema de regularidad del orden jurídico mexicano por las razones que más adelante se expondrán.

³⁶⁹ Tesis P./J. 9/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 281.

B. *La sentencia con efectos erga omnes*

En relación a los efectos generales de la sentencia en la controversia constitucional, de conformidad a lo establecido por el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, y primer párrafo del artículo 42 de su ley reglamentaria, dichos preceptos establecen los requisitos para que el pleno de la Suprema Corte en una controversia constitucional declare inválida una norma general con efectos generales, siempre y cuando se cumpla lo siguiente:

- a) Que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros presentes en el pleno;
- b) Que se refieran a las controversias a que se refieren los incisos *c)*, *h)* y *k)* de la fracción I del artículo 105 constitucional;
- c) Que se refieran a las controversias a que se refieren los incisos *a)*, *b)* e *i)* podrán tener efectos generales, siempre y cuando el órgano actor sea de un nivel superior (desde el punto de vista territorial, o sea que el demandado se encuentre integrado en su territorio).

En relación a lo anterior en la sentencia que dicte el Pleno de la Suprema Corte, cuando esta sea aprobada por una mayoría de ocho ministros siendo estimatoria, y se determine una norma general como inconstitucional, dependerá de quien sea el actor y el órgano demandado para otórgale o no efectos generales, si el accionante es “de un nivel superior (en el sentido de que el demandado esté integrado en su territorio) tendrán efectos generales (la Federación impugna alguna norma estatal o municipal o un estado impugna una municipal)”,³⁷⁰ o cuando el actor y el demandado tengan un ámbito de competencia territorial equivalente, en este caso también la sentencia tendrá

³⁷⁰ Cruz Quiroz, Osmar Armando, “Los efectos generales en las sentencias constitucionales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Juez y sentencia constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, t. V, p. 280.

efectos *erga omnes*; pudiéndose dar dos contextos diferentes en los que las sentencias tendrán efectos generales, siendo estos los siguientes:

- a) Cuando el actor tenga un ámbito de competencia espacial que incluya el territorio del demandado; y
- b) Cuando el actor y el demandado tengan un mismo ámbito de competencia espacial.³⁷¹

Por lo que respecta al primer supuesto, el que la Federación tenga un ámbito de competencia espacial que incluya el territorio de los municipios y de los estados o que éstos lo tengan respecto de los municipios, “obviamente, implica que la resolución tenga efectos generales, ya que no podría ser de otra manera, pues al estar comprendido su territorio en el ámbito de competencia espacial del actor, las resoluciones aunque fueran entre las partes siempre gozarán de efectos generales para el demandado”.³⁷² En relación a las controversias constitucionales suscitadas entre diversos poderes u órganos del mismo nivel de gobierno, resulta lógico que siempre tengan efectos generales, ya que los órganos o poderes que intervienen en la controversia poseen un mismo ámbito de competencia territorial, e incluso, si los efectos únicamente fueran *inter-partes* tendría exactamente el mismo alcance, dando lugar a declarar la inconstitucionalidad de la disposición viciada con efectos generales.

V LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Como se ha señalado, la declaratoria general se introdujo a la controversia constitucional con las reformas constitucionales al artículo 105 de la Norma Suprema, el 31 de diciembre de 1994, destacándose ésta trascendente innovación, al prever la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales; ponderando el principio de supremacía constitucional con alcances hasta entonces desconocidos.

³⁷¹ *Ídem*.

³⁷² *Ibidem*, p. 281.

Asimismo, como se ha mencionado respecto a la declaración general de inconstitucionalidad ésta se encuentra establecida en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, así como en el artículo 42 de la ley que lo reglamenta, señalan que:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Desprendiéndose de lo expuesto diversos supuestos jurídicos, mismos que se estudiarán a continuación.

1. Supuestos jurídicos en los que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad

En algunos supuestos y previo a los requisitos establecidos por el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria, es posible que en una controversia constitucional la sentencia dictada en ésta pueda producir la invalidez absoluta de una norma general. Por lo tanto, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo, o la norma correspondiente, en los siguientes casos:

- a) La Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado (o por el Distrito Federal);
- b) La Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio;

- c) Si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio.

Así como en las hipótesis previstas en los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, que establecen:

- a) De las controversias que surjan entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales;
- b) De las controversias que surjan entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de estas; y
- c) De las controversias que surjan entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones obtiene la declaración de inconstitucionalidad.

Todo lo anterior se puede agrupar en los siguientes cinco supuestos:

- Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;
- Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Una controversia promovida por la Federación contra un Estado o Municipio, o bien;
- Una controversia promovida por un Estado en contra de unos de sus Municipios.³⁷³

³⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 349, pp. 108-109

Además, como se ha señalado, es necesario que la resolución sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, pues de lo contrario, es decir, si no llegase a alcanzar la referida votación, el Pleno de la Corte debe declarar desestimada la controversia. Y de satisfacerse estos requisitos es posible que se emita la invalidez de la norma general impugnada, lo que dará lugar a declarar la inconstitucionalidad con efectos generales y por lo tanto que se declare “la invalidez de todas aquellas normas que dependan en sentido estricto de la impugnada, así como de las que se vean afectadas directamente en su sentido alcance y contenido”.³⁷⁴ Ello tal y como se expuso en el tema relativo a la invalidación directa e indirecta de la norma.

Por lo tanto, sólo en los supuestos señalados con antelación, la sentencia dictada en un juicio de controversia constitucional podrá anular con efectos generales la disposición general impugnada haciendo prevalecer la supremacía constitucional, y en los demás casos a pesar de haberse decretado que la norma general es contraria al texto de la Constitución Federal, en este juicio, dicha declaratoria de inconstitucionalidad producirá efectos únicamente entre las partes que hayan intervenido en la controversia donde se resolvió dicha inconstitucionalidad, ello debido a la restricción establecida por el último párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional, a pesar de existir una sentencia dictada por el máximo tribunal del país en la que declara que la disposición impugnada es contraria a los principios esenciales establecidos en el pacto federal, generándose con ellos una serie de problemas fundamentales que serán abordados a continuación.

2. La restricción establecida en la fracción I del artículo 105 constitucional y 42 de la Ley reglamentaria, respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas

De conformidad al penúltimo y último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Ley Suprema, y primer párrafo del artículo 42 de la Ley reglamentaria

³⁷⁴ Tesis P. XVI/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, mayo de 2007, t. XXV, p. 1535.

restringen la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales, estableciendo en qué casos la Suprema Corte podrá realizar la declaración general de inconstitucionalidad sobre disposiciones generales, pero limitando en el último párrafo del citado precepto constitucional, en los demás casos, las resoluciones de la Corte tendrán efectos únicamente respecto a las partes en la controversia, lo cual debe interpretarse en el sentido de que los efectos de la declaratoria de invalidez de las normas, se limitan a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; desprendiéndose de ello, los siguientes supuestos:

a).- Cuando un Municipio demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; los efectos invalidatorios de las normas son generales, pero exclusivamente en lo que respecta a la esfera jurisdiccional del Municipio actor, teniendo la Federación el deber de no aplicar las normas declaradas inválidas sólo en el Municipio demandante;

b).- Cuando un Municipio demanda y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado; la declaratoria invalidará las normas con efectos generales, únicamente en relación con el Municipio actor; aunque las normas seguirán obligando a todos los Municipios que no accionaron ni obtuvieron, pero el Estado queda obligado a no exigir su cumplimiento en el Municipio que obtuvo;

c).- Cuando un Estado (o el Distrito Federal) demanda y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; siguiendo el mismo criterio que se viene exponiendo, la invalidez tiene efectos generales sólo en el Estado actor, pero las normas seguirán rigiendo en las demás entidades federativas de la República.

Por lo que la resolución que se pronuncie por el Pleno de la Suprema Corte en este tipo de controversias, por disposición constitucional, no tendrá efectos generales pues, como ya se señaló, la citada norma declarada inconstitucional

continuara vigente en nuestro sistema jurídico; causándose con ello diversos problemas fundamentales en nuestro sistema jurídico, mismos que a continuación se explicaran de forma detallada.

3. *Problemas fundamentales que se generan por la restricción establecida en la fracción I del artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria, respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales*

La declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales, en las controversias constitucionales se encuentra limitada, en razón a que el Pleno de la Suprema Corte no puede realizarla en algunos casos con efectos generales, como en el supuesto de que ésta sea planteada por un municipio en contra de un Estado o de la Federación, así como la promovida por un Estado en contra de la Federación, reclamando la contradicción a la Constitución de una disposición de carácter general, la sentencia que declare la invalidez de la norma por ser contraria al pacto federal, tendrá efectos *inter-partes* en la controversia, de conformidad a lo establecido en el último párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, y del artículo 42 de su Ley Reglamentaria.

Por lo tanto, se puede considerar que las resoluciones dictadas por la Suprema Corte, en los referidos casos tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia, lo cual debe interpretarse en el sentido de que los efectos de la declaratoria de invalidez de las normas, se limitan a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto dándose en los supuestos de que un Municipio demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; los efectos invalidatorios de las normas son generales, pero exclusivamente en lo que respecta a la esfera jurisdiccional del Municipio actor, teniendo la Federación el deber de no aplicar las normas declaradas inválidas sólo en el Municipio demandante, o cuando un Municipio demanda y obtiene la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado; la declaratoria invalidará las normas con efectos generales, únicamente

en relación con el Municipio actor; aunque las normas seguirán obligando a todos los Municipios que no accionaron ni obtuvieron sentencia a su favor, pero el Estado queda obligado a no exigir su cumplimiento en el Municipio que la obtuvo, o en el caso de que un Estado o el Distrito Federal demande y obtenga la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por la Federación; siguiendo el mismo criterio que se viene exponiendo, la invalidez tiene efectos generales sólo en el Estado actor, pero las normas seguirán rigiendo en las demás entidades federativas de la República.

En consecuencia, por mandato constitucional y legal, el efecto de la sentencia pronunciada en las controversias constitucionales en los supuestos ya señalados, en el caso de declarar la inconstitucionalidad y derivado de ello la invalidez de una disposición general por la mayoría calificada de ocho votos de los Ministros presentes, tendría efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, esto es, su eficacia jurídica se limitaría a los órganos actores, trátase de Municipio o Estado y a los entes demandados trátase de un Estado o de la Federación, sin que ello signifique que la ley controvertida pierda sus características de generalidad y obligatoriedad respecto de los demás entes públicos que no fueron parte de la controversia constitucional, porque para ellos continúa siendo de observancia obligatoria; por lo que la resolución que se pronuncie por el Pleno de la Suprema Corte en este tipo de controversias, por disposición constitucional, tendrá efectos generales en el territorio del ente actor, pero *inter-partes* respecto a los demás órganos de estado que no hayan intervenido en la controversia constitucional pues, como ya se ha reiterado, la citada disposición declarada inconstitucional continuará vigente en nuestro sistema jurídico; generándose por ello los siguientes problemas:

- a) Se vulnera el principio de supremacía constitucional, ya que la norma general declarada inconstitucional, seguirá vigente aún a pesar de estar en contra de los postulados que estipula la Carta Magna;

- b) Se genera que no haya en nuestro sistema jurídico plena armonía jurídica, al seguir vigente una ley que fue declarada inconstitucional por una sentencia dictada por un órgano competente;
- c) Se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano. De conformidad con esto, el orden jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma de grado superior determina la forma de creación y, en cierta medida, el contenido de la norma inferior.

En razón a lo anterior deberá establecerse que las sentencias emitidas en una controversia constitucional que declare la inconstitucionalidad de una disposición general, se deberá realizar la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, sin considerar la categoría de las partes que intervienen en el juicio, siempre que dicha sentencia sea aprobada por cuando menos ocho votos de los ministros presentes en el Pleno.

4. Razones por las que se deberá adoptar sin restricción, la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materia de controversias

El objetivo primordial de la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales es la nulidad y expulsión de nuestro sistema jurídico de la norma viciada de ser contraria a la Norma Suprema, obligando a las autoridades a abstenerse de aplicarla y así evitar los problemas que actualmente se han generado en virtud de existir normas generales que aunque ya se declaró por el más Alto Tribunal su inconstitucionalidad, debido a la restricción mencionada a lo largo de este trabajo aun siguen vigentes, a pesar de estar viciadas por ser contrarias a la Constitución.

Los motivos por lo que se debe aplicar sin restricción alguna la declaratoria general de inconstitucionalidad de disposiciones generales, responde a necesidades concretas, sustentándose ello en cuatro vigorosas razones:

- a) Dar plena vigencia al principio de supremacía constitucional, al dejar de tener vigencia y aplicarse una ley declarada inconstitucional por una sentencia decretada por el máximo tribunal del país.
- b) Tenemos en nuestro sistema jurídico, antecedentes de la declaratoria general de inconstitucionalidad con resultados importantes.
- c) La evolución del derecho constitucional y del juicio de controversia constitucional convierten en una exigencia la desaplicación de las normas inconstitucionales.
- d) Evitar el rezago por exceso de trabajo en los tribunales de la federación, al dejar de presentarse nuevos juicios, contra leyes que ya fueron resueltas como inconstitucionales en una sentencia previa, resolviendo de nueva cuenta favorables cada uno de dichos juicios, sin poder el tribunal hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma general contraria al pacto federal.

Resulta indispensable que en las sentencias dictadas en las controversias constitucionales cuando se impugne una disposición general y que se declare mediante ella su inconstitucionalidad, sea con efectos generales sin considerar la posición del órgano, poder o entidad que promueva la controversia con el ente público demandado, en relación a su esfera territorial, ya que esta circunstancia no hace cesar el vicio de inconstitucionalidad de la norma, razón por la cual es necesario la modificación del penúltimo párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional y primer párrafo del artículo 42 de su ley reglamentaria, estableciéndose en dichas reformas que cuando se impugnen disposiciones generales y la resolución de la Suprema Corte las declare invalidas, esta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. Lo anterior con el fin de garantizar por la presente vía la supremacía de la Constitución sobre cualquier norma general secundaria, por tal motivo esta vía debe ser en los más amplios términos, sin limitación alguna, para que la Suprema Corte pueda desarrollar su labor como Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO CUARTO

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. *Definición*

Para establecer la definición de la acción de inconstitucionalidad, partiré de su significado gramatical, iniciando con la palabra acción, a la que refiere el diccionario de la lengua española, “en sentido procesal, derecho de acudir a un juez o tribunal recabando de él la tutela de un derecho o de un interés”,³⁷⁵ y por lo que respecta al vocablo inconstitucionalidad es “oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución”,³⁷⁶ por lo tanto, debe considerarse desde el punto de vista gramatical a la acción de inconstitucionalidad como la facultad de acudir ante un tribunal incitando la tutela de la oposición que pudiese llegar a coexistir entre una ley secundaria y la Norma Suprema.

Juventino V. Castro y Castro define a la acción de inconstitucionalidad como:

... procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por partidos políticos con registro federal o estadual, o por el procurador general de la república, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra exigiéndose en el juicio respectivo, la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.³⁷⁷

³⁷⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 35, p. 15.

³⁷⁶ *Ibidem.*, p. 856.

³⁷⁷ Castro y Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 285, p. 123.

Desprendiéndose del concepto transcrito que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento uninstancial, al que compete conocer de forma exclusiva a la Suprema Corte, siendo conveniente señalar que actualmente, además de los sujetos señalados en dicha definición se encuentran también legitimados para promoverla, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de normas generales de sus respectivas jurisdicciones, así como el Ejecutivo Federal, el organismo garante establecido en el artículo 6° de la Constitución y los equivalentes a éste de los Estados y del Distrito Federal.

Asimismo, Joaquín Brage Camazano, define a la acción de inconstitucionalidad:

...como aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes con la Constitución), pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente las leyes parlamentarias) es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma...³⁷⁸

Por lo tanto, puede considerarse a la acción de inconstitucionalidad como un procedimiento o instrumento procesal establecido por la Constitución, misma

³⁷⁸ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 111, pp. 90-91.

que legitima, a diversos órganos o fracción de ellos, para que puedan plantear de forma abstracta y directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de una norma general, y una vez cumplida su tramitación procedimental, establecida en la respectiva ley reglamentaria, se dicte una sentencia que de resultar procedente declare la nulidad con efectos *erga omnes* de la norma general objeto de la acción.

Así también, el Pleno de la Suprema Corte, mediante jurisprudencia, ha definido a la acción de inconstitucionalidad, señalando al respecto:

...es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica...³⁷⁹

Este concepto establecido por la Suprema Corte, señala que este es un medio de control abstracto, al no ser necesario de la existencia de un agravio cometido contra el órgano facultado, sino solamente supone descubrir el vicio de inconstitucionalidad, de las normas generales impugnadas, por ello se considera a la acción de inconstitucionalidad como un mecanismo que protege por completo la Constitución.

En resumen, de los conceptos transcritos se pueden desprender los siguientes elementos:

- 1) Es un medio de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales;

³⁷⁹ Tesis P./J. 73/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 484.

- 2) Se faculta para promoverlo a órganos o fracciones de éstos, que se encuentran expresamente establecidos en la fracción II del artículo 105 constitucional;
- 3) Será planteado para resolver la posible contradicción de normas generales, ya sean, tratados internacionales, leyes federales, leyes locales y leyes del Distrito Federal, con la Constitución;
- 4) Compete conocerlo en única instancia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 5) Tiene como finalidad primordial la tutela de las leyes secundarias por la Norma Suprema, resguardando el principio de supremacía constitucional, protegiendo así, en general toda la Constitución.

2. Antecedentes

Se ha estimado que la acción de inconstitucionalidad no cuenta con antecedentes directos en el orden jurídico mexicano, anteriores a las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, considerándose que este mecanismo de control constitucional tiene sus orígenes en el modelo austriaco, creándose con la finalidad de reconocer a las minorías parlamentarias el derecho de someter a la decisión de un tribunal las normas generales que se considerarán contrarias a la norma fundamental, sin que fuera necesario la existencia de una afectación causada al promovente, encontrándolo actualmente “en los ordenamientos jurídicos austriaco, italiano, alemán y español, para citar algunos de los ejemplos más significativos en esta materia”.³⁸⁰ En México a pesar de no existir antecedentes directos de la acción de inconstitucionalidad, han existido diversos ordenamientos del rango constitucional, que han establecido figuras con características similares, la primera de ellas, la podemos encontrar en las Leyes Constitucionales de 1836, mismas que serán abordadas a continuación.

³⁸⁰ Brage camazano, Joaquín, “La acción mexicana de inconstitucionalidad en el marco del derecho comparado: regulación y posibles líneas de evolución”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, Proceso y Constitución*, México, Porrúa, 2005, número 3, enero-junio 2005, p. 27.

A. Las Leyes Constitucionales de 1836

Una de las figuras jurídicas que guarda cierta similitud con “la acción de inconstitucionalidad la encontramos en las Leyes Constitucionales de 1836, conocida como Las Siete Leyes, en donde se estableció que el Supremo Poder Conservador, como órgano juzgador, tendrá la facultad de decidir la constitucionalidad de leyes o decretos”,³⁸¹ aunque era eminentemente político, hallamos dicha facultad en la segunda de las Siete Leyes, que se refirió al llamado Cuarto Poder, estipulando en su artículo 12, como atribución: “...declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción por contravenir a la Constitución, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos 18 votos del Poder Legislativo”.³⁸² En base a ello, al Supremo Poder Conservador se le facultaba para declarar la nulidad tanto de leyes como de decretos, pudiendo promoverse este procedimiento dentro del plazo de dos meses posteriores a ser sancionados, cuando se consideraban contravenían a la Constitución y estaban legitimados para solicitarla el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o por lo menos 18 votos del Poder Legislativo.

Esta figura tiene ciertos puntos que convergen con la acción de inconstitucionalidad, en primer lugar el Supremo Poder Conservador al igual que la Suprema Corte, aunque el primero político y el segundo judicial, podrán declarar la nulidad de leyes que contravenían la Constitución; otro punto es que en ambos medios se establecen plazos para promoverlos, en el primero se estableció un plazo de dos meses posteriores a ser sancionados, y por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación, ello de conformidad al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 Constitucional.

³⁸¹ Beltrán Gaos, Mónica, *Semblanza de la acción de inconstitucionalidad y su relación con el derecho procesal constitucional en México y España*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos*, t. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 45.

³⁸² Martínez Ramírez, Fabiola, *op. cit.*, nota 291, p. 571.

Asimismo por lo que respecta al mecanismo establecido en las siete leyes de 1836, se encuentran legitimados para solicitar la nulidad a las minorías parlamentarias por lo menos 18 votos del Poder Legislativo, entre otros órganos de estado, y por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad esta puede ser promovida por minorías parlamentarias del 33% entre otros órganos de estado, y si bien existen varias diferencias como se puede apreciar el objetivo de ambos medios es el mismo, declarar la nulidad de leyes que sean contrarias a la Constitución, preservando el principio de supremacía constitucional, dando la oportunidad a las minorías parlamentarias para que en el plazo establecido puedan solicitar su revisión ante el órgano facultado, y de resultar procedente emitiéndose la declaración de nulidad de la norma impugnada.

B. El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847

Otra figura que debe considerarse tiene cierta semejanza con la acción de inconstitucionalidad, la encontramos en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en este documento que se elevó a rango constitucional, se reimplantó nuevamente el régimen federal, establecido en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, a la que se adhirieron diversas reformas, entre las que encontramos el voto particular de Don Mariano Otero, establecido en los artículos 22, 23 y 24 de la propia acta, mismo que señalaba al respecto lo siguiente:

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.³⁸³

De estos preceptos se puede apreciar la idea de Otero, al establecer la impugnación de leyes consideradas inconstitucionales a través de un control político, por medio del cual se llevaría a cabo la declaración de inconstitucionalidad, otorgándole facultades al Congreso de la Unión para efecto de declarar nulas las leyes de los Estados, y facultaba a los Estados para declarar nulas las leyes del Congreso de la Unión, en este último caso intervendría la Suprema Corte únicamente como mero escrutador, quien publicaría el resultado de nulidad de la ley, si hubiese sido aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

Por lo tanto, el mecanismo de control constitucional de leyes, establecido por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, tenía ciertos rasgos que asemejaban a la acción de inconstitucionalidad, la diferencia estriba en que aquel era un procedimiento meramente político, la Suprema Corte sólo intervenía para escrutar las declaraciones de las legislaturas y para publicar el resultado, además de aquel procedimiento contra leyes conocía la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión si la ley impugnada era local o las Legislaturas locales si la disposición impugnada fue emitida por el Poder Legislativo de la Federación, y como sabemos la actual acción de inconstitucionalidad la conoce y resuelve de forma exclusiva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 261, p. 12.

Otro rasgo que tiene cierta semejanza de aquel mecanismo con la actual acción de inconstitucionalidad, es que en el primero podía promoverse por el Presidente, por diez Diputados, por seis Senadores, o tres legislaturas. Como puede constatarse en este se legitimó al igual que en la actual acción a minorías parlamentarias, otra similitud la encontramos en los términos, en el mecanismo establecido en la Acta Constitutiva se contaba con un plazo de un mes y en la actual de 30 días, y en ambos el reclamo se plantea ante la Suprema Corte, aunque en el primero no resolvía esta como lo hace en la actualidad.

Lo establecido por los artículos señalados realmente no tuvo efectos prácticos, dejando de tomarse en cuenta lo relativo al control constitucional de leyes por otra vía que no fuera el juicio de amparo, razón por la cual ningún tipo de figura jurídica parecida a la acción de inconstitucionalidad se estableció posteriormente en “la Constitución de 1857 y, por ende, tampoco en la de 1917, pensándose que el juicio de amparo sería el único medio de control auténtico de la Constitución”,³⁸⁴ concentrándose en éste, el control de la constitucionalidad de normas generales, de forma concreta, pero que solamente podía ser promovido por gobernados cuando estos sufrieran una afectación a sus derechos subjetivos públicos establecidos en la propia Constitución.

De lo expuesto se puede considerar que en nuestro país existieron algunas figuras jurídicas con características parecidas a la acción en estudio, pero “no existe un antecedente propiamente dicho de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Carta Magna, como medio de control abstracto de la constitucionalidad de las normas generales a través de órganos jurisdiccionales, puesto que de acuerdo con la doctrina, el origen de la acción de inconstitucionalidad se haya realmente en el modelo europeo”³⁸⁵ del cual deriva el control concentrado de constitucionalidad de las normas generales, “donde

³⁸⁴ Orozco Gómez, Miguel, *op. cit.*, nota 314, p. 28.

³⁸⁵ Martínez Ramírez, Fabiola, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, Memoria del III Congreso Mexicano de derecho procesal constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 227.

observamos procedimientos especiales para declarar la inconstitucionalidad de leyes nuevas, cuya instauración obedeció a la necesidad de que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las decisiones de las mayorías, en países como Austria, Alemania, España y Portugal”.³⁸⁶ Por lo tanto, tal y como se encuentra en la actualidad la acción de inconstitucionalidad fue instituida por primera vez en nuestro país mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mismas que serán abordadas a continuación.

C. Reformas a la Constitución de 1917, de 31 de diciembre de 1994

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se originó mediante iniciativa presidencial que tenía como fin el establecimiento de mecanismos efectivos para el control constitucional por medio de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, esta última introducida en nuestro sistema jurídico mediante la referida reforma, consolidando a la Suprema Corte como tribunal constitucional estableciendo la facultad del Máximo Tribunal para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad. En la exposición de motivos de la citada reforma constitucional se señaló lo siguiente:

...se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o en su caso, el Procurador General de la Republica, pueden plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones pueden anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.³⁸⁷

³⁸⁶ *Ídem.*

³⁸⁷ Exposición de motivos a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, 2a. ed., SCJN, 2004, p. 16.

De la exposición de motivos se puede constatar el objetivo para la instauración de la acción de inconstitucionalidad fue establecer un instrumento a favor de minorías parlamentarias para que éstas pudieran cuestionar la constitucionalidad de los actos legislativos de la mayoría, a efecto de que sea la propia Constitución el parámetro de convivencia social, evitando que se conciba la representación mayoritaria como la constitucionalidad, legitimándose también en ese primer momento al Procurador General de la Republica para promover este medio de control, velando por el respeto al principio de constitucionalidad, procurando en todo momento la preservación y respeto de la supremacía constitucional.

Por lo tanto, “entendemos a este instrumento de control de constitucionalidad abstracto de normas generales como un medio a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede llegar a declarar con efectos *erga omnes* (generales) la inconstitucionalidad de una norma general si la considera contraria a la constitución”,³⁸⁸ siendo el objeto directo establecer la no conformidad entre una norma general, sean leyes federales, estatales, del Distrito Federal y Tratados Internacionales, con la Ley Suprema, desprendiéndose de ello lo abstracto, de este medio de control.

Una vez implantada la acción de inconstitucionalidad mediante las referidas reformas, ésta quedó establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional, en los siguientes términos:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

³⁸⁸ *Ídem.*

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.³⁸⁹

Como se puede apreciar del primer párrafo de la fracción II trascrita, originalmente la acción de inconstitucionalidad no procedía contra normas generales de carácter electoral, asimismo los únicos órganos legitimados para promover esta acción eran las minorías parlamentarias 33% de la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra leyes expedidas por los propios órganos, legitimándose también en ese primer momento, más ampliamente al

³⁸⁹ Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se reforma el artículo 105 y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre de 1994, p. 6, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994, consultado el 30 de mayo de 2014.

Procurador General de la Republica, para que pudiera promoverlo contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Presidente de la Republica y aprobados por el Senado de la República.

D. *Reforma del 22 de agosto de 1996*

Al momento de implantarse la acción de inconstitucionalidad en la Constitución, se estableció de forma expresa la exclusión de normas generales en materia electoral de este medio, “afortunadamente, el 22 de agosto de mil novecientos noventa y seis, se autorizó la impugnación de las normas electorales, con lo cual se pretendió que el sistema de justicia electoral pueda ofrecer mayor eficacia y confiabilidad en el desarrollo de la democracia, al permitir la pretensión de exigir que las normas electorales sean emitidas de acuerdo y en armonía con la Constitución”.³⁹⁰ Por medio de esta reforma que de entrada modifica el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 Constitucional, autorizó la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales en materia electoral, ya que hasta ese momento no existía un medio por el cual pudiera ser atacada la no conformidad de una norma electoral con la Constitución. En la exposición de motivos de la citada reforma se señaló al respecto lo siguiente:

...crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales; tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contienen esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones

³⁹⁰ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 342-343.

sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.³⁹¹

Esta reforma a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se busca que la acción de inconstitucionalidad también proceda contra cualquier norma general en sentido formal y material en materia electoral, legitimando a la vez a los partidos políticos con registro para promover este tipo de acciones, misma reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, quedando establecida en los términos siguientes:

ARTÍCULO 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

³⁹¹ Iniciativa de reforma constitucional, que derivó en las modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.³⁹²

Desprendiéndose de ella la supresión de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales en materia electoral que había sido establecida desde el momento mismo de haber sido introducida a nuestro sistema jurídico, con las reformas al artículo 105 constitucional, del 31 de diciembre de 1994, motivo por el cual a partir de las reformas de 22 de agosto de 1996, los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover esta acción contra normas generales federales y locales en materia electoral, así como los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, podrán promover exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, cuando consideren que estas vulneran la Norma Suprema.

Asimismo en dicha reforma se restringió la procedencia de otros medios de control constitucional contra normas electorales, al señalar que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución será la prevista en él, “por ende, excluye la posibilidad de que mediante las controversias constitucionales o el juicio de amparo se puedan plantear contradicciones entre las normas legales en materia electoral y la Constitución, por lo que los partidos políticos cuentan con una legitimación exclusiva en la materia, sea de manera directa a través de sus dirigencias nacionales o indirecta de sus fracciones parlamentarias”,³⁹³ así también la reseñada reforma, va mas allá del establecimiento de la procedencia de este medio de control constitucional, al

³⁹² Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso f) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 22 de agosto de 1996, pp. 6-7, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996, consultado el 31 de mayo de 2014.

³⁹³ Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, pp. 995-996.

limitar la promulgación y publicación de normas electorales señalando que deberán realizarse con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral al que van a aplicarse y durante éste no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales, restringiendo en éste aspecto a los órganos legislativos.

De lo expuesto se puede concluir que la referida reforma originó cuatro cambios trascendentales:

- a. Elimina la restricción que establecía la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra de normas generales en materia electoral.
- b. Legítima a los partidos políticos para interponer esta acción en contra de normas generales en materia electoral.
- c. Estableció que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.
- d. Las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

E. Reforma de 14 de septiembre de 2006

Después de ser ampliamente discutida en el seno del Congreso de la Unión, y una vez aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, “el día 14 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”,³⁹⁴ ampliando con esta a los sujetos legitimados para promover este medio de control constitucional, facultando a los organismos, tanto nacional, como de los estados y del Distrito Federal, de protección de los derechos humanos para que puedan promover esta

³⁹⁴ Astudillo, César, “Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales”, en Astudillo, Cesar y Carbonell, Miguel (coords), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 1.

acción en contra de normas generales que violenten derechos humanos consagrados en la Constitución, quedando esta reforma, en los siguientes términos:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.³⁹⁵

Como se desprende del inciso transcrito, esta “adición otorga legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para impugnar leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución”.³⁹⁶ Así también faculta a los diversos organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, para que puedan promover esta acción contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ampliándose de esta forma los sujetos legitimados para promover este medio de control, procurando así que no quede fuera de este medio de control la defensa de los derechos fundamentales por parte de los mencionados órganos de protección.

³⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 14 de septiembre de 2006, p. 2, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4931335&fecha=14/09/2006, consultado el 31 de mayo de 2014.

³⁹⁶ Astudillo, César, *op. cit.*, nota 394, pp. 1-2.

F. Reforma de 7 de febrero de 2014

Con fecha 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, en el que se adiciona el inciso h), otorgándose facultad al organismo garante establecido en el artículo 6° de la Constitución, ampliándose nuevamente a los órganos legitimados que podrán en su momento promover la acción de inconstitucionalidad, así también se legitima a los órganos garantes equivalentes en los estados de la República y del Distrito Federal para interponer este medio de control constitucional de normas, quedando el referido inciso en los siguientes términos:

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.³⁹⁷

El organismo garante establecido por el artículo 6° de la Constitución Federal, estará legitimado para impugnar leyes federales, locales, y del Distrito Federal, siempre que con ellas se vulnere el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, así también se faculta para promover la acción de inconstitucionalidad a los organismos garantes equivalentes en los Estados de la República y del Distrito Federal, contra leyes emitidas por sus

³⁹⁷ Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 7 de febrero de 2014, p. 4, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014, consultado el 31 de mayo de 2014.

respectivos órganos legislativos, cuando estas trasgredan el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Para poder comprender lo relativo al citado organismo su competencia y funcionamiento, éste lo encontramos establecido en la fracción VIII del artículo 6° constitucional, señalando al respecto que la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley, mismo que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión, su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, teniendo la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal.

G. Reforma de 10 de febrero de 2014

Una nueva reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en la que se modificaron dos incisos c) y f), y se adiciono el inciso i), cuyo objetivo es facultar al Ejecutivo Federal en lugar del Procurador General de la Republica, legitimándolo para promover la acción de inconstitucionalidad, así como sustituir la denominación del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, y

establecer en el inciso i) la legitimación del Fiscal General de la Republica, quedando estas reformas establecidas en los siguientes términos:

- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;
- i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.³⁹⁸

Como se dijo con la modificación realizada al inciso c), se legitima al Ejecutivo Federal, quien por conducto del Consejero Jurídico de Gobierno, podrá promover la acción de inconstitucionalidad, contra de normas generales de carácter federal, leyes y tratados internacionales, y contra normas generales de las entidades federativas, dentro de las que se encuentra el Distrito Federal, por lo tanto se elimina de este inciso al Procurador General de la República, quien tenía las mismas facultades que le fueron otorgadas al Ejecutivo de la Federación.

Por lo que respecta al inciso f) en éste, como se dijo, sólo se sustituyó la denominación de Instituto Federal Electoral por el de Instituto Nacional Electoral, adaptándolo a su nueva denominación, y por lo que respecta a la adición del inciso i), se debe en razón de haber sido suprimido del inciso c) al Procurador General de la República, y se instituyó al Ejecutivo Federal, por ello se estableció

³⁹⁸ Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 10 de febrero de 2014, p. 4, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, consultado el 31 de mayo de 2014.

en el último inciso al Fiscal General de la República, facultándolo para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales y de los Estados, en materia sustantiva y adjetiva penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones, limitando su legitimación, al ya no poder promover la acción de inconstitucionalidad contra cualquier ley federal, estatal o del Distrito Federal, además no estando facultado para atacar por este medio, los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, a como anteriormente se encontraba.

5. *Marco jurídico*

El fundamento de la acción de inconstitucionalidad lo podemos encontrar establecido en los artículos 104 fracción VI, y 105 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglado este último precepto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995; siendo parte del mismo marco jurídico la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de forma supletoria resulta también aplicable al procedimiento de la acción de inconstitucionalidad el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad a lo establecido por el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

A. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Las reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se han considerado de gran calado para la vida constitucional del país, al instituirse por primera vez la acción de inconstitucionalidad, en la Ley Suprema, por lo tanto se instituye como un medio de control, del cual encontramos su fundamento en los artículos 104 fracción VI, y 105 fracción II, estableciendo el primero en su fracción VI, la competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad a los Tribunales de la Federación, en relación al artículo 105, establece específicamente que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de los asuntos siguientes, señalando en la fracción

II, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Una vez que se implantó este medio de control en nuestro sistema jurídico, con el trascurso del tiempo se ha ampliado su procedencia, así como se ha legitimado a más órganos del estado mediante diversas reformas a la fracción II del artículo 105 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el 14 de septiembre de 2006, el 7 de febrero de 2014 y la última que se llevó a cabo fue el 10 de febrero de 2014.

B. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Una vez establecida la acción de inconstitucionalidad en la Norma Suprema, mediante la reforma del 31 de diciembre de 1994, de la exposición de motivos contenida en ella se determinó la necesidad de reglamentar los mecanismos establecidos en las fracciones I y II del reformado artículo 105 constitucional, para instaurar un procedimiento claro y objetivo de tramitación de los medios de control constitucional instituidos en las dos primeras fracciones, por ello en el artículo octavo transitorio de las citadas reformas se estableció que las modificaciones al artículo 105, entrarían en vigor en la misma fecha en que entrara en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

La ley que reglamentó el citado precepto constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, estableciéndose en el artículo primero transitorio, que entraría en vigor a los treinta días de su publicación, por lo tanto la reforma constitucional al artículo 105 y la ley reglamentaria, entraron en vigor de forma simultánea el 10 de junio de 1995. Encontrando reglamentado en esta, lo relativo al término para promover la acción, los requisitos de la demanda, las reglas generales del procedimiento, las sentencias y los requisitos para declarar la invalidez de las normas impugnadas por este medio.

C. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es otro ordenamiento que también conforma el marco jurídico de la acción de inconstitucionalidad, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1995. Este cuerpo de leyes complementa lo dispuesto por la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina la organización, composición y competencia de los diversos órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose específicamente en la sección 2ª “de las atribuciones”, y en su artículo 10, la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer: “I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución...”. Por lo tanto, esta ley le otorga competencia de forma exclusiva al Pleno de la Suprema Corte, para conocer y resolver en definitiva de todas las acciones de inconstitucionalidad planteadas por los diversos órganos legitimados por la Constitución para interponerla.

4. *Objeto*

La Constitución como máximo ordenamiento del sistema jurídico mexicano instituye la vigencia real al principio de supremacía constitucional, claramente establecido en su artículo 133, por lo tanto su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las normas generales, federales y locales; es decir, estos ordenamientos guardan una estrecha subordinación natural respecto a ella, y en caso de no ser así, la propia Constitución establece una serie de mecanismos para hacer prevalecer su primacía, encontrando entre ellos a la acción de inconstitucionalidad.

Ahora, es necesario establecer específicamente cuál es el objeto de la acción de inconstitucionalidad, que la hace diferente a los otros medios de control instaurados por la Constitución, encontrando ello claramente establecido en el párrafo primero de la fracción II del artículo 105 constitucional, mismo que señala:

De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

De ello se desprende que el objeto de “las acciones de inconstitucionalidad es plantear una posible divergencia entre una norma de carácter general y la Constitución”,³⁹⁹ buscando mantener el sistema de regularidad constitucional, sometiendo todas aquellas normas generales que se consideren contrarían los principios fundamentales establecidos en ella, “aunque el artículo 105.II de la Constitución establezca en principio que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, lo cierto es que el propio artículo especifica, más adelante, cuáles son exacta y exclusivamente las normas generales controlables por esta vía y lo hace en una forma restrictiva y conforme a un taxativo sistema de *numerus clausus*”,⁴⁰⁰ que encontramos del inciso a) al inciso i) de la citada fracción II, por lo tanto, este medio de control solo procede contra leyes federales, tratados internacionales, leyes locales y leyes del Distrito Federal.

Asimismo el Pleno de la Corte, del análisis y la interpretación de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, ha expresado que el objeto de este medio de control busca “preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma”,⁴⁰¹ y en caso de acreditarse que ésta es contraria a la Constitución mediante sentencia calificada se declare su inconstitucionalidad con efectos generales.

Esta acción es procedente sólo contra normas nuevas, de reciente aprobación por los órganos legislativos, una vez publicadas, en razón a que el

³⁹⁹ Cruz Quiroz, Osmar Armando, *op. cit.*, nota 370, p. 282.

⁴⁰⁰ Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I, pp. 931.

⁴⁰¹ Tesis P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

plazo establecido para su impugnación es de treinta días, empezando a contar a partir de su publicación en el medio oficial establecido por la ley, aún y cuando no hayan entrado en vigor, en virtud de que para promover este medio de control, no es necesario que el órgano legitimado para accionar acredite algún tipo de afectación, al promoverse sólo con el fin de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional.

5. *Naturaleza*

La acción de inconstitucionalidad se trata de un mecanismo procesal-constitucional para el control normativo abstracto de la constitucionalidad, sin ser necesario exista un agravio causado por la norma al órgano accionante, solo se necesita estar facultado por la propia Constitución, al no existir contención, el órgano de jurisdicción constitucional que conozca de este verificará si la norma impugnada es o no conforme con la propia Constitución y de no ser así, mediante sentencia realizará la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad.

Se considera que es abstracto el control realizado por este medio, en virtud de no requerirse, para su ejercicio, de una aplicación concreta o de una afectación directa a una determinada persona o corporación, al contrario de lo que ocurre en el juicio de amparo y las controversias constitucionales. “Es esta característica la que ha ocasionado la pregunta de si la acción de inconstitucionalidad tiene la naturaleza de ser un mero procedimiento de denuncia de contradicción (entre la norma fundamental y las que de ella emanan) por los órganos legitimados para ello o, por el contrario, un verdadero proceso jurisdiccional para la resolución de conflictos”.⁴⁰² Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció mediante jurisprudencia la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad, señalando al respecto:

Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para

⁴⁰² Martínez Ramírez, Fabiola, *op. cit.*, nota 385, p. 229.

promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.⁴⁰³

De lo anterior se concluye que la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad, es de un mecanismo procesal-constitucional de control normativo abstracto de la constitucionalidad, por tanto, no se requiere, para su ejercicio, de una aplicación concreta, o un agravio al denunciarse, sólo que exista la posible contradicción entre la norma impugnada y la propia Carta Magna, en razón a ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, somete la norma a revisión y establece si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución, pudiendo llegar a declarar con efectos *erga omnes* la inconstitucionalidad de la norma general impugnada siempre y cuando sea aprobada por cuando menos ocho votos de los ministros presentes en el Pleno, debiendo establecer específicamente los alcances y condiciones de dicha declaratoria.

6. Características

A partir de lo expuesto en puntos anteriores, es posible establecer las principales características de la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo de control constitucional de norma generales:

⁴⁰³ Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791.

- a) Es un mecanismo de control constitucional, ya que deriva de la propia Constitución, cuyo fin es hacer prevalecer la supremacía constitucional con respecto a normas secundarias de carácter general;
- b) Con esta se impugna la contradicción de una ley o tratado internacional con la propia Constitución;
- c) Por medio de ella se realiza un control abstracto de la constitucionalidad de una norma general, sin que sea necesario que la ley impugnada le haya causado algún agravio al órgano de estado actor.
- d) La legitimación activa para plantear la acción, es restringida, pues sólo los órganos establecidos en la fracción II del artículo 105 constitucional podrán promoverla;
- e) Solamente procede contra normas generales en sentido formal y material, leyes federales, locales, del Distrito Federal y Tratados Internacionales;
- f) “Sólo procede respecto de normas de reciente aprobación pues el plazo fatal para su promoción se cuenta a partir de la publicación de estas en el correspondiente diario o periódico oficial”,⁴⁰⁴
- g) La legitimación pasiva corresponde a los órganos legislativos que aprobaron la ley o tratado internacional impugnados;
- h) Sólo es competente para conocer de este medio de control el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- i) “El control de constitucionalidad ejercido a través de la acción de inconstitucionalidad es un control represivo o *a posteriori*”,⁴⁰⁵ debido a que la norma impugnada debió de haber sido publicada;
- j) La sentencia que se emita en este procedimiento constitucional en caso de ser estimatoria declarará la inconstitucionalidad de la norma con efectos generales.

⁴⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 326, p. 78.

⁴⁰⁵ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 120, p. 8.

II. LAS PARTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su Título III, que regula este medio de control, no dispone expresamente las partes que intervienen en él, para ello el artículo 59, establece que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas del Título II, que refiere a las Controversias Constitucionales, razón por lo cual en suplencia resulta aplicable lo establecido por el artículo 10 de la propia ley, que señala como actor, la fracción parlamentaria, órgano constitucional o partido político accionante; como demandado, el órgano u órganos legislativos que hubieren emitido y promulgado la norma general impugnada; como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y al Procurador General de la República, con las reformas constitucionales del 10 de febrero de 2014, paso a denominarse Fiscal General de la Republica, quien en este caso intervendrá en su carácter de representante social, asimismo también estará legitimado para intervenir en las acciones de inconstitucionalidad como parte actora en los supuestos establecidos por el inciso i) de la fracción II del artículo 105 constitucional, quienes tendrán el carácter de partes procesales.

Las citadas partes serán abordadas de forma separada, para determinar detenidamente a los órganos de estado que podrán intervenir accionando este medio de control, qué tipo de normas generales podrán impugnar, así también que órganos intervendrán con el carácter de demandados, como tercero o terceros interesados y por último se estudiará específicamente la intervención del Fiscal General de la Republica como parte de este mecanismo constitucional.

1. *Sujetos legitimados activamente*

Los sujetos legitimados para promover las acciones de inconstitucionalidad, se establecen de forma expresa y restringida en la fracción II del artículo 105 constitucional, en el que se instituye “una legitimación procesal cerrada que sólo

se confiere a determinados órganos del Estado, en específico a los que tienen como cometido principal tutelar el interés general. Entre estos es posible diferenciar con toda nitidez aquella legitimación que se confiere a los poderes políticos, entendiendo por ellos a los órganos legislativos y ejecutivos”,⁴⁰⁶ partidos políticos y a órganos neutrales, expresamente establecidos por el citado precepto constitucional, por lo tanto se encuentran legitimados para promover esta acción, pero esta facultad se encuentra restringida, al no poder hacerlo contra cualquier tipo de norma, sino únicamente contra aquellas que se establecen de forma específica en el aludido artículo, en virtud a que ésta legitimación varía según la función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis de jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales.⁴⁰⁷

En razón a lo establecido por la Constitución y lo expuesto en la jurisprudencia citada, se puede considerar que se encuentran legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad la fracción parlamentaria u órgano público, según la naturaleza de la norma que se considera pugna con la Constitución, por lo que a continuación se señalan las diversas normas generales que pueden ser impugnadas por este medio de control y que órganos de estado se encuentran legitimados por la fracción II del artículo 105 constitucional, para promoverla:

⁴⁰⁶ Astudillo, César, *op. cit.*, nota 394, p. 44.

⁴⁰⁷ Tesis P./J. 7/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1513.

- 1) Tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados:
 - a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
 - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores;
 - c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico de Gobierno;
 - d) Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes en materia electoral;
 - e) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal;
 - f) El organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución si se trata de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y
 - g) El Fiscal General de la República respecto de leyes en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.
- 2) En el caso de que la impugnación sea contra leyes del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión, estarán legitimados:
 - a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
 - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores;

- c) Los partidos políticos con registro federal o aquellos que tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley en materia electoral;
 - d) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal;
 - e) El organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución si se trata de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y
 - f) El organismo garante equivalente al establecido en el artículo 6° constitucional, del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- 3) En el caso de que la impugnación verse contra tratados internacionales, tienen legitimación para promover:
- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores;
 - b) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico de Gobierno;
 - c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal;
 - d) El organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución si se trata de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren el

derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

4) Contra leyes locales están legitimados:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos estatales que corresponda;
- b) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno;
- c) Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y
- d) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal;
- e) El organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución si se trata de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- f) Los organismos garantes equivalentes al establecido en el artículo 6° constitucional, en los estados de la República, cuando se trate de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y
- g) El Fiscal General de la República respecto de leyes en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

5) Por último, cuando la impugnación verse contra leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán legitimación:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- b) Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley en materia electoral;
- c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal; y
- d) El organismo garante equivalente al establecido en el artículo 6° constitucional, del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y
- e) El organismo garante equivalente al establecido en el artículo 6° constitucional, en el Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, intervienen como defensores de la Constitución, al no ser necesario resientan una afectación y por lo tanto no deducen un derecho propio pues se encuentran facultados para accionar ante la posible contradicción de una norma general con la Ley Suprema, considerándose por ello como acción abstracta de inconstitucionalidad, al respecto el Pleno de la Suprema Corte ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no

ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución los facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.⁴⁰⁸

De lo expuesto se puede concluir que los órganos legitimados en la acción de inconstitucionalidad no deducen un derecho propio, ni reclaman una afectación al mismo, al estar legitimados activamente, otorgándole potestad para efecto de demandar la contradicción entre una norma secundaria de carácter general y la Constitución, pero no todos ellos pueden plantear este medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales, corresponderá solamente impugnarlos a los órganos de estado o su fracción, expresamente facultados por la propia Norma Suprema.

2. *Sujetos legitimados pasivamente*

La parte demandada en la acción de inconstitucionalidad es el poder u órgano, a quien se le atribuye haber emitido y promulgado la norma general impugnada, esto se desprende de lo establecido por la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, por remisión del artículo 59 de la propia ley. “En coherencia con ello, el artículo 61 establece que la demanda en la acción de inconstitucionalidad ha de contener, entre otros, los siguientes: los órganos legislativos y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas”.⁴⁰⁹ Entonces se deberá

⁴⁰⁸ Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791.

⁴⁰⁹ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 120, p. 208.

demandar en esta acción tanto al poder, órgano u órganos legislativos que emitieron la ley impugnada, y al ejecutivo que promulgó dicha norma, en razón de haber refrendado la norma a pesar de su presunta inconstitucionalidad.

De lo expuesto se puede considerar que los órganos que pueden ser demandados en una acción de inconstitucionalidad, pueden ser los siguientes:

a) En el caso de que la impugnación verse sobre leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, están legitimados pasivamente:

- 1) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- 2) Cámara de Senadores; y
- 3) Presidente de la Republica.

De forma excepcional no estará legitimado pasivamente el Presidente de la Republica, “respecto a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, pues respecto de la misma se establece constitucionalmente que no será necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación”,⁴¹⁰ y en razón de no intervenir en el procedimiento legislativo es por ello que no se encuentra el Poder Ejecutivo legitimado de forma pasiva en la acción de inconstitucionalidad que se promueva contra la citada norma.

b) Si la impugnación se promueve contra un Tratado Internacional, la legitimación pasiva corresponde a:

- 1) Cámara de Senadores; y
- 2) Presidente de la Republica.

Esta legitimación pasiva deriva de la facultad concedida por el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, que autoriza al

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 209.

Senado de la Republica para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, derivando de esto último la potestad del Presidente de la República para suscribir tratados internacionales y por lo tanto, su legitimación pasiva en la acción de inconstitucionalidad.

c) Tratándose de la impugnación de una ley estatal, la legitimación pasiva corresponde a:

- 1) La legislatura local; y
- 2) Gobernador del Estado.

En el caso de leyes estatales, el Pleno de la Suprema Corte estableció tesis jurisprudencial en la que determinó respecto a reformas y adiciones de leyes que “no necesitan de promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia, ya que dicha facultad se refiere a todas las leyes que apruebe dicha asamblea legislativa, excepto a la Ley Orgánica del Congreso, que regula su estructura y funcionamiento interno. Por ello, si quien ordenó la promulgación de dicha ley fue el propio Congreso Estatal, no puede tener el carácter de autoridad demandada el gobernador de la entidad federativa”,⁴¹¹ en virtud de no haber intervenido en su promulgación.

d) Por último, en el caso de la impugnación de una ley expedida por el órgano legislativo del Distrito Federal, la legitimación pasiva corresponde:

- 1) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y
- 2) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En este caso también de forma excepcional no estará legitimado pasivamente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando se impugne la

⁴¹¹ Tesis P./J. 1/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, febrero de 1999, p. 286.

constitucionalidad de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, ya que si bien la facultad de promulgar leyes se refiere en general a todas las que apruebe el mismo, pero con excepción a la citada Ley, pues esta regula su estructura y funcionamiento interno. Por ello, quien está facultado para su promulgación es el propio órgano legislativo, entonces no puede tener el carácter de autoridad demandada el referido órgano ejecutivo del Distrito Federal, en razón de no intervenir en el proceso legislativo.

3. *El tercero interesado*

Por lo que respecta al tercero interesado como parte en las acciones de inconstitucionalidad, si bien el artículo 61 de la ley reglamentaria, establece los requisitos de la demanda, en este no se instituye de forma expresa al tercero interesado como sucede en la controversia constitucional, para que sean señalados en la misma las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, a pesar de ello, considero se debe tomar en cuenta la remisión del artículo 59 de la referida ley, respecto que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en el Título que la regula, en lo conducente, a las disposiciones contenidos en el Título II que sistematiza a la Controversia Constitucional, remitiéndonos al artículo 10 de la propia ley, que instituye en su fracción III, como parte al tercero o terceros interesados, señalando al respecto que son las entidades, poderes u órganos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

Entonces, “pueden ser terceros interesados el Presidente de la República, los partidos políticos (con registro federal o estatal) y cualquiera de los órganos legislativos (federales o locales) que no sean parte actora ni demandada, siempre y cuando la sentencia que eventualmente llegue a dictarse en el proceso iniciado por la acción de inconstitucionalidad pueda llegar a afectarles”,⁴¹² de forma directa, razón por la cual deberán ser llamados a dicho procedimiento para que

⁴¹² Figueroa Mejía, Giovanni A., *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011, p. 238.

manifiesten lo que a su derecho corresponda y así no queden inauditos, en el caso de impugnarse la inconstitucionalidad de algún precepto de las constituciones locales como la del Estado de Sinaloa, en este caso deberán ser llamados como terceros interesados a los ayuntamientos quienes intervienen aprobando las adiciones y reformas de conformidad a lo establecido por el artículo 159 de la Constitución Estatal.

4. El Fiscal General de la República

En relación a la intervención como parte del Fiscal General de la República, cuando no intervenga como actor de conformidad a lo establecido por el inciso i) de la fracción II del artículo 105 constitucional, participará en las acciones de inconstitucionalidad del mismo modo que en la controversia constitucional, su intervención será de forma permanente, o sea en todas las acciones abstractas promovidas, ello de conformidad a lo estipulado por la fracción II del artículo 6° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Por lo tanto, podrá intervenir como actor cuando promueva la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones, o en caso de no ser actor intervendrá como parte en sí, velando por el respeto al principio de constitucionalidad, procurando en todo momento la preservación y respeto de la supremacía constitucional, ello se encuentra sustentado por el Pleno la Suprema Corte de Justicia, mediante tesis de jurisprudencia P./J. 77/2005, señalando al respecto:

...conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, también lo es que dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el

artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente.⁴¹³

El propósito fundamental del reconocimiento del Fiscal General de la República como parte permanente en las acciones de inconstitucionalidad, radica esencialmente en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto del principio de constitucionalidad y de supremacía constitucional. por lo tanto la atribución otorgada al citado representante social, puede llevarse a cabo al emitir opinión sobre la validez o invalidez de aquellas normas generales impugnadas; e inclusive, en la petición relativa, en algunos casos, al desechamiento de la demanda o la declaración de sobreseimiento, que en ambos supuestos son determinaciones que impiden el pronunciamiento de fondo respecto al apego o contravención de las normas generales al texto constitucional, cuestión que le interesa también, máxime que es de orden público lo relativo al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

III. LA PROCEDENCIA Y LAS CAUSAS IMPROCEDENCIA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por medio de la acción de inconstitucionalidad se impugnan normas generales, pero no contra cualquiera de ellas, en razón a que ésta sólo resulta ser procedente contra normas en sentido formal y material, es decir contra leyes emanadas del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo tanto, no procede contra disposiciones generales aunque emitidas por estos órganos no reúnan los referidos requisitos, en virtud de que los órganos legislativos no sólo tienen encomendadas constitucionalmente funciones de tal índole, consistentes en la

⁴¹³ Tesis P./J. 77/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 917.

formación de reglas generales, sino también llevan a cabo actos de naturaleza administrativa, así lo ha establecido la Corte en diversas tesis de jurisprudencia que serán abordadas con posterioridad.

Para dilucidar lo expuesto, considero necesario explicar la naturaleza jurídica de la norma desde ambos puntos de vista, partiendo del sentido formal, se considera a aquella que independientemente de su contenido normativo emana del órgano legislativo mediante el procedimiento que para tal efecto se establece en la ley, y por lo que respecta al punto de vista material, son aquellas normas, que en cuanto a su contenido reúnen los requisitos esenciales de generalidad, abstracción e impersonalidad, y de acuerdo con ello, crean, modifican o extinguen, situaciones jurídicas generales, por ello para que proceda la acción de inconstitucionalidad contra una norma debe en cuanto a su contenido ser de naturaleza formal y material.

1. *Normas contra las que procede la acción de inconstitucionalidad*

Como se señaló, cuando tratamos el objeto de este mecanismo, la fracción II del artículo 105 constitucional, “establece de modo genérico que la acción de inconstitucionalidad es procedente para impugnar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. La lectura aislada de la disposición anterior podría hacernos creer que existe un objeto amplio de control”⁴¹⁴ por parte de este medio de control, al considerar a las normas generales sin distinción alguna, como cualquier disposición de carácter general, pero no es así, ya que una concepción como la anterior “llevaría a contemplar dentro de esta categoría, al margen de las leyes en sentido formal, a los decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, bandos, e incluso a disposiciones administrativas de alcance general”,⁴¹⁵ que señala la Suprema Corte “no tienen el

⁴¹⁴ Astudillo, César, *op. cit.*, nota 394, p. 34.

⁴¹⁵ *Ídem.*

carácter formal y material de ley”,⁴¹⁶ porque en algunos casos no emanan del órgano legislativo mediante el procedimiento que para tal efecto se establece en la ley, o en cuanto a su contenido no reúnen los requisitos esenciales de generalidad, abstracción e impersonalidad, que debe contener la norma general.

Para que no haya lugar a dudas sobre el tipo de normas contra las que procede la acción de inconstitucionalidad, los incisos que integran la fracción II, del artículo 105 constitucional, se encargan de realizar una cuidadosa delimitación de las disposiciones generales que pueden ser objeto de impugnación por este medio de control constitucional, al observarse en ellos de forma textual leyes federales, leyes locales, leyes del Distrito Federal y tratados internacionales, que según expresa el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estas son normas generales en sentido formal y material.

Por lo que el control abstracto de una norma general, por medio de la acción de inconstitucionalidad solo comprenden aquellas disposiciones generales, derivadas del proceso legislativo, establecidas específicamente por el citado precepto constitucional, e incluso también resulta procedente este medio de control contra Constituciones de los Estados, que la propia Corte ha establecido son disposiciones de carácter general y abstracto provenientes de los órganos legislativos de los Estados, por lo tanto, de considerarse a estas contrarias a los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal, estarán sujetas al control de la constitucionalidad por medio de la acción de inconstitucionalidad, dado que aquellas están subordinadas a esta última, situación que ha sido abordada por el Pleno, estableciendo al respecto la siguiente tesis de jurisprudencia:

...estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su

⁴¹⁶ Hamdán Amad, Fauzi, “La acción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, p. 1002.

subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibile, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.⁴¹⁷

Como se apuntó las constituciones de los Estados pueden ser examinadas por medio del control abstracto de la constitucionalidad por esta vía en virtud de ser normas generales en sentido formal y material, al estar subordinadas a la propia Constitución Federal, y si bien es cierto los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, desprendiéndose de ello solo podrán ser objeto de impugnación por medio de la acción de inconstitucionalidad, las siguientes normas generales:

- a. Leyes Federales;
- b. Leyes Locales o de los Estados, incluyendo a sus Constituciones;
- c. Leyes del Distrito Federal, incluyendo el Estatuto de Gobierno; y
- d. Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

⁴¹⁷ Tesis P./J. 16/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.

2. La improcedencia en la acción de inconstitucionalidad

En términos generales la improcedencia es una figura jurídica procesal en virtud de la cual el juzgador está imposibilitado para entrar al estudio del fondo de la acción planteada, en razón de darse alguno de los supuestos establecidos en la Constitución, en la ley o en la jurisprudencia, que le impide resolver en cuanto al fondo de la litis planteada.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad, la improcedencia se traduce en la actualización de alguna circunstancia que impide a la Suprema Corte resuelva el fondo de la cuestión planteada. En razón a esta figura jurídica, el artículo 65 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, “hace una remisión a las causales de improcedencia de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 19, autorizando, con ciertas excepciones, su aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, ello no debe entenderse en el sentido de que las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales deban aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales”,⁴¹⁸ sino sólo en lo que no se oponga al capítulo que regula éstas. Las causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en términos generales se puede clasificar en:

- d) Improcedencia constitucional (emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- e) Improcedencia legal (emanan de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- f) Improcedencia jurisprudencial (emanan de la Jurisprudencia establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

⁴¹⁸ Tesis P./J. 3/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. IX, febrero de 1999, p. 289.

A. Las causales de improcedencia Constitucional

Como se ha señalado, las causales de improcedencia constitucional, se encuentran previstas en la Constitución Federal, misma que señala en qué casos resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad o en general cualquier medio de control constitucional, siendo estos los siguientes:

1) En contra de resoluciones emitidas por Consejo de la Judicatura Federal de conformidad a lo establecido por el noveno párrafo del artículo 100, mismo que instituye: las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva. Entonces en virtud de ser definitivos e inatacables los fallos que emita el Consejo de la Judicatura Federal, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad contra de estos.

2) En contra de declaraciones o resoluciones de la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión que emanen de un juicio político o la declaración de procedencia respectivamente, de conformidad a lo establecido por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer en estos que las resoluciones y declaraciones en los juicios políticos y declaración de procedencia, emitidas por las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, por lo tanto no admiten juicio, ni recurso legal alguno, y no puedan ser atacadas por medio de la acción de inconstitucionalidad.

B. Las causales de improcedencia legal

La improcedencia legal de la acción de inconstitucionalidad, como lo he señalado, derivan de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del, artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrándolas

establecidas en el artículo 19, a excepción de la establecida en su fracción II, en virtud a lo expuesto por el artículo 65 de la propia ley, por lo tanto resultan aplicables a la acción de inconstitucionalidad, las siguientes causales:

1) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta improcedencia se desprende en virtud de ser “la Suprema Corte el tribunal encargado de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, así como el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, sus determinaciones no pueden ser revisadas por una instancia superior”,⁴¹⁹ además de ser el único órgano competente para conocer en única instancia de las acciones de inconstitucionalidad.

2) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; esta causal de improcedencia al igual que en la controversia constitucional resulta aplicable a la acción de inconstitucionalidad, y se le denomina litispendencia, cuyo significado es que existe una litis pendiente de resolver donde hay identidad de partes y causas (normas generales).

3) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a esta causal de improcedencia se le denomina cosa juzgada, y a diferencia de la señalada en el párrafo anterior, ya existe sentencia definitiva que resolvió diversa acción, donde existió identidad de partes y normas generales.

4) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; configurándose cuando dejan de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, la acción de inconstitucionalidad por lo tanto deja

⁴¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 326, p. 89.

de existir la norma controvertida, y ya no será factible que se dicte sentencia resolviendo esta acción en virtud de haber quedado sin materia.

5) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; esta causal de improcedencia se encuentra íntimamente relacionada al principio de definitividad, que impone al órgano o poder, accionante la obligación de agotar previamente los recursos ordinarios y medios legales que tiendan a anular, invalidar, revocar o modificar, la norma objeto de la acción, antes de acudir a esta, aunque es difícil que en el caso de normas generales exista un medio que se establezca para revocar la disposición ya aprobada por los diversos órganos o poderes legislativos y promulgada.

6) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos; respecto a esta improcedencia, se considera existe un consentimiento tácito de la norma general, en virtud de no promoverse la acción de inconstitucionalidad en los términos establecidos por la ley, que será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Configurándose para la presentación de la demanda dos hipótesis:

- a) Por lo que respecta a cualquier norma general que no se trate de la materia electoral, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
- b) Si la norma general impugnada es de la materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

7) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley; por lo que respecta a esta causal de improcedencia, además de las señaladas la propia ley podrá establecer en algún otro precepto de forma directa o interpretándose alguna otra causal de improcedencia.

C. Las causales de improcedencia jurisprudencial

Estas causales de improcedencia derivan de la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia de Nación, respecto a las leyes aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, estableciendo las siguientes tesis de jurisprudencia:

1) Es improcedente la acción de inconstitucionalidad contra el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no ser susceptible de control jurisdiccional, ello se desprende de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte mediante tesis de jurisprudencia P./J. 39/2002, que al respecto estableció:

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.⁴²⁰

⁴²⁰ Tesis P./J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

2). La acción de inconstitucionalidad es improcedente contra omisiones legislativas, ya que esta es procedente únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, esta causal se depende de lo establecido por la tesis de jurisprudencia P./J. 23/2005, señalando al respecto:

Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional.⁴²¹

⁴²¹ Tesis: P./J. 23/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781.

3) La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente contra un decreto en su aspecto material, aunque haya sido emitido por un órgano legislativo, esta causal se desprende de la tesis de jurisprudencia P./J. 23/99, la cual establece al respecto:

Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual.⁴²²

De lo anterior se desprenden las causales de improcedencia constitucional que derivan de la Norma Suprema, la legal que encontramos en la ley reglamentaria de las fracciones I y II artículo 105 constitucional y la Jurisprudencial que nacen de los criterios interpretativos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que impiden a la acción de inconstitucionalidad planteada pueda ser estudiada y resuelta en cuanto al fondo de la litis, en los supuestos establecidos por las referidas causales, de conformidad a lo establecido por el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y

⁴²² Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 256.

II del Artículo 105 constitucional, debiendo ser examinadas de oficio. Entonces, las causales de improcedencia descritas con antelación podrán dar lugar a dos efectos diferentes, mismos que serán abordados a continuación.

a. *Los efectos de la improcedencia*

Como se ha reiterado la improcedencia en la acción de inconstitucionalidad al igual que en la controversia constitucional impide al tribunal entrar al estudio del fondo y resolverlo, dando lugar a dos diferentes efectos procesales, primero cuando la causal de improcedencia es notoria y manifiesta, o bien cuando dicha causal sea dudosa, y en el trascurso del proceso se advierta de forma clara o aparezca una nueva causa de improcedencia, en estos casos los efectos procesales se darán de la siguiente forma:

- 1) Tratándose de causales de improcedencia manifiestas e indudables al momento de presentarse la demanda, el ministro instructor la desechará de plano, de conformidad a lo establecido por el artículo 25, por remisión del artículo 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;
- 2) Si al presentarse la demanda el ministro instructor verifica que existe una causal de improcedencia pero esta no es notoria y manifiesta, deberá admitirla, para que si durante el trámite del procedimiento o en sentencia llega a confirmarse, o sí durante el desarrollo del procedimiento se advierte el surgimiento de una nueva causa de improcedencia, entonces se podrá dictar resolución de sobreseimiento, dando lugar a no entrar al estudio del fondo de la acción, sin poder resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

De lo anterior se desprende que las causales de improcedencia en el caso de ser notorias y manifiestas al momento de presentarse la demanda, darán lugar a su desecharamiento y por lo tanto no se dará inicio a la acción de

inconstitucionalidad, pero en caso de no emerger de forma indudable se admitirá la demanda e iniciara el procedimiento pero si durante el procedimiento llegase a confirmar la existencia de esta o si durante este surge alguna otra causal de improcedencia, daría lugar a emitir el sobreseimiento de la acción, figura jurídica que abordaré a continuación.

3. *El sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad*

Se considera que “el sobreseimiento es la institución jurídica mediante la cual se da por terminado un juicio o un procedimiento, sin que haya un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, es decir, no se dilucida el tema central de la contienda planteada ante un órgano, en la especie, la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,⁴²³ traduciéndose en una resolución que, al actualizarse alguna de las causas previstas en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, ordena dar por terminado el juicio sin entrar al estudio de la norma general, atribuida al poder u órgano demandados, para verificar si trasgredió o no los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal.

Como se señaló, resulta aplicable al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad lo establecido en el artículo 20 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por remisión del artículo 65 de la propia ley, en el que limita las causales fundadas en las fracciones II y III, mismas que establecen:

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

La citada fracción señala que darán lugar al sobreseimiento las causas de improcedencia establecidas en el artículo 19, sin considerar las establecidas en la Constitución que hemos señalado en línea previas, así como también las causas

⁴²³ Del Castillo, del Valle, Alberto, *op. cit.*, nota 127, p. 146.

de improcedencia jurisprudencial referidas con anterioridad, en este caso cualquier causal de improcedencia ya sea constitucional, legal o jurisprudencial, que aparecieran ya iniciado el procedimiento constitucional y durante el desarrollo de éste, darán lugar a que se actualice el motivo de sobreseimiento establecido en la citada fracción.

- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último;

En el caso de la fracción III del artículo 20, considera que la acción de inconstitucionalidad queda sin materia, al no existir o no haberse demostrado en el procedimiento la existencia de la disposición general emitida por el órgano o poder demandado en la acción de inconstitucionalidad, en base al aforismo jurídico *onus probandi incumbi actori*, cuyo significado es “la carga de la prueba incumbe al actor”,⁴²⁴ por tanto da lugar al sobreseimiento de ésta acción, en virtud de no haber acreditado plenamente la existencia de la norma que motivó este medio de control.

IV. LA SENTENCIA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS EFECTOS

1. *La sentencia en la acción de inconstitucionalidad*

Para abordar la sentencia en este medio de control, considero pertinente partir de su origen etimológico, estableciendo el significado de “la palabra sentencia que proviene del verbo sentir y que refleja la sentencia lo que el juez siente, lo que el tribunal siente en relación al problema que se le ha planteado”,⁴²⁵ asimismo se considera que “la sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para

⁴²⁴ Cisneros Farías, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, p. 85.

⁴²⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 7a. ed., México, Oxford, 2007, pp. 150-151.

solucionarlo”,⁴²⁶ entonces la sentencia en la acción de inconstitucionalidad es el acto jurídico mediante el cual el Pleno de la Suprema Corte, resuelve en definitiva la acción que le fue planteada, en la que verifica si la norma impugnada violenta o no los principios esenciales contenidos en la Norma Fundamental.

Las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad al igual que las dictadas en las controversias constitucionales, tienen características especiales, siendo estas las siguientes:

- Es definitiva de materias constitucionales; el pleno, más que buscar elementos para declarar improcedente o sobreseer la demanda, con vista a la obligada suplencia que prevé el artículo 40 de la ley reglamentaria, debe buscar los elementos que la lleven a resolver la cuestión planteada;
- Es declarativa, por cuanto a que la Corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes de la norma general que ha dado origen a la acción de inconstitucionalidad;
- Es vinculativa, en virtud de que obliga a las partes a estarse a ella a pesar de ser poderes u órganos de autoridad establecidos en la Norma Suprema;
- Es definitiva, por el hecho de que no es susceptible de ser recurrida ni existe tribunal que pudiera conocer del recurso.⁴²⁷

En relación al contenido de las sentencias en las acciones de inconstitucionalidad, resulta aplicable lo establecido por el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que señala el contenido de las sentencias en la controversia constitucional, ello por remisión expresa del artículo 73 de la propia ley, en base a ello, los requisitos que debe

⁴²⁶ Martínez Ramírez, Fabiola, *op. cit.*, nota 385, p. 237.

⁴²⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 323, p. 55.

contener la sentencia dictada en las acciones de inconstitucionalidad son los siguientes:

- 1) La fijación breve y precisa de las normas generales objeto de la acción de inconstitucionalidad;
- 2) Los preceptos que la fundamenten;
- 3) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- 4) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- 5) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales.

Resulta indispensable que en toda sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte, en la que resuelva una acción de inconstitucionalidad se cumplan a cabalidad todos y cada uno de los requisitos ya señalados, ello por mandato expreso de la ley. Asimismo en este procedimiento las sentencias dictadas se clasifican en tres formas diferentes, mismas que se abordarán a continuación.

2. Clasificación de las sentencias

En relación a las acciones de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emitir diversos tipos de sentencias que se pueden clasificar de tres formas diferentes:

- a) Estimatorias: son aquellas a través de las cuales se declara la invalidez de las normas impugnadas, por considerarse que sí contravienen a la Norma Suprema y ser aprobadas por una mayoría calificada de, cuando menos, ocho votos;

- b) Desestimatorias: Éstas, al no haberse obtenido la votación mínima requerida para hacer la declaratoria de invalidez, constituyen declaraciones a través de las cuales la acción se desestima, ordenándose el archivo del asunto; y
- c) De sobreseimiento: Son resoluciones que dan por concluido el procedimiento, sin que hagan pronunciamiento alguno sobre la validez o invalidez de la norma impugnada, al haberse actualizado durante el desarrollo del procedimiento alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento.⁴²⁸

De la clasificación transcrita, la señalada con el inciso a) que refiere a sentencias estimatorias, se considera que la norma general impugnada violenta directamente los principios fundamentales establecidos en la Norma Suprema, razón por la cual se declara su inconstitucionalidad con efectos generales, y en los otros fallos señalados en los inciso b) y c), no generan efecto alguno, pues el Pleno de la Corte no emite pronunciamiento de inconstitucionalidad de la norma general, “ya sea porque advierte la actualización de un supuesto de hecho o de derecho que se lo impide, o bien porque no se alcanza el mínimo de votos que deben existir para resolver sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”.⁴²⁹ Quedando por lo tanto la disposición general en los mismos términos en los que se encontraba hasta antes de la presentación de la demanda, sin que con ellas se produzca efecto alguno como sucedería en el primer supuesto, podrían surgir diversos efectos, que dependen de la nulidad de la norma general, los cuales abordaré a continuación.

3. Los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad

Para que la sentencias pronunciadas en las acciones de inconstitucionalidad puedan producir efectos necesariamente deberán ser

⁴²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 30, p. 105.

⁴²⁹ Arredondo Campuzano, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 366, p. 63.

“estimatorias de la inconstitucionalidad, que han de aparecer respaldadas por al menos ocho ministros, produciendo efectos *erga omnes*. Esta eficacia general, que supone, en suma, la expulsión pura y simple del ordenamiento jurídico de la norma enjuiciada”,⁴³⁰ por lo tanto la norma cuestionada se ve privada totalmente de validez, aparte de la eficacia general cuenta con eficacia en relación al tiempo, no puede ser retroactiva, solamente en el caso de normas generales en materia penal.

La sentencia dictada en este procedimiento, puede anular a la totalidad de la norma o sólo parte de ella, extender sus efectos a otras disposiciones que dependan de la validez de la norma tachada de inconstitucional, por lo tanto en la sentencia deberá establecerse los efectos de la nulidad en los términos señalados y la fecha a partir de cuándo estos surtirán, lo anterior en base a lo establecido por la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que señala “cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”, por lo tanto “el pleno de la Corte podrá determinar la nulidad de una o varias normas generales a lo que se le denomina “invalidación directa” o “invalidación indirecta” de las normas, ello de conformidad a la jurisprudencia establecida por el Pleno de la Suprema Corte, señalando al respecto lo siguiente”:⁴³¹

- La invalidación directa, en la cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal; y
- La invalidación indirecta, en la cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción

⁴³⁰ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 400, p. 944.

⁴³¹ Tesis P./J. 53/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, p. 1564.

IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:

- a) Jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior;
- b) Material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser;
- c) Sistemático en sentido estricto o de la remisión expresa, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo;
- d) Temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y
- e) De generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.

Pudiendo establecerse que en las acciones de inconstitucionalidad, así como en los juicios de controversias constitucionales promovidas contra normas generales, la Corte podrá dictar sentencias que declaren la invalidez directa de la

disposición impugnada e indirecta de una o de varias normas, siempre y cuando estas tengan relación y dependan de la validez de la norma que directamente se declaró su inconstitucionalidad por el Pleno de la Corte, acorde a los criterios jerárquico vertical, material u horizontal, sistemático, temporal y de generalidad que se explicaron en líneas previas, siempre y cuando la sentencia dictada sea estimatoria.

Otro supuesto, por lo que respecta a los efectos de las sentencias en las acciones de inconstitucionalidad, es lo relativo a que la Corte podrá dar efectos retroactivos a la sentencia que declara la invalidez de la norma, pero estos solamente podrán otorgarse en el caso de normas generales en materia penal, de conformidad a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 45, por remisión expresa del artículo 73 de la ley reglamentaria, mismos preceptos que han sido interpretados por la Corte, emitiendo la siguiente tesis de jurisprudencia:

..., es indudable que este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.⁴³²

Por último, en las acciones de inconstitucionalidad la Corte podrá emitir sentencias en las que sus efectos sería devolver la vigencia de una norma general que fue derogada por la norma declarada inválida, en este caso la declaratoria de inconstitucionalidad e “invalidez se produce cuando ya es materialmente imposible que el órgano legislativo subsane los vicios de inconstitucionalidad y emita una nueva norma, dada la cercanía del proceso electoral en que deben aplicarse. En este supuesto, ante los vicios sustanciales que posee la norma, sería imposible

⁴³² Tesis P./J. 104/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 587.

que se autorizara su aplicación aunque esta fuera temporal, y por otro lado, el proceso electoral debe llevarse a cabo”,⁴³³ lo anterior se encuentra sustentado por tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, en los siguientes términos:

Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.⁴³⁴

En virtud a lo expuesto se concluye que cuando en una acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Corte, declara la inconstitucionalidad de normas generales, aprobada por ocho votos o más de los Ministros presentes tendrá efectos *erga omnes*, declarando la invalidez y por consiguiente la expulsión

⁴³³ Nava Malagón, Pedro Alberto, "La acción de inconstitucionalidad en el marco del derecho comparado: regulación actual y posibles líneas de evolución", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Memoria del I congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 217.

⁴³⁴ Tesis P.J. 86/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

de nuestro sistema jurídico de la norma general declarada inconstitucional, así como aquellas disposiciones que dependan de la validez de esta, pudiendo dar a la sentencia efectos retroactivos, sólo por lo que respecta a normas de la materia penal, únicamente en beneficio de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos, así también en algunos casos los efectos de las sentencias en este procedimiento será devolver la vigencia de las normas que fueron derogadas por la norma declarada inconstitucional en el caso de que determinada reforma en materia electoral se declarara inconstitucional, y como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo.

4. Requisitos para que se emita la declaratoria general de inconstitucionalidad en este procedimiento

La declaratoria general en la acción de inconstitucionalidad se estableció al momento mismo en que este medio de control se introdujo a nuestro sistema jurídico, por lo tanto, “la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a las facultades que le fueron otorgadas a raíz de las reformas constitucionales, puede declarar la invalidez de las normas impugnadas”,⁴³⁵ destacándose esta trascendental innovación, al prever dicha invalidez con efectos generales, ponderando el principio de supremacía constitucional con alcances hasta entonces desconocidos en nuestro país.

Los requisitos para que la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad pueda producir la invalidez absoluta de las normas generales, y por lo tanto, los efectos serán *erga omnes*, hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo, o la norma correspondiente, así como todas las disposiciones que dependan de ella, acorde a los criterios jerárquico vertical,

⁴³⁵ Ordóñez, Jorge, “Derecho a la vida y acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, p. 1109.

material u horizontal, sistemático, temporal y de generalidad que ya fueron explicados, siendo estos requisitos, los siguientes:

- a) Que la sentencia sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, de los once Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- b) Que la sentencia dictada sea estimatoria, o sea que a través de ella se declare la inconstitucionalidad de la norma general.

Por lo tanto, sólo con los requisitos señalados, la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad podrá anular con efectos generales la disposición impugnada haciendo prevalecer la supremacía constitucional y la regularidad del orden jurídico mexicano, ello en virtud a que el orden jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma de grado superior determina la forma de creación y, en cierta medida, el contenido de la norma de grado inferior, y la Constitución como norma suprema de nuestro sistema jurídico es la que determina la forma de creación, así como el contenido de todas las demás normas que integran el sistema jurídico mexicano, las cuales deberán estar conformes con aquella.

V. LA LIMITACIÓN RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETOS EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

Como fue señalado en el apartado de causales de improcedencia jurisprudencial, la acción de inconstitucionalidad se encuentra limitada al no proceder contra decretos emitidos por los diversos órganos o poderes legislativos, de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, ello por así determinarlo la Suprema Corte mediante tesis de jurisprudencia, refiriendo que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas que no reúnan los requisitos en cuanto a su aspecto material de abstracción, impersonalidad y generalidad, y el decreto no reúne dichos requisitos en virtud de regular situaciones particulares,

concretas e individuales, y una vez aplicado se extingue, por lo tanto considera que los decretos emitidos por las Cámara del Congreso de la Unión y por los diversos poderes legislativos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no son objeto de control por medio de la acción de inconstitucionalidad, abordándose ello de forma detenida a continuación.

1. *La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra decretos*

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto”. Por lo tanto el Congreso de la Unión por medio de su Cámara de Diputados y Senadores, emitirá Leyes o Decretos, mismos que desde el punto de vista formal cuentan con las mismas características al ser emitidos, siguiendo el proceso legislativo para su promulgación, pero desde el punto de vista material, el Pleno de la Corte ha señalado que no comparten las mismas particularidades, en virtud a que la ley tiene como elementos esenciales la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, y por lo que respecta al decreto regula situaciones jurídicas particulares, concretas e individuales, y una vez aplicado se extingue, estableciendo lo anterior en la siguiente tesis de jurisprudencia:

...la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado

es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.⁴³⁶

De lo transcrito se desprende la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra decretos en virtud de considerar que su naturaleza jurídica, difiere de una ley, que cuenta con características desde el punto de vista material de abstracción y de impersonalidad; de acuerdo con ello la ley crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas generales. En cambio el decreto, se considera como un acto administrativo, que va dirigido a personas determinadas, al referirse a situaciones jurídicamente concretas por lo que no posee los elementos de generalidad, abstracción y de impersonalidad de las normas generales, deducen que el decreto no se refiere a actos materialmente legislativos, ya que únicamente crea situaciones jurídicas concretas. Por lo tanto la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente contra los decretos emitidos por las Cámaras del Congreso de la Unión, así como por los Poderes Legislativos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando materialmente no reúne los requisitos que debe contener una norma general.

Lo anterior también deriva de la interpretación hecha por el Pleno de la Corte a la fracción II del artículo 105 constitucional, mediante jurisprudencia estableció, que la acción de inconstitucionalidad sólo resulta procedente contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y por lo tanto, son improcedentes contra actos que no tengan tal carácter, derivado de la siguiente tesis jurisprudencial:

Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y

⁴³⁶ Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 256.

tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas.⁴³⁷

El análisis mediante el cual determinó la Corte la improcedencia de este medio de control contra decretos, derivó de la acción de inconstitucionalidad 4/98, promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, la cual fue sobreseída, por tanto, no estudiaron el fondo de la acción planteada estableciendo para ello que la norma impugnada no es controlable por esta vía, al tener el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta, y por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad promovida en su contra resulta improcedente.

Ello fue resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una mayoría de ocho votos a favor; y tres votos de los Ministros en contra, quienes formularon de forma conjunta su voto disidente, señalando medularmente lo siguiente: “la ley presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido; material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la administración y a los particulares; y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función legislativa”.

⁴³⁷ Tesis P./J. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 257.

Por lo tanto señalan los Ministros disidentes al decreto como una norma general, impersonal y abstracta. Esto se desprende de la simple lectura del texto del decreto, en la parte que establece las previsiones del gasto público del Distrito Federal para 1998. El presupuesto de egresos es una ley en sentido formal y material, puesto que tiene por objeto regular las relaciones jurídicas referentes al gasto público entre las propias dependencias del gobierno del Distrito Federal, así como con los particulares que tengan derechos de carácter pecuniario. Debiendo estimarse innecesario acudir a clasificaciones infundadas, sin base en el ordenamiento constitucional y por añadidura estériles, toda vez que el mandato de la Constitución es claro en exigir al presupuesto de egresos la naturaleza de ley, sin olvidar la norma de atribución de competencia que deriva del artículo 122 de la misma Constitución, que viene a reservar de manera exclusiva a la Asamblea Legislativa la aprobación del presupuesto (ingresos y egresos) del Distrito Federal. Ahora bien, si la diferencia entre un acto administrativo y una ley reside en el hecho de que la ley puede modificar el derecho vigente, en tanto que el acto administrativo no puede hacerlo, es indudable que la ley del presupuesto tiene la fuerza jurídica suficiente para modificar el derecho vigente, de lo que se desprende que no es un acto administrativo, sino una ley.

Respecto a las consideraciones hechas en la ejecutoria emitida y los Ministros disidentes Joaquín Brage Camazano, no comparte ni el criterio de la Corte, así como tampoco el “voto disidente pues refiere en ambos casos el punto de partida es, errado completamente. Incluso el voto particular o disidente parte también del dogma de la generalidad de la ley (aunque se afirma, frente a la mayoría, que tal cualidad de norma general la tienen los presupuestos), dogma que corresponde a una concepción superada hace tiempo por la doctrina y que hoy es sólo eso en la mayor parte de los países”⁴³⁸ y que no corresponde a la realidad de un Estado constitucional contemporáneo. Reiterando “la cuestión no es, no era entonces, la de si los presupuestos son o no una norma general, pues la generalidad no es ninguna característica intrínseca de la ley en ningún país y la

⁴³⁸ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 120, p. 222.

doctrina que así lo consideraba hace ya mucho tiempo que está completamente superada”,⁴³⁹ por esta razón considera errada la ejecutoria dictada por la Corte, así como también el voto emitido por los Ministros disidentes, al tratar de justificar el elemento material de generalidad al decreto que motivó la acción de inconstitucionalidad objeto de la resolución emitida por el Pleno de la Corte.

Considero en el caso en estudio la Corte debió tomar en cuenta cuál es el objetivo fundamental para el establecimiento en nuestro sistema jurídico de la acción de inconstitucionalidad, mismo que se encuentra contenido en la exposición de motivos de la reforma constitucional que se presentó ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en la que como punto medular señalaron:

...se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de las leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.⁴⁴⁰

Desprendiéndose claramente que uno de los objetivos principales del establecimiento de la acción de inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano, fue legitimar a las minorías parlamentarias, tanto del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, así como de las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que puedan plantear ante la Corte, la inconstitucionalidad de leyes aprobadas por sus respectivos órganos legislativos a que pertenezcan, por la que atacarían la norma general aprobada en contradicción con los principios constitucionales. Por tanto la finalidad de esta legitimación es claramente la de protección, tutela y promoción de los derechos de las minorías parlamentarias. Buscando que la nueva norma

⁴³⁹ *Ídem.*

⁴⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 326, p. 76.

jurídica en caso de resultar contraria al texto constitucional, se haga la respectiva declaratoria de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, su respectiva nulidad y expulsión de nuestro sistema jurídico.

Lo anterior deriva en razón de que la Constitución establece los límites, de forma precisa, que los órganos legislativos no pueden traspasar al momento de crear la norma tratándose de ley o decreto, sin distinción, tanto las minorías o las mayorías parlamentarias reconocen que la búsqueda de la razón no deberá “equivaler a la fuerza del número expresada en una votación del Parlamento (que haría, en principio, legítima toda decisión de la mayoría), sino que dicha búsqueda debe confiarse a una sede de juicio externa, que encuentra su fundamento legitimador en la posición *super partes* del juzgador y en el reconocimiento de una *lex superior* que tutela y somete a ambas, tanto a la *maior* como a la *minor pars*, a la mayoría y a la minoría”.⁴⁴¹ No pudiendo desconocerse la eficacia preventiva de esta legitimación otorgada a las minorías parlamentarias, quienes podrán promover el medio de impugnación establecido contra la determinación tomada por la mayoría.

Como exponía “Kelsen, «la simple amenaza de la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, en las manos de las minorías, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría, que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría»”.⁴⁴² Entonces, si el objetivo de la implantación de la acción de inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano es legitimar a las minorías parlamentarias para poder promover este medio de control, para que la Corte decida si la norma general emitida por el órgano legislativo al que pertenece dicha minoría, es contraria al texto fundamental, motivo por el cual, no sólo debe de proceder contra leyes en sentido estricto, sino contra cualquier resolución emitida por el órgano legislativo, actuando como tal, tratándose de leyes o decretos para que

⁴⁴¹ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 380, p. 31.

⁴⁴² Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 31.

ninguno de estos pueda escapar del control constitucional, y la minoría parlamentaria no se vea limitada para promover este mecanismo de control constitucional contra la emisión de normas generales, por las mayorías legislativas, en franca contraposición a la Ley Suprema, sin importar el contenido material de las normas emitidas o su denominación de ley o decreto.

2. Problemas fundamentales que genera la restricción establecida por el Pleno de la Suprema Corte, respecto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra decretos emitidos por los órganos legislativos

Como se ha abordado a lo largo de este capítulo la acción de inconstitucionalidad de conformidad a lo establecido por la fracción II del artículo 105 constitucional, procede contra normas generales emitidas por los diversos poderes u órganos legislativos, facultando primordialmente a las minorías parlamentarias, así como a otros órganos de Estado, trátase del Presidente de la República, Fiscal General de la República, partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral y estatal, Comisión Nacional de Derechos Humanos, y organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas y del Distrito Federal, órganos legitimados para promoverla contra normas generales, siendo estas leyes y tratados internacionales, con exclusión de los decretos emitidos por los citados poderes legislativos, ello a pesar que el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”, y como ya se ha referido los decretos emitidos por los órganos legislativos no son susceptibles de atacarse por medio de la acción de inconstitucionalidad en virtud, según el Pleno de la Corte, no contienen los elementos materiales de una norma general, al no regular situaciones generales, abstractas e impersonales.

En razón a lo expuesto los decretos no son objeto de la acción de inconstitucionalidad, escapándose de este medio de control, ello por determinación de la propia Corte, lo que da lugar a dos problemas fundamentales:

- a) Se vulnera el principio de supremacía constitucional, al existir normas en nuestro sistema jurídico que no puedan ser objeto de control constitucional, como en el caso de los decretos.
- b) Se afecta el sistema de regularidad del orden jurídico mexicano, ya que la Constitución como norma suprema determina la forma de creación y el contenido de la norma secundaria, la cual deberá estar conforme a aquella, y en grado caso de no ser así, no existiría en nuestro país un medio de control contra este tipo de normas, escapando del control por esta vía y en algunos casos, por cualquier otro medio.

En consecuencia, deberá de proceder la acción de inconstitucionalidad contra cualquier norma general, ya sea ley o decreto, emitido por los diversos órganos legislativos para que todos ellos sin importar su contenido material, puedan ser objeto de control constitucional por medio de la acción de inconstitucionalidad y por tanto exista plena armonía en el sistema jurídico mexicano, con el fin de garantizar la supremacía de la Constitución, por tal motivo esta vía debe ser en los más amplios términos, debiéndose eliminar la restricción impuesta por el Pleno, respecto a la improcedencia de esta acción contra decretos emitidos por los diversos poderes u órganos legislativos.

La referida deficiencia permite la vigencia de decretos que en su momento podrían contraponerse a los postulados establecidos en la Constitución, en virtud de no poder ser objeto de la acción de inconstitucionalidad y en algunos casos no podrán ser atacados por otros medios de control, como el juicio de amparo y la controversia constitucional, escapándose por completo de su revisión, originando la vigencia de normas inconstitucionales, afectando así el sistema de regularidad de nuestro orden jurídico, y en virtud a su falta de control se puede dar pie a la arbitrariedad y el abuso, extremos ajenos a la conducta habitual en los estados de derecho en sentido pleno.

Por lo señalado, el hecho de no proceder la acción de inconstitucionalidad contra decretos emitidos por los poderes u órganos legislativos genera problemas fundamentales en el sistema jurídico mexicano, como la circunstancia de la existencia de normas que no pueden ser objeto de control constitucional, en razón a ello seguirán vigentes y aplicándose a pesar considerarse contrarios a la Constitución, en franca contraposición al principio de supremacía constitucional, generándose con ello también que no exista plena armonía jurídica.

CAPÍTULO QUINTO

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES EN EL DERECHO COMPARADO

I. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN EUROPA

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se dio una gran influencia de la jurisdicción concentrada y especializada, actualmente éste sistema predomina en la gran mayoría de las naciones que integran la Unión Europea, quienes lo han desarrollado, algunos más ampliamente que otros, abordando el estudio de estos sistemas tomando en cuenta primeramente lo relativo a sus antecedentes y florecimiento de este sistema en dicho continente.

1. *Antecedentes*

Se puede decir, que “la historia de los tribunales constitucionales empieza con la creación del Tribunal Constitucional checoslovaco y el Alto Tribunal Constitucional de Austria en 1920. Posteriormente, se crearían el Tribunal de Garantías Constitucionales de España en 1931, el Tribunal Constitucional italiano en 1948, el Tribunal Constitucional alemán en 1949, el turco (1961) y el yugoslavo (1963)”,⁴⁴³ luego continuo el avance con “Portugal (en 1982) y España (en 1978), después de sus perspectivas transiciones a la democracia, introduciendo también este órgano en el nuevo orden constitucional. Bélgica y Luxemburgo se sumaron al club en 1980 y 1996, respectivamente, y casi todos los países de Europa central”⁴⁴⁴ y tras la caída del comunismo, este movimiento también se extendió a “Europa del Este: Polonia (1985), Hungría (1989), Checoslovaquia (1991), Rumania (1991) y Bulgaria (1991)”.⁴⁴⁵ De esta forma paulatinamente fueron adoptados los Tribunales Constitucionales por diversos países del continente europeo, confiriéndoles la labor de realizar de forma exclusiva el control de la

⁴⁴³ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *op. cit.*, nota 62, p. 16.

⁴⁴⁴ Ferreres Comella, Víctor, *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, España, Marcial Pons, 2011, p. 26.

⁴⁴⁵ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *op. cit.*, nota 62, p. 17.

constitucionalidad de normas y actos de autoridad, movimiento que posteriormente se trasladaría a países de otros continentes.

En efecto, son dieciocho de las veintisiete naciones que integran la Unión Europea las que a la fecha, han establecido tribunales constitucionales, siendo un porcentaje que refleja hasta que punto “el modelo centralizado goza de las preferencias europeas. Estos países son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumania. En cambio, únicamente tres países de la Unión Europea han optado por un sistema descentralizado semejante al americano: Suecia, Finlandia y Dinamarca”.⁴⁴⁶ Los restantes seis países Chipre, Estonia, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido, han adoptado por sistemas que podríamos denominar atípicos al resultar difícil clasificarlos en cualquiera de los modelos existentes.

En relación al contexto histórico del surgimiento de los tribunales constitucionales en Europa, señala Javier Pérez Royo, lo siguiente:

El Tribunal Constitucional, por el contrario, responde a una anomalía histórica presente y con proyección de futuro. El Tribunal Constitucional nace en el siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial, con el constitucionalismo que hemos definido en muchas ocasiones a lo largo del curso como constitucionalismo democrático. La anomalía histórica que está detrás de él es una anomalía democrática o, mejor dicho, una anomalía en el proceso de transición a la democracia de determinados países. Por eso, el Tribunal Constitucional no existe en todos los países europeos, sino únicamente en aquellos que tuvieron excepcionales dificultades para transitar del Estado liberal del XIX al Estado democrático del siglo XX: Austria, Alemania, Italia, Portugal y España.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ *Ibidem.*, p. 27.

⁴⁴⁷ Pérez Royo, Javier, *op. cit.*, nota 88, p. 822.

De lo transcrito se puede considerar que el nacimiento de los tribunales constitucionales en Europa se gestó debido a las dificultades en el proceso de transición a la democracia de ciertos países, generándose su desarrollo de forma paulatina, en todo Europa dando lugar a que países que no lo habían incorporado a su sistema jurídico se vean influenciados por este modelo para adoptarlo, por ello, hasta el momento se han generado tres grandes etapas, diferenciándose de forma cronológica, mismas que Javier Pérez Royo, ha desarrollado de la siguiente manera:

- a) Primera etapa. Bajo la inspiración de Hans Kelsen en su proyecto austríaco de 1920 se constituyen tanto el Tribunal Constitucional Checoslovaco (Constitución del 29 de febrero de 1920) y el Alto Tribunal Constitucional de Austria (Constitución del 1º de octubre de 1920), como una década después, en la España republicana, el Tribunal de Garantías Constitucionales (Constitución de 1931).
- b) Segunda etapa. En la segunda posguerra mundial, el nuevo movimiento constitucionalista sanciona las nuevas constituciones en diversos países: el Tribunal Constitucional Italiano de la Constitución de 1948; el Tribunal Constitucional Alemán de la Ley Federal de Bonn de 1949; el Consejo Constitucional Francés de la Constitución de 1958, de particulares connotaciones; el Tribunal Constitucional Turco de la Constitución de 1961; y el Tribunal Constitucional Yugoslavo de la Constitución de 1963.
- c) Tercera etapa: Avanzando una década más, llegamos a nuevas creaciones de tribunales constitucionales con motivo de la sanción de significativas constituciones: el Tribunal Constitucional Portugués, fruto de la Constitución de 1976, con las modificaciones de 1982; el Tribunal Constitucional Español de la Constitución de 1978; con muy especiales particularidades, el Tribunal de Arbitraje en Bélgica, de 1983; los tribunales establecidos en sus constituciones por Polonia

en 1985, Hungría en 1989, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria en 1991.⁴⁴⁸

Estas tres etapas se encuentran claramente delimitadas partiendo del origen de los tribunales constitucionales como órganos encargados de llevar a cabo el control de la constitucionalidad, estableciendo como nuevo paradigma a la justicia constitucional, contando a partir de 1920, culminado con el establecimiento del tribunal español de garantías de 1931, la segunda etapa inicia después de concluida la segunda guerra mundial, con el desarrollo en todo el continente europeo de los tribunales constitucionales, y por último la tercera etapa, parte del Tribunal Constitucional Portugués que surge con la Constitución de 1976, así como el español surgido de la Constitución de 1978, entre muchos otros que han surgido con posterioridad a ellos, considerándose que esta etapa aun se encuentra en pleno desarrollo.

Resulta pertinente realizar un estudio de los sistemas jurídicos de países que han sobresalido en éste aspecto, retomando inicialmente a Austria, país donde se originó con las ideas de Hans Kelsen el control concentrado, Alemania que ha jugado un papel trascendental en el desarrollo de éste sistema, y culminando con los medio de control establecidos en el sistema jurídico de España abordándose en virtud de guardar con respecto a México muchos puntos de acercamiento e identidad de tipo cultural.

2. El control constitucional de normas generales en Austria.

Como ya se ha señalado, “a Austria y más concretamente al ilustre jurista Hans Kelsen, corresponde el mérito de haber iniciado con su concepción, una auténtica jurisdicción constitucional, con la aparición de la Corte Constitucional en el año de 1920”,⁴⁴⁹ a la que hasta la actualidad se le confía el control constitucional de leyes, ello de conformidad con la “sexta parte” de la vigente

⁴⁴⁸ Haro, Ricardo, “El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 10a. ed., Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, Asociación Civil, 2004, t. I, p. 17.

⁴⁴⁹ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 68.

Constitución austriaca, cuyo título comprende las “garantías de la constitución y de la administración” en su apartado “b”, enmarca los artículos 137 al 148, hacen referencia del Tribunal Constitucional “Verfasstimgesgerichtshof”,⁴⁵⁰ siendo desarrollados, en la legislación, “por una Ley Federal. (Verfassungsgesetz) nº 85/1953, objeto de numerosas modificaciones parciales. (Boletín de Leyes Federales nº 11/1955; 17/1956; 18/1958; 232/1961; 185/1964; 200/1967; 275/1972; 311/1976; 234/1977; 670/1977; 683/1978)”.⁴⁵¹ De dicho título y en especial de los artículos 140 y 140a de la Constitución de Austria, se desprende que el Tribunal Constitucional como órgano concentrado será el único en conocer del control de normas, estableciendo diversas vías, que serán abordadas a continuación.

A. Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico austriaco

En Austria al Tribunal Constitucional le compete conocer y resolver sobre los diversos procesos constitucionales establecidos para el control de leyes, mismos que consisten en el “proceso de inconstitucionalidad de leyes planteado por vía directa o principal, el proceso por inconstitucionalidad de las leyes suscitado de forma incidental, el proceso sobre conflictos de atribuciones, el recurso de amparo” y el control de Tratados Internacionales:

a. Proceso por inconstitucionalidad de leyes planteado por vía directa o principal

Este proceso se encuentra establecido en el párrafo 1º del artículo 140 de la Constitución austriaca,⁴⁵² procediendo en contra de leyes regionales y leyes

⁴⁵⁰ Constitución de Austria, en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, consultado el 25 de Julio de 2014.

⁴⁵¹ Almagro Nosete, José, *Justicia Constitucional*, (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), 2a. ed., España, Tirant lo Blanch, 1989, p. 35

⁴⁵² Artículo 140, párrafo 1º ... Entenderá asimismo de la posible anticonstitucionalidad de las leyes regionales, a instancias, en su caso, del Gobierno federal, y de la posible anticonstitucionalidad de las leyes federales, a instancias, en su caso, de un Gobierno regional o de un tercio de los miembros del Consejo Nacional. Se podrá disponer por ley constitucional regional

federales que sean consideradas inconstitucionales, estando facultados para promoverlo, tratándose de una ley regional el Gobierno federal y un tercio de los componentes de la Asamblea regional (minorías parlamentarias), en el caso de leyes federales consideradas inconstitucionales, estarán legitimados para promover este procedimiento en contra de ellas, un Gobierno regional o un tercio de los miembros del Consejo Nacional (minorías parlamentarias), asimismo cualquier persona podrá promover este proceso contra una ley, cuando por ésta afirme haber sido directamente perjudicada en sus derechos, en el caso de que la ley haya cobrado fuerza vinculante contra ella, sin que sea necesario haberse dictado decisión judicial, ni resolución administrativa.

b. Proceso por inconstitucionalidad de las leyes suscitado de forma incidental

Este procedimiento de inconstitucionalidad de normas, es promovido de forma incidental, se encuentra establecido en los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 140⁴⁵³ de la Constitución austriaca, pudiendo ser promovido contra una ley federal o regional, con la finalidad que se resuelva su posible inconstitucionalidad, que pretende aplicarse a un caso concreto en segunda instancia, estando facultados para instar el Tribunal Administrativo, del Tribunal Supremo o de cualquier tribunal

(Landesverfassungsgesetz) que tenga también este derecho de recurso (Antragsrecht) un tercio de los componentes de la Asamblea regional, en cuanto a la inconstitucionalidad de leyes regionales. El Tribunal Constitucional conocerá igualmente de la anticonstitucionalidad de las leyes a instancia de cualquier persona que afirme haber sido directamente perjudicada en sus derechos por dicha razón, cuando la ley haya cobrado fuerza vinculante para dicha persona sin necesidad de haberse dictado decisión judicial ni resolución administrativa individual. Constitución de Austria, en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, consultado el 25 de julio de 2014.

⁴⁵³ Artículo 140.

1. El Tribunal Constitucional entenderá de la posible anticonstitucionalidad de una ley federal o regional a instancias del Tribunal Administrativo, del Tribunal Supremo o de cualquier tribunal llamado a resolver en segunda instancia, si bien conocerá de oficio cuando el propio Tribunal Constitucional tenga que aplicar la ley a un litigio pendiente...
2. En caso de que en un litigio pendiente ante el Tribunal Constitucional y en el que deba éste aplicar una ley, se desestimara la pretensión de la parte recurrente, proseguirán, sin embargo, las actuaciones ya iniciadas para la revisión de la constitucionalidad de la ley en cuestión...
3. El Tribunal Constitucional únicamente podrá anular una ley como anticonstitucional (ein Gesetz als Verfassungswidrig aufheben) cuando se haya pedido expresamente su anulación o el propio Tribunal tuviera que aplicarla en el litigio pendiente ante él.

llamado a resolver en segunda instancia, y el propio Tribunal Constitucional también podrá conocer de oficio cuando tenga que aplicar la ley a un litigio pendiente, en este caso se desestimará la pretensión de la parte recurrente, proseguirán, sin embargo, las actuaciones ya iniciadas para la revisión de la constitucionalidad de la ley en cuestión. El Tribunal Constitucional únicamente podrá anular en este proceso, una ley como inconstitucional cuando se haya pedido expresamente su anulación o el propio Tribunal tuviera que aplicarla en el litigio pendiente ante él.

c. Los procesos sobre conflictos de atribuciones

Respecto a los procesos de conflicto sobre atribuciones se encuentra establecido en el párrafo 3º del artículo 140⁴⁵⁴ de la Constitución de Austria, procediendo éste contra cualquier ley dictada por un órgano legislativo que no sea el competente para emitirla, de conformidad con el reparto de competencias o en el caso de que dicha ley haya sido promulgada en franca violación a la Constitución, en caso de ser así, se deberá declarar la nulidad de la norma de forma completa. Este procedimiento se instaura para que el Tribunal Constitucional resuelva los conflictos surgidos entre el Gobierno Federal y los de las *Länder*, entre la administración y los órganos jurisdiccionales y los conflictos surgidos entre los mismos tribunales en razón a su competencia.

d. El recurso de amparo

Respecto al recurso de amparo, este se encuentra establecido en el párrafo 1º del artículo 144⁴⁵⁵ del referido cuerpo de leyes, siendo procedente contra las

⁴⁵⁴ Artículo 140...

3. Si el Tribunal Constitucional llegara, sin embargo, al convencimiento de que toda la ley ha sido dictada por un órgano legislativo no competente según el reparto de competencias o promulgada de modo anticonstitucional, deberá derogar la ley entera como anticonstitucional. Los conflictos que resuelve este Tribunal es de los surgidos entre el Gobierno Federal y los de las "Länder", entre la administración y los órganos jurisdiccionales y los surgidos entre los propios tribunales...

⁴⁵⁵ Artículo 144...

1. El Tribunal Constitucional conocerá de los recursos contra las resoluciones (decisiones o providencias) de las autoridades administrativas cuando el autor del recurso (der

resoluciones (decisiones o providencias) de las autoridades administrativas, la aplicación de un decreto ilegal, de una ley anticonstitucional o de un tratado internacional contrario a derecho, las reclamaciones contra el ejercicio de una potestad administrativa inmediata de mando y coerción contra una persona determinada. La reclamación sólo podrá interponerse después de agotada la vía administrativa, cuando ésta proceda. La legitimación para la interposición del recurso es atribuida a los particulares perjudicados por la aplicación de una ley inconstitucional, un reglamento ilegal o un Tratado internacional contrario a derecho, los que estimen lesionados uno de sus derechos constitucionalmente garantizados por una resolución administrativa, las personas jurídico-públicas y los afectados por el ejercicio directo del poder coactivo.

e. El control de Tratados Internacionales

Este medio de control de los Tratados Internacionales, se encuentra establecido en el artículo 140a⁴⁵⁶ de la Constitución austriaca, mismo precepto que faculta al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la ilicitud de los tratados internacionales, celebrados con la autorización del Consejo Nacional de

Beschwerdeführer) alegue haber sido lesionado por la resolución en un derecho garantizado por ley constitucional o perjudicado por la aplicación de un decreto ilegal, de una ley anticonstitucional o de un tratado internacional contrario a derecho. En estos mismos supuestos conocerá también el Tribunal Constitucional de las reclamaciones contra el ejercicio de una potestad administrativa inmediata de mando y coerción contra una persona determinada. La reclamación sólo podrá interponerse después de agotada la vía administrativa, cuando ésta proceda.

⁴⁵⁶ Artículo 140a

1. El Tribunal Constitucional se pronunciará sobre la ilicitud (Rechtswidrigkeit) de los tratados internacionales. En este punto se aplicará, por analogía, el artículo 140 a los tratados internacionales concertados con la autorización del Consejo Nacional con arreglo al artículo 50, y el artículo 139 a los demás tratados internacionales con la reserva de que los tratados internacionales que el Tribunal Constitucional declare ilegales o anticonstitucionales no podrán ser aplicados, desde el día mismo que se haga público el fallo, por los órganos llamados a su ejecución, a menos que el Tribunal Constitucional fije un plazo dentro del cual el tratado en cuestión haya de seguir aplicándose. Dicho plazo no podrá exceder de dos años para los tratados internacionales especificados en el artículo 50, ni de un año para los demás tratados internacionales.

2. Cuando el Tribunal Constitucional declare la ilegalidad o la anticonstitucionalidad de un tratado internacional, que haya de cumplirse mediante la promulgación de leyes o de decretos, dejará de surtir efecto toda resolución adoptada conforme al párrafo 2 del artículo 50 u ordenanza dictada al amparo del párrafo 1 del artículo 65.

conformidad a lo establecido por los artículos 50 y 139 de la Constitución, en caso de que el Tribunal Constitucional declare ilegal o inconstitucional a un tratado internacional, este no podrá ser aplicado, desde el día mismo que se haga público el fallo, por los órganos llamados a su ejecución, a menos que el Tribunal Constitucional fije un plazo dentro del cual el tratado en cuestión haya de seguir aplicándose. Dicho plazo no podrá exceder de dos años para los tratados internacionales de índole política, los que su contenido modifique o complete lo dispuesto en alguna ley, o que modifique o complete normas de derecho constitucional, ni de un año para los demás tratados internacionales. Cuando el Tribunal Constitucional declare la ilegalidad o la inconstitucionalidad de un tratado internacional, que haya de cumplirse mediante la promulgación de leyes o de decretos, dejará de surtir efecto toda resolución adoptada.

B. Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional austríaco

Las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional resolviendo cualquier procedimiento constitucional de los señalados con anticipación, deberán apegarse a lo establecido por los párrafos 3 al 7 del artículo 140 de la Constitución austríaca, por lo tanto, el Tribunal Constitucional únicamente podrá anular una ley como inconstitucional cuando se haya pedido expresamente su anulación o el propio Tribunal tuviera que aplicarla en el litigio pendiente ante él.

Tratándose de los procesos sobre conflictos de atribuciones, cuando el Tribunal Constitucional llegara al convencimiento de que una la ley ha sido dictada por un órgano legislativo que no es el competente según el reparto de competencias o promulgada de modo contrario a la Constitución, deberá declararse su inconstitucionalidad y nulidad de la ley íntegra.

En el sistema austríaco de control concentrado la inconstitucionalidad, y, consecuentemente la invalidez (y por tanto la inaplicabilidad) de la ley inconstitucional, no puede ser determinada y declarada por cualquier juez como una simple manifestación de su poder-deber de interpretación y de aplicación del

derecho a los casos concretos sometidos a su conocimiento, ya que por el contrario, “los jueces comunes (civiles, penales o administrativos) son incompetentes para conocer de la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes, aunque sea con eficacia limitada al caso concreto”.⁴⁵⁷ Solamente el Tribunal Constitucional, en razón al control concentrado con que cuenta para interpretar y aplicar la constitución, puede realizar declaraciones de inconstitucionalidad de una ley. Asimismo, el fallo que anule una ley obliga a las autoridades a seguir el criterio jurídico contenido en el razonamiento de la Alta Corte, aun cuando dicten una nueva disposición, ello para evitar la sobrecarga de trabajo para dicho Tribunal.

Para el caso de que antes o al momento de dictarse el fallo por el Tribunal Constitucional la ley se deroga o modifica, dejando de estar vigente y el procedimiento hubiere sido incoado de oficio o se hubiese interpuesto recurso por algún tribunal o por persona que alegue haber sido directamente perjudicada en sus derechos por su inconstitucionalidad, este Tribunal a pesar de ello deberá decidir si la ley era o no anticonstitucional. Ello con el objeto sentar un precedente sobre la inconstitucionalidad de la norma y la misma legislatura o posteriores no pretendan volver a decretar una ley que vaya en el mismo sentido. Asimismo, el fallo del Tribunal Constitucional por el que se anule una ley como anticonstitucional, obliga al Canciller federal o al Gobernador regional competente a publicar sin demora la derogación. La anulación entrará en vigor el día de la promulgación, si no se hubiese fijado un plazo para la expiración de la vigencia. Dicho plazo no podrá exceder de un año.

Declarada una ley por el Tribunal Constitucional como anticonstitucional, producirá su nulidad y expulsión del sistema jurídico, por lo tanto, volverá a entrar en vigor la norma derogada por dicha ley, el día mismo en que surta efecto la sentencia, a menos que el fallo haya dispuesto otra cosa, las disposiciones legales que hubiesen sido derogadas por la ley que el Tribunal haya declarado anticonstitucional. Se deberá especificar, además, en la publicación relativa a la anulación de la ley si vuelve a entrar en vigor alguna disposición legal y en caso

⁴⁵⁷ Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, nota 61, p. 2107.

afirmativo, cuáles. Ello con el fin de que no se genere un vacío en la legislación, pudiendo incluso renovar la vigencia de normas que habían sido creadas con anterioridad y que fueron derogadas o abrogadas por la entrada en vigor de la propia ley posteriormente declarada nula.

Anulada la ley como inconstitucional mediante sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, quedarán vinculados a dicho fallo cualquiera de los tribunales y órganos administrativos. Sin embargo, se seguirá aplicando la ley en cuestión a las situaciones de hecho consumadas antes de la anulación, excepto aquella que haya dado origen al fallo, si el Tribunal Constitucional no hubiere dispuesto otra cosa en su fallo derogatorio. Si el Tribunal Constitucional hubiese fijado en dicho fallo un plazo conforme a lo previsto en el párrafo 5 del artículo 140, la ley se aplicará a todos los hechos que se consumen antes de que expire el plazo, con excepción precisamente del caso que dio origen a la sentencia.

Mediante “la casación *erga omnes*, se sanea el orden jurídico y se extirpan las leyes y reglamentos defectuosos que violen el principio de la estructuración escalonada del orden jurídico, liberándose a los particulares del perjuicio ocasionado por su aplicación”.⁴⁵⁸ Los efectos de la declaración general de inconstitucionalidad equivalen a la abrogación de la ley del orden jurídico, operando *ex nunc* (hacia el futuro), sin destruir situaciones jurídicas concretas habidas bajo la vigencia de la ley de que se trate.

Como se puede apreciar de lo anterior, el sistema austríaco de revisión constitucional de normas “asume la naturaleza de un control constitutivo de la invalidez y consiguiente ineficacia de las leyes contrarias a la Constitución”.⁴⁵⁹ Entonces el Tribunal Constitucional, en lugar de rivalizar con el órgano legislativo, acaba por ser su natural complemento, al enjuiciar “exclusivamente la validez de la norma por vía de la simple lógica racional apartada de la necesidad de decidir las

⁴⁵⁸ Frisch Philipp, Walter, “La forma como se plasmó la teoría pura del derecho de Hans Kelsen en la jurisdicción constitucional austríaca, creada por él”, trad. de Elsa Bieler, Jurídica, *Anuario Escuela de Derecho*, México, julio de 1970, p. 135.

⁴⁵⁹ Capelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 76, p. 66.

controversias de pleitos reales, actuando como un *legislador negativo*, si bien se trata de un legislador que no procede espontáneamente, sino a instancia de parte y la parte es el juzgador *a quo*".⁴⁶⁰ Además, la sentencia de la Corte que anule el acto puede condenar a la autoridad responsable o establecer la obligación a cargo de cualquier otra autoridad administrativa de reparar la situación jurídica del sujeto afectado, así como el cuidado de la ejecución de la sentencia cuando ésta sea condenatoria.

3. *El control constitucional de normas generales en Alemania*

Se puede decir que los antecedentes más remotos en materia de justicia constitucional en "Alemania se encuentran en la Constitución de Weimar de agosto de 1919, misma que de conformidad con el artículo 108 instituyó al Tribunal de Justicia Constitucional, cuyas funciones estaban reglamentadas por la ley del 9 de julio de 1921. Dicho Tribunal tenía competencia aunque limitada para resolver los litigios que surgieran entre la Federación y los Land (Estados miembros)",⁴⁶¹ teniendo al igual competencia para conocer de los recursos establecidos para la protección de los derechos fundamentales establecidos a favor de los gobernados.

Una vez "finalizada la segunda guerra mundial y consigo la caída del injusto régimen nacionalsocialista, se tuvo que construir una democracia en el marco del estado de derecho sobre los escombros del antiguo orden".⁴⁶² La vigente Constitución de Alemania Occidental (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada el 23 de mayo de 1949), instituye un Tribunal Constitucional Federal, inserto en el poder judicial, establecido en el artículo 92⁴⁶³

⁴⁶⁰ Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, nota 61, p. 2107.

⁴⁶¹ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 75.

⁴⁶² Lösing, Norbert, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, trad. de Anzola Gil, Marcela, España, Konrad-Adenauer-Stiftung- Dykinson, 2002, p. 36

⁴⁶³ Artículo 92

Se encomienda a los jueces (Richter) el poder judicial (die rechtsprechende Gewalt), que será ejercido por el Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht), por los Tribunales Federales (Bundesgerichte) que se prevén en la presente Ley Fundamental y los tribunales de los

constitucional, señalando en los artículos 93⁴⁶⁴ y 94⁴⁶⁵ la competencia y composición de éste Tribunal, quien por medio de la jurisdicción concentrada conocerá de la interpretación de la Constitución respecto a controversias sobre el

Estados (die Gerichte der Lander). Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, consultado el 26 de Julio de 2014.

⁴⁶⁴ Artículo 93

1. El tribunal Constitucional Federal decidirá:

1) sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes que tengan derecho propio por esta Ley Fundamental o por el Reglamento de un órgano federal supremo;

2) en casos de discrepancia o de dudas sobre la compatibilidad formal y objetiva del derecho federal o del derecho de un Estado con la presente Ley Fundamental o compatibilidad del derecho de un Estado con otras normas de derecho federal, a instancias del Gobierno Federal, de un Gobierno regional o de un tercio de los componentes de la Dieta Federal;

2.a) en caso de controversias sobre si una ley se adecua a los requisitos del artículo 72, apartado 2, a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land; (Añadido 27/10/1994);

3) en el supuesto de discrepancia sobre derechos y deberes de la Federación y de los Estados, especialmente en la aplicación del ordenamiento federal por los Estados y en el ejercicio de la supervisión federal;

4) en otros conflictos de derecho público entre la Federación y los Estados, entre diversos Estados o dentro de un mismo Estado, cuando no se dé otro recurso;

4.a) sobre reclamaciones de orden constitucional que podrán ser interpuestas por cualquiera mediante alegación de que la autoridad pública le ha lesionado en alguno de sus derechos fundamentales o en uno de los derechos especificados en los artículos 20, párrafo 4; 33, 38, 101, 103 y 104;

4.b) sobre reclamaciones constitucionales de municipios y asociaciones de municipios por infracción del derecho de autonomía administrativa del artículo 28 en una ley, si bien, cuando se trate de leyes regionales sólo en el supuesto de que no quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del Estado en cuestión;

5) en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.

2. El Tribunal Constitucional Federal actuará además en los demás supuestos que le incumban en virtud de lo previsto en alguna ley federal.

⁴⁶⁵ Artículo 94

1. El Tribunal Constitucional Federal estará compuesto de jueces federales (Bundesrichter) y otros miembros.

Los miembros del Tribunal Constitucional Federal serán elegidos por mitades por la Dieta Federal y el Consejo Federal. No podrán, sin embargo, pertenecer a la Dieta Federal, al Consejo, Federal, al Gobierno Federal ni a órganos equivalentes de Estado alguno.

2. Una ley federal regulará la composición y el procedimiento del tribunal y determinará en qué casos sus decisiones tendrán fuerza de ley. Dicha ley podrá disponer que para los recursos constitucionales sea condición necesaria el agotamiento previo de la vía de apelación, así como prever un procedimiento especial de recepción de los asuntos. Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, consultado en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, el 26 de Julio de 2014.

alcance de los derechos y deberes de un órgano constitucional o de otros interesados dotados de derechos propios en la Constitución junto a otros conflictos constitucionales entre la Federación y los Estados que la componen, entre otras competencias sobre materia constitucional que se le atribuyen por la Norma Suprema y demás leyes que de ella emanen.

De lo expuesto, la Corte Constitucional Federal en particular conoce en todo lo referido al control de normas (abstractas y concretas) (Constitución, artículo 93 [1] nº 1, 100), y entiende en litigios surgidos entre diferentes órganos del Estado (Constitución, artículo 93 [1] nº 2), controversias entre el Estado federal y los *Länder* (Constitución, artículo 93 [1] nº 2 a, 3, 4) y recursos de amparo interpuestos por los ciudadanos (Constitución, artículo 93 [1] nº 4 a, 4 b); en el juicio político al Presidente de la República (artículo 61, Constitución) y a los jueces (Constitución, artículo 98 [2]), en recursos de queja sobre control de las elecciones (Constitución, artículo 41), así como en procedimientos sobre privación de los derechos fundamentales (Constitución, artículo 1) e inconstitucionalidad de los partidos políticos (Constitución, artículo 21 inciso II frase “2” LF).

Siendo “una Ley Federal la que regula la organización y procedimientos del Tribunal (la ley del Tribunal Constitucional Federal es del 3 de febrero de 1971, modificada parcialmente, entre otras, por las leyes de 2 de marzo de 1974, de 24 de agosto de 1976 y la de 20 de marzo de 1979. Existe también un reglamento interno del Tribunal Constitucional de 2 de septiembre de 1975, modificado por resolución de 5 de diciembre de 1978)”.⁴⁶⁶ Desprendiéndose todo ello de lo establecido por los artículos 92 al 104 de la Constitución Federal alemana, que comprende el capítulo IX, de la jurisdicción (Die Rechtsprechung), refiriendo al poder judicial (die rechtsprechende Gewalt), al cual como se ha señalado se encuentra inserto el Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht), se encargará del control constitucional de normas generales por medio de los mecanismos establecidos para ello en la Constitución alemana, mismos que serán abordados a continuación.

⁴⁶⁶ Almagro Nosete, José, *op. cit.*, nota 451, p. 33.

A. *Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Alemania*

En el sistema jurídico alemán encontramos cuatro medios establecidos por la Constitución para el control de leyes, que consisten en el proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía incidental, el proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía principal, los procesos sobre conflictos entre órganos constitucionales y el recurso de queja constitucional, siendo el único órgano competente para resolverlos el Tribunal Constitucional Federal, mismos procedimientos que serán abordados a continuación.

e. Proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía incidental

Se encuentra regulado en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 100⁴⁶⁷ de la Constitución alemana, por medio de este se consigue evitar la aplicación en un proceso, ante la jurisdicción ordinaria, de una ley inconstitucional. En el caso de que un órgano jurisdiccional dude sobre la constitucionalidad de la norma a aplicar en un litigio concreto, por lo tanto deberá enviar la cuestión al Tribunal Constitucional Federal para que la decida (es un control concreto), suspendiendo el procedimiento hasta en tanto se resuelva sobre la constitucionalidad o no de la norma, también puede llevarse a cabo este proceso con motivo de la interpretación de la Ley Suprema, cuando el Tribunal Constitucional de un Estado, tenga la intención de apartarse de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional

⁴⁶⁷ Artículo 100

1. En caso de que un tribunal considere anticonstitucional una ley de cuya validez dependa el fallo, deberá suspenderse el proceso y si se tratase de una violación de la Constitución de un Estado se recabará el pronunciamiento del Tribunal regional competente en litigios constitucionales, o la del Tribunal Constitucional Federal si se trata de una infracción de la presente Ley Federal. También regirá esta norma cuando se trate de la infracción de la presente Ley Fundamental por el derecho regional o de la incompatibilidad de una ley regional con una ley federal.

2. Si en un litigio jurídico fuere dudoso si una norma de derecho internacional forma parte del derecho federal y si crea directamente derechos y deberes para los individuos (art. 25), el tribunal deberá recabar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal.

3. Cuando, con motivo de la interpretación de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional de un Estado tenga la intención de apartarse de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal o del Tribunal Constitucional de otro Estado, deberá recabar resolución del Tribunal Constitucional Federal.

Federal o del Tribunal Constitucional de otro Estado, deberá previamente recabar la resolución del Tribunal Constitucional Federal.

f. Proceso de inconstitucionalidad instaurado por vía principal

Establecido en el artículo 93, (1) n° 1,⁴⁶⁸ de la Norma Suprema, se ventila en este tipo de proceso la constitucionalidad de una norma sin que se haya producido agravio concreto (control abstracto), sobre la interpretación de la Constitución con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes que tengan derecho propio por la Ley Fundamental o por el Reglamento de un órgano federal supremo. La legitimación corresponde al Gobierno Federal, a los Gobiernos de los “Lander” y a un tercio de los miembros del “Bundestag” (Parlamento).

g. Procesos sobre conflictos entre órganos constitucionales

Instaurado por el artículo 93 (1) n° 2, 2a, 3 y 4⁴⁶⁹ en éstos procesos se resuelven los conflictos que, en el ejercicio de sus funciones, pueden plantearse entre las competencias de unos órganos con otros. Pudiendo promoverse en los casos de discrepancia o dudas sobre la compatibilidad formal y objetiva del derecho federal o de un derecho de un Estado con la Constitución o de un

⁴⁶⁸ Artículo 93

1. El tribunal Constitucional Federal decidirá:

1) sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes que tengan derecho propio por esta Ley Fundamental o por el Reglamento de un órgano federal supremo;

⁴⁶⁹ 2) en casos de discrepancia o de dudas sobre la compatibilidad formal y objetiva del derecho federal o del derecho de un Estado con la presente Ley Fundamental o compatibilidad del derecho de un Estado con otras normas de derecho federal, a instancias del Gobierno Federal, de un Gobierno regional o de un tercio de los componentes de la Dieta Federal;

2.a) en caso de controversias sobre si una ley se adecua a los requisitos del artículo 72, apartado 2, a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land; (Añadido 27/10/1994)

3) en el supuesto de discrepancia sobre derechos y deberes de la Federación y de los Estados, especialmente en la aplicación del ordenamiento federal por los Estados y en el ejercicio de la supervisión federal;

4) en otros conflictos de derecho público entre la Federación y los Estados, entre diversos Estados o dentro de un mismo Estado, cuando no se de otro recurso;

derecho de un Estado con otras normas de derecho federal, así como en casos de conflicto sobre derechos y deberes de la Federación y de los Estados, o discrepancia de derecho público entre Federación y Estados; podrán promoverlos el gobierno federal, los gobiernos regionales o un tercio de los componentes de la Dieta Federal.

h. Recurso de queja constitucional

En esencia este se encuentra establecido en los artículos 93 (1) n° 4 a y 4 b,⁴⁷⁰ es un recurso análogo al de amparo frente a los actos inconstitucionales de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) que lesionen derechos individuales a los que se concede esa tutela en la Constitución. Está sometido a un breve plazo de interposición (un mes), salvo cuando se impugne una ley. En general, exige el agotamiento de los demás recursos jurídicos, aunque en casos excepcionales el Tribunal puede dispensar de la vía previa si se considera que la cuestión es de interés general; tampoco se exige la vía previa cuando la lesión que pueda sufrir el interesado sea grave e irreparable. La legitimación se restringe a la persona afectada.

B. Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional alemán

En Alemania, es el país donde se originó la idea de que las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional tenían fuerza de ley, ya que “en un principio se percibía al juicio de constitucionalidad como una actividad legislativa, más que como una labor jurisdiccional. Actualmente, esta característica se expresa en la capacidad con que cuentan las sentencias del TC, que declaran la

⁴⁷⁰ 4.a) sobre reclamaciones de orden constitucional que podrán ser interpuestas por cualquiera mediante alegación de que la autoridad pública le ha lesionado en alguno de sus derechos fundamentales o en uno de los derechos especificados en los artículos 20, párrafo 4; 33, 38, 101, 103 y 104;

4.b) sobre reclamaciones constitucionales de municipios y asociaciones de municipios por infracción del derecho de autonomía administrativa del artículo 28 en una ley, si bien, cuando se trate de leyes regionales sólo en el supuesto de que no quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del Estado en cuestión.

inconstitucionalidad de una ley, de dejar sin efectos generales dicha norma”.⁴⁷¹ Partiendo de la ideología kelseniana de considerar a este Tribunal como un legislador negativo, al tener las resoluciones que declaraban la inconstitucionalidad de la norma y por consecuencia su nulidad, efectos generales, y por lo tanto debía ser observada como la ley por todas las autoridades, aun las que no hayan participado en el procedimiento del cual emanó la sentencia que anulaba la disposición general.

Por lo tanto, “cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia por la inconstitucionalidad de una ley, su dictamen tiene valor de legislación real, porque el mismo contiene una interpretación que es obligatoria para todas las autoridades federales y estatales así como para los tribunales, debido a su eficacia general *erga omnes*”,⁴⁷² ello conforme a lo establecido por “el artículo 31, parágrafo 1 de la Ley Orgánica sobre el Tribunal Constitucional ordena, en contra de la tradición jurídica alemana, que las decisiones del Tribunal Constitucional vinculan a los órganos constitucionales, así como a todos los tribunales y autoridades públicas. El carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional constituye la expresión procesal de la supremacía de la Constitución”,⁴⁷³ sobre demás leyes existentes en el sistema jurídico alemán, y que deben acatar todas las autoridades y órganos de Estado.

Asimismo, además de tener efectos generales, tal declaración de inconstitucionalidad, ésta “puede asumir efectos retroactivos *extunc*, respecto de situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su anulabilidad tanto en materia criminal como civil, mediante una revisión extraordinaria. Por otro lado, la decisión

⁴⁷¹ Eguiguren Praeli, Francisco José, “Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional”, *Constitucionalismo y derechos humanos*, en García Belaunde, Domingo (Coord.), Perú, Instituto iberoamericano de derechos humanos, 2002, p. 48.

⁴⁷² Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 77.

⁴⁷³ Grote, Rainer, “Las relaciones entre jurisdicción constitucional y justicia ordinaria en el sistema alemán: tutela contra sentencias, La ciencia del derecho procesal constitucional”, *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como Investigador de las Ciencias Jurídicas, Tribunales constitucionales y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, -UNAM, 2008, t. II, p. 777.

del Tribunal tiene tal fuerza, que el legislador no podrá dictar una nueva ley con un contenido similar a la anulada y las autoridades no podrán repetir el acto lesivo a los derechos”,⁴⁷⁴ con lo cual se busca de esta forma afirmar una interpretación uniforme de las normas, ello con el fin de proteger los derechos de todo gobernado. Asimismo para que pueda tener efectos plenos la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional Federal en un conflicto de los relatados, deberá ser publicada en el medio oficial de la República Federal alemana.

4. *El control constitucional de normas generales en España*

El control constitucional en España sigue las incidencias de su singular vida política en los dos últimos siglos; al confeccionarse la vigente “Constitución de 1978 no existía una experiencia histórica relevante de control de constitucionalidad en el Derecho español, por lo que ésta se inspiró en los modelos comparados, especialmente europeos”,⁴⁷⁵ como Austria y Alemania. Al igual que en estos países el control de la constitucionalidad en España es llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, instituido en el título IX, de su actual Constitución, que comprende del artículo 159 al 165. De acuerdo con el contenido de estos preceptos el control establecido pertenece a la tipología de la jurisdicción concentrada en materia de defensa de la constitucionalidad, facultándolo para ejercer los siguientes controles:

- 1º. Control abstracto de constitucionalidad, a través del recurso de inconstitucionalidad;
- 2º. Control concreto a través de las cuestiones de inconstitucionalidad y del recurso de amparo constitucional;
- 3º. Control preventivo de la constitucionalidad de tratados internacionales;
- 4º. Es también tribunal de conflictos para resolver los que surjan entre el Estado y las Comunidades autónomas o la de éstas entre sí; y

⁴⁷⁴ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, pp. 75-76.

⁴⁷⁵ Sospedra Navas, Francisco José, *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, España, Aranzadi, 2011, p. 49.

5º. Tiene atribuida competencia residual en función a lo que dispongan las leyes orgánicas.⁴⁷⁶

De lo anterior se desprende que el Tribunal Constitucional en España tiene no solo competencia para el control constitucional de leyes, sino también para resolver de recursos de amparo; conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, o de éstas entre sí; conflictos entre órganos constitucionales; conflictos de protección de la autonomía local; y cuestiones relativas a la constitucionalidad de los tratados internacionales, ello de acuerdo con lo establecido por el artículo 161⁴⁷⁷ de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que establecen la facultad del Tribunal Constitucional para conocer de los señalados procedimientos.

Por lo tanto, la defensa de la Constitución contra normas generales se encuentra concentrada en el Tribunal constitucional quien tiene el monopolio para verificar su constitucionalidad. Derivado de ello los Tribunales ordinarios no cuentan con facultades para anular o inaplicar leyes que se consideren inconstitucionales, sino que deben plantearlas al “Tribunal Constitucional, quien resolverá mediante un pronunciamiento con efectos *erga omnes*. El

⁴⁷⁶ Almagro Nosete, José, *op. cit.*, nota 451, p. 41

⁴⁷⁷ Artículo 161. Competencia del Tribunal Constitucional:

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:
 - Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
 - Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
 - De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
 - De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.
2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Constitución Española de 1978, consultado en http://www.lamoncloa.gob.es/espana/ley_fundamental/Paginas/titulo_noveno.aspx, el 31 de julio de 2014.

cuestionamiento de los Tribunales ordinarios no puede realizarse en abstracto, siendo necesario que la ley en cuestión sea aplicable a un caso concreto del que esté conociendo el Tribunal ordinario y, además, que de la validez de esa ley dependa el sentido del fallo⁴⁷⁸ del procedimiento judicial.

Entonces el control de la ley sólo podrá llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional español, los Tribunales ordinarios estarán obligados a interpretar el conjunto del ordenamiento de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia constitucional. “Deben, pues, contrastar las leyes con la Constitución en el momento de aplicarlas en un caso concreto. Sin embargo, si el resultado de ese contraste es un juicio negativo, los Tribunales ordinarios no pueden inaplicar la ley examinada, sino que deben remitirla para su enjuiciamiento al Tribunal Constitucional”.⁴⁷⁹ Desprendiéndose de todo lo expuesto que dicho órgano será el único encargado de llevar a cabo el control de constitucionalidad de normas generales, realizando esta labor por conducto de los diversos medios establecidos para tal fin por la propia Constitución.

A. Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de España

Como se ha señalado en líneas previas, dentro del sistema jurídico español encontramos diversos medios establecidos para el control de la constitucionalidad de la ley y normas con rango o valor de ley. En esta categoría se comprenden las leyes formales (tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas), “los Estatutos de Autonomía, los decretos legislativos”,⁴⁸⁰ “los decretos-leyes”,⁴⁸¹ los

⁴⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Estructura y atribuciones de los Tribunales y Salas constitucionales en Iberoamérica*, VII conferencia iberoamericana de justicia constitucional, México, SCJN, 2009, p. 493.

⁴⁷⁹ *Ídem*.

⁴⁸⁰ Normas legislativas elaboradas por el Gobierno en virtud de una delegación de las Cortes Generales “Parlamento nacional” (artículo 82 de la Constitución Española).

⁴⁸¹ Normas con valor de ley elaboradas por el Gobierno nacional sin delegación parlamentaria previa (artículo 86 de la Constitución Española). Su ámbito de actuación no coincide exactamente con el de las leyes parlamentarias y sólo pueden dictarse en casos de extraordinaria y urgente

Reglamentos de las Asambleas parlamentarias (nacional y autonómicas) y los tratados internacionales; que consisten en el recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y el control previo de tratados internacionales, tratándose de los dos primeros, con tales procedimientos como lo indica el “artículo 27.1” de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se pretende garantizar la primacía de la Constitución y enjuiciar la conformidad o disconformidad con las leyes, disposiciones o actos impugnados; así también el control previo de tratados internacionales es un medio de control preventivo que faculta al Tribunal realice la previa revisión constitucional a la celebración de un tratado internacional para que verifique que este no contenga estipulaciones contrarias a la Norma Suprema. Procedimientos que serán estudiados a continuación.

a. Recurso de inconstitucionalidad

El recurso de inconstitucionalidad “es un mecanismo de impugnación directa de normas con fuerza de ley, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que tiene por objeto plantear el control abstracto de dichas normas,”⁴⁸² están facultados para promover los órganos establecidos por el “artículo 162.1”⁴⁸³ de la Constitución Española, que son el Presidente del Gobierno de la Nación, 50 Diputados (El Congreso se compone de un mínimo de 300 a un máximo de 400 Diputados, de conformidad a lo establecido por el artículo 68.1⁴⁸⁴ de la Constitución Española) o Senadores nacionales (legitimando así a las minorías parlamentarias), Gobiernos y Parlamentos autonómicos, estando

necesidad. Su vigencia no puede superar los treinta días si no son convalidados en ese plazo por el Congreso de los Diputados (Cámara baja).

⁴⁸² Pérez Tremps, Pablo, *Sistema de justicia constitucional*, España, Aranzadi, 2010, p. 59.

⁴⁸³ 1. Están legitimados:

Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

⁴⁸⁴ Artículo 68

1. El Congreso de los Diputados. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

legitimados para promoverlo contra leyes que afecten su propio ámbito de autonomía, y el Defensor del Pueblo se encuentra legitimado para impugnar cualquier ley, aunque su función es velar por los derechos fundamentales, la norma podrá impugnarse en el plazo de tres meses a partir de la publicación oficial, de conformidad a lo establecido por el artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Aunque el plazo de tres meses se puede ampliar a nueve meses en el caso de que “el recurso tenga contenido competencial, esto es, verse sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. La finalidad de esta ampliación es dar la posibilidad de que las administraciones estatal y autonómica involucradas puedan abrir un procedimiento pre-contencioso de colaboración tendiente a evitar la sustanciación definitiva del recurso de inconstitucionalidad mediante un acuerdo”⁴⁸⁵ que tienda a modificar, en su caso el correspondiente texto normativo que se considera contrario a la Constitución, ello de acuerdo a lo establecido por el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

b. Cuestión de inconstitucionalidad

Respecto a “la cuestión de inconstitucionalidad se ocupa de un control concreto de la norma legal”,⁴⁸⁶ sólo pueden instar los Jueces y Tribunales ordinarios, en cualquier momento, siempre que tengan dudas sobre la constitucionalidad de una norma legal que vayan a aplicar en un proceso del que se encuentren conociendo y de cuya validez dependa el fallo, de conformidad a lo establecido por el artículo 163⁴⁸⁷ de la Constitución Española, asimismo el propio Tribunal Constitucional podrá plantearse una cuestión de inconstitucionalidad al

⁴⁸⁵ Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, nota 482, pp. 59-60.

⁴⁸⁶ Bulnes, Mar Jimeno, “El control concentrado de constitucionalidad en España”, en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de constitucionalidad*, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 374.

⁴⁸⁷ Artículo 163

Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

conocer de un recurso de amparo (competencia de las Salas y Secciones del Tribunal) dirigido contra un acto de aplicación de una ley que pudiera ser inconstitucional. “En ese caso, de entender la Sala o Sección competentes que la demanda de amparo debiera estimarse porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, habrá de suspenderse el proceso de amparo y cuestionarse la ley ante el Pleno, el cual dictará finalmente Sentencia sobre la constitucionalidad de la ley”,⁴⁸⁸ (artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Se trata, por tanto, de una vía a través de la cual los particulares, que se encuentran legitimados para recurrir en amparo, pueden iniciar un control de constitucionalidad de la ley, que de manera directa no les está permitido.

Se considera este instrumento cumple una doble finalidad, primero “asegurar el principio de supremacía constitucional, eliminando del orden jurídico aquellas normas que resultan contrarias a la Constitución, y la de tutelar los derechos de las partes en el proceso, los cuales pueden verse vulnerados por la aplicación de una norma inconstitucional”.⁴⁸⁹ Viéndolo desde una perspectiva jurisdiccional, se puede considerar un instrumento puesto a disposición de los jueces y tribunales ordinarios que les permite conciliar la doble obligación de estar sometidos al principio de legalidad y de constitucionalidad a la vez.

c. Control previo de constitucionalidad de tratados

El control preventivo de los tratados internacionales instituido en la Constitución española, “es el único mecanismo de control preventivo existente en España tras la desaparición del recurso previo de inconstitucionalidad respecto a los estatutos de autonomía y leyes orgánicas”.⁴⁹⁰ De acuerdo con lo establecido por el artículo 95⁴⁹¹ de la Constitución de ese país la celebración de un tratado

⁴⁸⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 478, p. 495.

⁴⁸⁹ Sospedra Navas, Francisco José, *op. cit.*, nota 475, p. 158.

⁴⁹⁰ Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, nota 482, p. 80.

⁴⁹¹ Artículo 95. Los tratados internacionales y la Constitución

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional y pueden promoverlo el Gobierno nacional o cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales, con el fin de que el Tribunal Constitucional declare si este es acorde o no a la Constitución.

Por lo que, “el control previo de tratados posee una configuración particular, distinta del resto de los procesos constitucionales, porque su objeto no es, o no tiene por qué ser, exactamente impugnatorio. En algunos casos podría ser de carácter no contencioso”,⁴⁹² como algo parecido al tipo consultivo, su resolución no adopta la forma de una sentencia sino de declaración, ocupándose este procedimiento de comprobar si existe obstáculo constitucional al otorgamiento del consentimiento a un tratado internacional, siendo la decisión, sometida a la Constitución y con carácter de vinculante, a este respecto el Tribunal Constitucional ha establecido “aun cuando este procedimiento no haya de poseer necesariamente naturaleza contenciosa, no por dicha circunstancia se ve alterada la posición del Tribunal de intérprete supremo de la Constitución. Al igual que en cualquier otro cause, el Tribunal actúa aquí como el órgano jurisdiccional que es y su declaración, por tanto, no puede sino basarse en argumentaciones jurídico-constitucionales”.⁴⁹³ Concluyendo, este tipo de procedimiento es un control preventivo que busca exclusivamente establecer si el tratado internacional por celebrarse no es contrario a los principios establecidos en la Norma Suprema, ello con la finalidad de que todos los tratados celebrados por el gobierno español, sean conformes con ella, y no existan en el sistema jurídico pactos internacionales vigentes considerados contrarios a la Norma Suprema y así evitar se promuevan futuros recursos de inconstitucionalidad contra éstos.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

⁴⁹² Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, nota 482, p. 80.

⁴⁹³ (Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, FJ. 1), *Ibidem.*, p. 81.

B. Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional español

Las sentencias estimatorias “son las que realmente producen auténticos efectos generales, pues la anulación de la norma crea el efecto de que nunca más sobre aquélla podrá producirse cuestión alguna, cuales sean las motivaciones o los cambios producidos en las situaciones de hecho, por la sencilla razón de que producen efectos análogos a los de la derogación de la ley”.⁴⁹⁴ Entonces, tienen sólo eficacia aquellas sentencias que declaran la inconstitucionalidad de la ley o de una disposición con rango de ley al tener el valor de cosa juzgada con efectos plenos frente a todos *erga omnes*, desprendiéndose ello de lo establecido por el artículo 164.1⁴⁹⁵ de la Constitución española. Así también para que ésta pueda tener efectos es necesario su publicación en el Boletín Oficial del Estado, insertando en ella los votos particulares, si llegase a haberlos, teniendo el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente al de su publicación.

Ahora, “en el plano teórico, la distinción más importante desde el punto de vista de los efectos es la que diferencia la estimación del recurso o cuestión de inconstitucionalidad por motivos formales o por motivos sustantivos. En el caso de motivos formales, la declaración de inconstitucionalidad lleva aparejada la disconformidad con la Constitución de la norma impugnada, al margen de la interpretación que se haga de la misma”,⁴⁹⁶ o sea sin importar cuál sea la exégesis que se haga al momento de resolver la inconstitucionalidad de la norma, la declaratoria deberá surtir efectos plenos desde el día siguiente a su publicación.

⁴⁹⁴ Almagro Nosete, José, *op. cit.*, nota 451, p. 247.

⁴⁹⁵ Artículo 164. Sentencias del Tribunal Constitucional

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el <<Boletín Oficial del Estado>> con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

⁴⁹⁶ Sospedra Navas, Francisco José, *op. cit.*, nota 475, p. 209.

Respecto a la “declaración de inconstitucionalidad por motivos sustantivos, pueden darse estimaciones íntegras, con declaración de nulidad de la norma por incompatibilidad con el texto constitucional, o bien estimaciones parciales, en lo que se ha denominado sentencias interpretativas, en cuyo caso el objeto de la declaración de inconstitucionalidad son las formulaciones normativas incompatibles con el texto constitucional, quedando salvadas otras”.⁴⁹⁷ En éste caso se puede considera que podrían darse sentencias parciales declarando inconstitucional solo en parte de las normas cuestionadas y por lo tanto, quedan intocadas otras disposiciones.

Concluyendo, la eficacia de la sentencia en el modelo de control constitucional de normas español, se encuentra fundamentado en el artículo 164 de la Constitución de ese país y en los artículos 38 al 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se identifica con el control de constitucionalidad de los sistemas europeos, por tanto, generalmente las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley o de una disposición con rango de ley, la anulan con efectos generales, siendo algo semejante a una derogación de la norma con efectos plenos, respetándose las situaciones creadas por la norma declarada inconstitucional por razones del principio de certeza jurídica, con las diversas salvedades que pueden derivar de la aplicación del principio de retroactividad de la ley en materia penal en base al principio *pro personae*.

III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN AMÉRICA LATINA

En términos generales, encontramos una evidente influencia del modelo americano de justicia constitucional en los ordenamientos latinoamericanos. Si bien esto ocurrió en la mayoría de estos países en las primeras regulaciones que se dieron en materia de protección constitucional y a los derechos humanos, encontrando bastante similitud, a la postre, “algunos países han creado Tribunales Constitucionales (Perú, Guatemala, Chile, Ecuador, Bolivia, Colombia), mientras otros han introducido Salas Constitucionales en el interior del Tribunal Supremo

⁴⁹⁷ *Ibidem.*, pp. 209-210.

(Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela)”,⁴⁹⁸ por tanto, cada país ha venido conformando su propio sistema de control, sobre todo en los últimos tiempos observamos en Latinoamérica, especialmente en Sudamérica una tendencia generalizada de los países que lo conforman, hacia la adopción de un modelo dual o paralelo de control, ya que originalmente en la mayoría de los sistemas jurídicos de estas naciones se habían cobijado del modelo americano de control y posteriormente como ya se mencionó retomaron algunos de los principios que conforman al modelo europeo o concentrado de justicia constitucional.

1. *Antecedentes*

Respecto al surgimiento de la justicia constitucional por medio del control concentrado en Latinoamérica, su influencia inició con Guatemala, país que se le considera el primero en América “que creó un tribunal constitucional según el modelo europeo, paralelamente al sistema difuso, en tanto la Constitución de 1965 instauró un sistema concentrado de control judicial que atribuyó a una Corte de Constitucionalidad, con dos peculiaridades, a) parte integrante del Poder Judicial, y b) no permanente, reuniéndose tan sólo ante algo que resolver”.⁴⁹⁹ Consolidándose como sistema permanente a partir de la Constitución promulgada en el año de 1985.

Es Chile el segundo país latinoamericano que adoptó el sistema concentrado incorporando el Tribunal Constitucional en 1970, por modificación a la Constitución de 1925. El tribunal dejó de funcionar en el año de 1973, por el golpe de Estado que se llevó a cabo ese año. “Posteriormente, la Constitución de 1980 reprodujo la figura del Tribunal Constitucional. El modelo volvió a ser, en sustancia, el mismo de 1970, o sea, permitía la inaplicación mediante el sistema

⁴⁹⁸ Ferreres Comella, Víctor, *op. cit.*, nota 444, p. 28.

⁴⁹⁹ Highton, Elena I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en Von Bogdandy, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords), *La justicia constitucional y su internacionalización, ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Max-Planck-Institut Fur Ausländisches Öffentilches Recht Und Völkerrecht, Instituto iberoamericano de derecho constitucional, 2010, t. I, pp. 129-130.

difuso ante la Corte Suprema. Pero por otro lado, el Tribunal Constitucional tenía un control constitucional de carácter preventivo, o sea, previo a la sanción”.⁵⁰⁰ Pudiendo promoverse contra cualquier norma que se considerara inconstitucional sin necesidad de que ésta entrara en vigor, ejerciéndose un control preventivo de la constitucionalidad de leyes.

Posteriormente la jurisdicción constitucional se extendió “a Perú en la Constitución de 1979; en El Salvador se previó el Tribunal Constitucional en la Constitución de 1982; Guatemala estableció un Tribunal Constitucional en 1985; Costa Rica creó en 1989 una Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia”,⁵⁰¹ que se encuentra dentro del Poder Judicial, teniendo como competencia exclusiva conocer sobre la inconstitucionalidad de normas de cualquier naturaleza y de actos sujetos al Derecho Público.

En Colombia, la “Constitución de 1991 creó la llamada Corte Constitucional, como parte de la llamada “Rama judicial”, que comprende a la Corte Suprema de Justicia, el Concejo de Estado, el Consejo Superior de la Magistratura, la Fiscalía General y demás tribunales y jueces, pero con total autonomía administrativa y funcional”. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la supremacía e integridad de la Norma Suprema, considerándose como un claro ejemplo de una jurisdicción constitucional especializada sobre el desarrollo del Estado de Derecho y protección a los derechos de los gobernados.

Luego, en Ecuador se “da nacimiento al Tribunal de Garantías Constitucionales en 1945, pero con funciones totalmente irrelevantes y con una composición sobre todo política”.⁵⁰² Posteriormente en el año de 1996 se reformó la Constitución de ese país, en la que se le denominó a dicho órgano Tribunal Constitucional, otorgándole efectivos poderes jurisdiccionales y de control de la constitucionalidad.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 123.

⁵⁰¹ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *op. cit.*, nota 62, p. 17.

⁵⁰² Highton, Elena I., *op. cit.*, nota 499, pp. 123-124.

En Bolivia, surge la figura de Tribunal Constitucional, mediante la Constitución aprobada en 1994, “órgano destinado a ejercer el control concentrado de la constitucionalidad en ese país, aunque operativamente empezó a funcionar en 1999. Este tribunal se creó como parte del Poder Judicial, pero con independencia de todo poder constituido”.⁵⁰³ Otorgándole competencia para conocer sobre protección de derechos y garantías integrantes del bloque de constitucionalidad, control normativo de la constitucionalidad de los actos de gobierno, y sobre el control ejercido del poder estatal.

Asimismo, en “Nicaragua se creó una Sala Constitucional en 1995; en México, mediante las reformas constitucionales de 1994, 1996 y 1999, se estableció a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional; y en Honduras se creó en 2001”.⁵⁰⁴ En el caso de México, la Suprema Corte forma parte del poder judicial de la federación, realiza funciones de Tribunal Constitucional al conocer en única instancia de la controversia constitucional y de las acciones de inconstitucionalidad y en segunda instancia del juicio de amparo contra leyes, pudiendo realizar declaraciones generales de inconstitucionalidad de normas, razón por lo cual materialmente realiza funciones de tribunal constitucional aunque formalmente la Constitución mexicana, no le ha dado ese carácter.

Partiendo del punto de vista de Humberto Nogueira Alcalá, los sistemas o modelos de control constitucional en Sudamérica se pueden clasificar:

1. Sistema judicial difuso (Argentina).
2. Sistema judicial concentrado en la Corte Suprema (Uruguay).
3. Sistema judicial concentrado en la Corte Suprema de Justicia y en su Sala Constitucional (Paraguay).
4. Sistema de control judicial difuso y control concentrado en el Tribunal Supremo (Brasil).

⁵⁰³ *Ibíd.*, p. 119.

⁵⁰⁴ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *op. cit.*, nota 62, p. 17.

5. Sistema de control judicial difuso y control concentrado en el Tribunal Constitucional (Bolivia, Colombia).
6. Sistema de control constitucional dualista (Perú, Ecuador).
7. Sistema de doble control concentrado de constitucionalidad (Chile).⁵⁰⁵

No se puede desconocer el hecho de que México guarda con respecto a Latinoamérica muchos puntos de acercamiento e identidad de tipo cultural, geográfico, etnológico, etcétera, y por ello considero realizar algunas descripciones de los sistemas de control constitucional de aquellos países que han tenido un mayor desarrollo en ésta importante materia como Brasil, Colombia y Costa Rica, ya que todos ellos, al igual que México retomaron ambos sistemas (control jurisdiccional difuso y control concentrado), pero con características muy especiales.

2. *El control constitucional de normas generales en Brasil*

El modelo de control de leyes en el sistema jurídico brasileño se caracteriza por ser híbrido, y ser un control fuertemente concentrado en la jurisdicción del Supremo Tribunal Federal que convive con la potestad de todos los jueces y tribunales competentes para el control en la vía difusa, y por otro lado, con la jurisdicción de los Tribunales de los Estados, competentes para el control de constitucionalidad de normas estatales y municipales frente a la Constitución estadual.

En Brasil, podemos encontrar como primer antecedente del control de constitucional de normas el “recurso extraordinario de inconstitucionalidad, que surge en la Constitución del 24 de febrero de 1891 y es posteriormente reconocido por el artículo 101, fracción III, incisos a, b y c de la Ley Suprema de 1946”.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Nogueira Alcalá, Humberto, “Las competencias de los tribunales constitucionales de América del Sur”, *Ius et Praxis*, Universidad de Talca, Chile, vol. 8, núm. 2, 2002, p. 74. Consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19780203>, el 3 de agosto de 2014.

⁵⁰⁶ Artículo 101. Corresponde al Supremo Tribunal Federal:

Este recurso extraordinario se promovía contra las resoluciones dictadas en primera o en última instancia, en los casos en que la decisión fuese contraria a una norma constitucional, a un tratado internacional o ley federal, así como en el caso de que se impugnare la inconstitucionalidad de una ley federal y la sentencia motivo de la impugnación negare la aplicación de la ley que se impugnó, y por último en el caso de impugnarse la validez de una ley o un acto de gobierno local por considerarse inconstitucional o que infringió la ley federal y la sentencia recurrida haya decidido válida la norma o el acto cuestionado.

Se considera que desde la Constitución de 1946, se ha desarrollado un sistema dual o paralelo de jurisdicción constitucional. Por lo tanto, actualmente existe junto con el control constitucional difuso y no especializado, un control concentrado y especializado. En el marco del control difuso son competentes para la salvaguardia de la supremacía de la Constitución todos los tribunales y jueces. El control constitucional abstracto del derecho federal, por el contrario, se le ha atribuido de manera exclusiva al Supremo Tribunal Federal, el que desde la creación del Superior Tribunal de Justicia en la Constitución de 1988, estableció en su artículo 102, como competencia principal este órgano, la garantía de la Constitución. Otorgándole facultades en la fracción "I el inciso a"⁵⁰⁷ del citado

III.- Juzgar en recurso extraordinario las causas decididas en única o última instancia por otros tribunales o jueces:

- a) Cuando la decisión fuere contraria a alguna disposición de la Constitución o al texto de un tratado o ley federal;
- b) Cuando se impugnare la validez de una ley federal por inconstitucionalidad y la sentencia recurrida negare la aplicación de la ley impugnada, y;
- c) Cuando se impugnare la validez de una ley o acto de Gobierno Local por inconstitucionalidad o infracción de una ley federal y la decisión recurrida juzgare válida la ley o el acto en cuestión.

En Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, nota 75, p. 92.

⁵⁰⁷ Artículo 102. Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole:

I procesar y juzgar, originariamente:

- a) la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;

Constitución de la República Federativa de Brasil, consultado en <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>, el 4 de agosto de 2014.

artículo, para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales.

En efecto, “al Supremo Tribunal Federal le corresponden las funciones de guardián de la constitución, expresión acuñada por Carl Schmitt”.⁵⁰⁸ En el sistema jurídico de Brasil, este tribunal es el órgano con más alto rango dentro de la judicatura. Se compone de 11 ministros, conforme a lo establecido por el artículo 101⁵⁰⁹ de la Constitución, sesionando en tres salas conformadas por los respectivos ministros, o en plenaria. Las decisiones sobre la inconstitucionalidad de una ley o de otra norma deben ser adoptadas por mayoría absoluta de conformidad con el artículo 97⁵¹⁰, esto requiere en todo caso de una sesión en pleno. De lo anterior se pueden distinguir dos modalidades de control constitucional que comprenden:

- a) El control incidental, permitido a todos los órganos judiciales, en el campo de su competencia propia, los cuales lo ejercitan en el momento de resolver un pleito, un litigio concreto, a los efectos de fijar una premisa jurídica de la resolución;
- b) El control directo, que tiene por objeto la propia ley, y está reservado, en el plano federal, al Supremo Tribunal Federal y, en el plano de cada uno de los estados-miembros, al órgano más alto de la respectiva estructura judicial (*Tribunal de justiça*).⁵¹¹

Entonces, al Supremo Tribunal Federal como guardián de la Constitución le compete de forma exclusiva el control abstracto de normas y la última palabra en

⁵⁰⁸ Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 261.

⁵⁰⁹ Artículo 101. El Supremo Tribunal Federal está compuesto por once Ministros con más de treinta y cinco y menos de sesenta y cinco años de edad, de notable saber jurídico y de reputación intachable.

⁵¹⁰ Artículo 97. Solamente por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros o de los miembros del respectivo órgano especial podrán los tribunales declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un acto normativo del poder público.

⁵¹¹ Borboa Moreira, José Carlos, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño: un bosquejo, Derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. III, p. 1991.

materia de control difuso (concreto). Adicionalmente, en el artículo 102 de la Constitución de 1988, se ha previsto, entre otras, la competencia del citado Tribunal para conocer en materia de Habeas-Corpus, Habeas-Data, mandato de segurança, y mandato de injunção, así como competencias para la solución de conflictos entre la nación y los estados, la nación y los distritos federales y los estados entre sí. Abordándose a continuación, aquellos medios establecidos por la Constitución, que podrán promoverse contra normas generales.

A. Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Brasil

El modelo adoptado por el sistema de control de normas generales de Brasil se concentra en la jurisdicción del Supremo Tribunal Federal, quien es el guardián de la Constitución, teniendo la última palabra en materia de control difuso (concreto), y competencia exclusiva del control abstracto, estableciendo para llevar a cabo las facultades el control concreto de normas por un lado y a las acciones autónomas, por otro rubro, siendo estas: la acción directa de inconstitucionalidad, la acción declarativa de constitucionalidad, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión y la argumentación de incumplimiento de preceptos fundamentales, en los que se presenta la litis constitucional, instrumentos que serán abordados de forma específica para comprender el funcionamiento de cada uno de ellos.

c. Control concreto de normas

En un procedimiento concreto que se puede tramitar por cualquiera de las partes para alegar la inconstitucionalidad de una norma que sea aplicable en sí al caso. "El proceso no se interrumpe por tal circunstancia, sino que el juez o el tribunal (que conoce de la causa principal) revisa la solicitud como una cuestión "prejudicial" y decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la correspondiente norma. La solicitud puede presentarse en primera o segunda

instancia”.⁵¹² Si la vía ordinaria se ha agotado (segunda o única instancia), se puede obtener un decisión del Supremo Tribunal Federal a través del recurso extraordinario (recurso extraordinario). Éste puede revisar el recurso en Sala, sin embargo debe pasar luego a plenaria, en caso que deba declararse o confirmarse la inconstitucionalidad de una ley.

Para el caso de realizar la declaración o confirmarse la inconstitucionalidad de la norma, deberá oírse al Procurador General. La decisión emitida tendrá efectos *inter partes* (incluso la del Supremo Tribunal Federal). No obstante, si en el marco del control concreto una ley es declarada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal, de conformidad con el “artículo 52 número X”,⁵¹³ de la Constitución de 1988, le corresponde al Senado, suspender parcial o plenamente la ejecución de la ley. “En la práctica, sin embargo, pasa bastante tiempo entre la decisión del Tribunal y la declaratoria del Senado, dando lugar a que entretanto la correspondiente ley pueda ser aplicada por otros jueces o tribunales”⁵¹⁴ de los estados o de la federación, hasta que el Senado emita la suspensión parcial o plena de la norma cuestionada. Desprendiéndose de ello que este último órgano, será quien llevará a cabo la ejecución de la resolución en la que el Surepmao Tribunal Federal declare la inconstitucionalidad de la ley.

d. Las acciones autónomas

Como se ha señalado la Constitución de Brasil, prevee el control abstracto de normas, con la finalidad que por estas vías se determine de forma directa sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de una norma, estas acciones comprenden las siguientes:

⁵¹² Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 263.

⁵¹³ Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:

X. suspender, en todo en parte, la ejecución de las leyes declaradas inconstitucionales por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal.

⁵¹⁴ Goncalves Ferreira, Filho M., “La justicia constitucional en Brasil”, *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, España, 1997, p. 63.

1) La acción directa de inconstitucionalidad

De acuerdo con lo establecido por el artículo 102 fracción 1, inciso a,⁵¹⁵ de la Constitución de Brasil, el Supremo Tribunal Federal es competente en primera y última instancia para conocer del control abstracto de constitucionalidad. Esta acción se encuentra instituida para efecto de que dicho órgano pueda declarar la inconstitucionalidad de una ley federal o estatal o acto normativo, que sea contrario a los principios constitucionales, siendo su parámetro de control exclusivamente la Constitución.

El artículo 103⁵¹⁶ de la Norma Suprema establece quienes se encuentran legitimados para actuar en este proceso, desprendiéndose que pueden interponer la correspondiente solicitud el Presidente de la República, el Directorio (mesa) del Senado federal, el Directorio de la Cámara de Representantes, el Directorio de un parlamento federal, el Procurador General de la República (*Procurador-Geral da República*), el Consejo Federal del Colegio de Abogados brasileño, un partido político con representación en el Congreso Nacional y la federación de sindicatos o un colegio de profesionales de carácter nacional (*entidade da classe da âmbito nacional*).

⁵¹⁵ Artículo 102. Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole:

I procesar y juzgar, originariamente:

- a) la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;

⁵¹⁶ Artículo 103. Puede interponer la Acción de inconstitucionalidad:

- I. el Presidente de la República;
- II. la Mesa del Senado Federal;
- III. la Mesa de la Cámara de los Diputados;
- IV. la Mesa de la Asamblea Legislativa;
- V. el Gobernador del Estado;
- VI. el Procurador General de la República;
- VII. el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
- VIII. los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional;
- IX. las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.

1[[ordmasculine]] El Procurador General de la República deberá ser previamente oído en las acciones de inconstitucionalidad y en todos los procesos de competencia del Supremo Tribunal Federal.

El objeto del control son no sólo las leyes, sino cualquier reglamento. El órgano que expidió la respectiva norma debe gozar de oportunidad para sentar su posición al respecto. El Procurador General (*Procurador-Geral da República*) deberá ser oído en todo caso. Cuando el Tribunal considere la probable inconstitucionalidad de la correspondiente norma, debiendo también ser oído el Abogado General de la Nación (*Advogado-Geral da Uniao*, director de los abogados al servicio del Estado), quien sostendrá la constitucionalidad de la norma ante la Corte. La decisión debe adoptarse por mayoría absoluta de la Sala plena del Tribunal.

2) Acción declaratoria de constitucionalidad

Es el instrumento para la declaración de constitucionalidad de una ley federal o acto normativo. “Se ha considerado a ésta como una acción de naturaleza dual o ambivalente, porque con esta se podrá avalar o no sobre la constitucionalidad de una norma”.⁵¹⁷ La legitimación activa en abstracto, en esta acción se relaciona con la existencia de un estado de incertidumbre generada por la duda sobre la legitimidad de la ley, por lo tanto, capaz de afectar la presunción de su constitucionalidad. Siendo su parámetro de control la propia Constitución.

Por esta acción se posibilita un control abstracto para declarar la constitucionalidad de una norma. Se encuentran facultados para accionar: El Presidente de la República, el Directorio (mesa) del Senado Federal, el Directorio (mesa) de la Cámara de Representantes y el Procurador General (*Procurador-Geral da República*) pueden por esta vía inmunizar prácticamente una ley nacional. Si a solicitud de una de las personas u órganos citados, se determina la constitucionalidad de una ley nacional por el Supremo Tribunal Federal, esta ley no podrá ser impugnada posteriormente por vía del control concreto o del control abstracto.

“En efecto, por lo general se ha empleado para la revisión de leyes bastante discutibles desde el punto de vista político y constituye por tanto, la continuación

⁵¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 478, pp. 187-188.

de las discusiones políticas ante el tribunal constitucional. El Tribunal, para tomar una decisión, debe efectuar una revisión abstracta, separada de las circunstancias concretas, en forma de un pronóstico, teniendo en cuenta todas las posibles constelaciones”.⁵¹⁸ En la acción declaratoria de constitucionalidad la protección de la supremacía de la Constitución se reduce considerablemente de este modo, por lo tanto, la decisión del Tribunal tiene efectos *erga omnes*. Un proceso como éste excluye un procedimiento o juicio posterior, en el que exista una necesidad concreta de protección jurídica, en este caso la decisión del Supremo Tribunal Federal es vinculante de manera ilimitada en el tiempo.

En caso de existir incertidumbre sobre la constitucionalidad de una ley federal, y que ésta no sea como para permitir entablar un control abstracto, se puede interponer una acción de constitucionalidad a efectos de solucionar sus dudas y concluir así toda discusión política sobre la respectiva norma, a pesar de la confirmación definitiva de la constitucionalidad de la norma que llevará a cabo el Supremo Tribunal Federal.

3) *Demanda de inconstitucionalidad por defecto*

El control de la constitucionalidad de la llamada omisión legislativa, se encuentra establecido en el artículo 103. 2,⁵¹⁹ instituyendo un sistema de control abstracto que consiste en la acción directa de inconstitucionalidad por omisión. Siendo este el instrumento para el control de la omisión inconstitucional de los órganos encargados en emitir una determinada disposición, ya sean federales o estatales, o de actividad legislativa o administrativa, si dicha omisión de algún modo puede llegar a afectar la eficacia de la Constitución.

En consecuencia, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión puede tener por objeto tanto la falta total y absoluta de la legislatura, como la

⁵¹⁸ Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 265.

⁵¹⁹ 2[[ordmasculine]] Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días.

omisión parcial, incompleta o defectuosa de la obligación constitucional de legislar. “Si el legislador o el órgano competente para la expedición de una reglamentación, omite la necesaria expedición de una norma para la implementación de una disposición constitucional, podrá ser compelido a hacerlo mediante la decisión del Supremo Tribunal Federal”.⁵²⁰ Por lo tanto, la Corte Suprema adoptó la opinión de que la decisión de declarar la inconstitucionalidad por omisión se autorice a fin de que adopte las medidas necesarias para superar el estado de la omisión inconstitucional.

En efecto, “una vez declarada la inconstitucionalidad por omisión de medida para volver efectiva una norma constitucional, será comunicado el Poder competente para que adopte las providencias necesarias y tratándose de un órgano administrativo para que las haga en treinta días”.⁵²¹ En resumen, esta acción se implementa única y exclusivamente en los casos de omisión de un deber del órgano legislativo para emitir una norma necesaria, ello para reglamentar y hacer efectivo un precepto constitucional, que de ser procedente será compelido para emitir la norma, y en caso de que la omisión sea de un órgano de la administración, se le dará un plazo para que expida la reglamentación correspondiente.

B. Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional de Brasil

Para que el Supremo Tribunal Federal pueda fallar, en la acción directa de inconstitucionalidad o en las acciones declarativas de constitucionalidad, que son en las que podrá declararse sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad, es necesario que estén presentes por lo menos ocho ministros, se declarará en cualquier sentido, si se hubieren manifestado a favor de ello, seis o más de los referidos ministros.

⁵²⁰ Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 265.

⁵²¹ Brust, Léo, *La protección de los derechos en Latinoamérica desde una perspectiva comparada. Los casos de Brasil, Bolivia y Chile*, España, Ratio Legis, 2013, p. 73.

Por lo tanto, “la consecuencia normal de la declaración de inconstitucionalidad consiste en que ya no se podrá aplicar la ley impugnada en pleito a alguno de ahí en adelante. En general se concibe tal eficacia como la eliminación de la norma declarada inconstitucional, es decir, su exclusión del ordenamiento jurídico”,⁵²² dándose esta circunstancia en la acción directa de inconstitucionalidad y en las acciones declarativas de constitucionalidad, estableciendo cuales son los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en cada uno de estos instrumentos a continuación.

a. Los efectos de la sentencia dictada en la acción directa de inconstitucionalidad

La sentencia en este tipo de acciones cuando declaran la inconstitucionalidad de la norma, “tiene efectos *erga omnes* y es inimpugnable. De conformidad con la doctrina tradicional las decisiones del Supremo Tribunal Federal tienen por regla general efectos *ex tunc*. En casos excepcionales, sin embargo, el Tribunal puede darles también efectos *ex nunc*”,⁵²³ vinculantes para todo el Poder Judicial y todos los órganos de gobierno, en efecto directo e indirecto.

El hecho de que la decisión tenga efecto vinculante permite que cuando no sea acatada por algún órgano del poder judicial o del ejecutivo, se presente una queja ante la Corte Suprema para hacer valer su autoridad de decisión, también el Pleno de la Corte podrá establecer los efectos de las decisiones en el control abstracto de normas.

El Tribunal Supremo ha evolucionado en la adopción de nuevas técnicas de toma de control judicial abstracto. Además de las bien conocidas técnicas de interpretación conforme a la Constitución, la declaración de nulidad parcial sin alterar el texto, o la declaración de inconstitucionalidad sin que declare la nulidad

⁵²² Borboa Moreira, José Carlos, *op. cit.*, nota 511, p. 2000.

⁵²³ Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 264.

de la norma utilizado técnicas para limitar o restringir los efectos de la decisión, que permite la declaración de inconstitucionalidad con efecto *pro-futuro* a partir de la concesión o de otro tiempo que sea determinado por el propio tribunal.

b. Los efectos de la sentencia dictada en la acción declarativa de inconstitucionalidad

Respecto a las resoluciones dictadas en las acciones declarativas de constitucionalidad también tienen efecto *ex tunc*, y efecto *erga omnes*, vinculantes para todo el Poder Judicial y todos los órganos de gobierno, el efecto será directo e indirecto, es vinculante de manera ilimitada en el tiempo. Existiendo la posibilidad de que en los casos en que la decisión con efectos *ex tunc* se aplique en grave violación de la seguridad jurídica en perjuicio del interés social, por ello excepcionalmente el Tribunal Pleno, establecerá cuales serán los efectos de las resoluciones que decreta en este tipo de acciones.

3. *El control constitucional de normas generales en Colombia*

Colombia cuenta con extensos antecedentes del control constitucional de normas, “es un caso notable por su evolución jurídico-constitucional, ya que por un lado, sentó las bases de un modelo de control desde el siglo XIX, avanzó notablemente en el siglo XX y ya a mediados de este último, lo hizo con el otorgamiento de facultades al Consejo de Estado (tomado de la tradición francesa) y la Sala Constitucional de la Corte Suprema (en 1979), en evolución interesante y discutida”,⁵²⁴ siendo hasta el año de 1991, con la expedición de la nueva Constitución, se estableció en ese país una Corte Constitucional independiente, pero sin que se introdujera un sistema puro de control constitucional concentrado.

“La Corte Constitucional inició oficialmente su actividad el 17 de febrero de 1992, y hasta ahora ha revisado numerosos “recursos de tutela”, y ha proferido

⁵²⁴ García Belaunde, Domingo, *El derecho procesal constitucional en perspectiva*, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, México, Porrúa-Instituto mexicano de derecho procesal constitucional, 2008, p. 157.

más sentencias que las que expidieron los tribunales competentes para conocer de los asuntos constitucionales antes de 1991”,⁵²⁵ llevando a cabo el control concentrado de la constitucionalidad de normas, pero también la ejerce de forma residual la jurisdicción contenciosa administrativa, asimismo su Constitución establece la supremacía constitucional en su artículo 4º facultando a los jueces de la República por vía de excepción o por acción de tutela.

El sistema colombiano de control constitucional, es por lo tanto un sistema híbrido, “integral que combina el control jurisdiccional, simultáneamente concentrado y difuso y también da cabida al control político”.⁵²⁶ Existiendo una compensación de los sistemas de control que da lugar a que todo el sistema jurídico sea susceptible de ser controlado constitucionalmente, ya que por una parte se lleva a cabo un control difuso porque en el trámite de cualquier proceso judicial “un juez o tribunal puede inaplicar, en un caso concreto y con efecto *inter partes*, una disposición legal o reglamentaria contraria a la Constitución, pero por otra parte un órgano judicial –hasta 1991 la Corte Suprema de Justicia y a partir de la Constitución de 1991 la Corte Constitucional– ejerce el control abstracto de las normas con fuerza y rango de ley y profiere sentencias con efectos *erga omnes*”.⁵²⁷ En la actualidad se da una tendencia hacia la concentración de la jurisdicción constitucional en la Corte Constitucional, y por otra parte al Consejo de Estado quien cuenta con facultades concentradas de control, así también todo juez incidentalmente puede conocer sobre la inconstitucionalidad de una norma, en un caso concreto.

Por lo tanto, a la par con el control ejercido por la Corte Constitucional, se encuentra el Consejo de Estado que es el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, correspondiéndole pronunciarse acerca de los decretos dictados por el Gobierno nacional cuya competencia no sea asignada a

⁵²⁵ Lösing, Norbert, *op. cit.*, nota 462, p. 313.

⁵²⁶ Matías C., Sergio, *Intervencionismo y neoliberalismo, Estados de excepción y control constitucional*, Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1998, p. 95.

⁵²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 478, p. 325.

la Corte Constitucional, de conformidad a lo establecido por el artículo 237.1⁵²⁸ de la Constitución Colombiana. Además, sigue imperando un control difuso llevado a cabo por todos los jueces, mediante la excepción de inconstitucionalidad. En definitiva, todos los jueces son competentes para conocer en primera o segunda instancia de la acción de tutela, mecanismo que se encuentra establecido para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

En efecto, a la Corte Constitucional colombiana le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, a la luz de este encargo general, de gran importancia en un Estado de Derecho, por lo tanto, la competencia de la Corte deriva de la naturaleza de la norma objeto de control, es decir, que le corresponde examinar las normas que tienen fuerza y rango de ley, sin importar si están enunciadas en el artículo 241 constitucional⁵²⁹ que establece sus

⁵²⁸ Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

Constitución Política de Colombia, consultado en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>, el 5 de agosto de 2014.

⁵²⁹ Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

atribuciones mismas que se agrupan las diversas competencias de acuerdo a las normas objeto de control y al tipo de procedimiento previsto para el trámite de cada una, que serán abordadas a continuación.

A. Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Colombia

Los medios de control de constitucionalidad consagrados en el orden jurídico colombiano se pueden clasificar de la siguiente forma:

1º. Control de constitucionalidad por vía de acción:

- a) Proyectos de leyes;
- b) Leyes;
- c) Decretos con fuerza de ley;
 - 1) Decretos extraordinarios;
 - 2) Decretos sobre el plan de Desarrollo Económico y Social;
- d) Refrendos legislativos;
- e) Consultas populares nacionales;
- f) Plebiscitos nacionales;

2º. Control previo de la constitucionalidad:

- a) Proyectos de leyes;

-
- 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
 - 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
 - 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley.
Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.
 - 11. Darse su propio reglamento.

- b) Proyectos de leyes estatutarias;
- c) Constitucionalidad de la convocatoria a:
 - 1) Un referendo constitucional;
 - 2) Una asamblea constituyente;
- 3º. Control oficioso de la constitucionalidad:
 - a) Decretos legislativos de estados de excepción;
 - b) Decreto legislativo de suspensión de la votación para consulta popular;
 - c) Tratados públicos internacionales y las leyes que lo prueban;
- 4º. Control de constitucionalidad por vía de excepción.⁵³⁰

Como se puede desprender, en el sistema jurídico colombiano, existen cuatro formas diferentes de llevar a cabo el control constitucional de normas, que son el control de la constitucionalidad por vía de acción, el control previo de la constitucionalidad, el control oficioso de la constitucionalidad y el control de la constitucionalidad por vía de excepción, los dos primeros se llevan a cabo a través de la acción abstracta de inconstitucionalidad o llamada acción pública de inconstitucionalidad, respecto al control oficioso de la constitucionalidad también llamado control automático, este se inicia de oficio y es autónomo de los otros procedimientos, por último el control de la constitucionalidad por vía de excepción es llevado a cabo por los jueces ordinarios y cualquier funcionario, ubicándolo dentro del control difuso, siendo por este motivo que sólo describiré, con excepción a este último los anteriores procedimientos de control constitucional.

c. La acción abstracta de inconstitucionalidad

El control de constitucionalidad por vía de acción, así como el control previo de la inconstitucionalidad, que se llevan a cabo por medio de la acción abstracta de inconstitucionalidad o la llamada acción pública de inconstitucionalidad siendo esta “la principal vía de control constitucional en Colombia, aproximadamente el

⁵³⁰ Rey Cantor, Ernesto, “Derecho procesal constitucional en Colombia”, 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. IV, pp. 2997-2998.

90% de las sentencias de control que emite la Corte Constitucional tiene origen en demandas ciudadanas contra normas con fuerza material de ley”.⁵³¹ Estando legitimados para interponer esta acción cualquier ciudadano colombiano, acreditando un interés simple, la Corte ha calificado dicha legitimación como un derecho fundamental en cabeza de todos los ciudadanos para asegurar la supremacía de la Constitución. Por lo tanto, “este control de constitucionalidad tiene por objeto, verificar que todas las disposiciones infraconstitucionales de carácter general impersonal y abstracto, estén conforme a la supremacía de la Constitución”.⁵³² No están legitimados quienes no tengan la categoría de ciudadanos, por ejemplo las personas jurídicas o los extranjeros. Tampoco son titulares de la acción los ciudadanos a quienes haya sido impuesta una pena de interdicción de sus derechos y funciones públicas. Por otra parte los funcionarios públicos están autorizados a interponer esta acción en ejercicio de sus funciones.

En principio, la acción no tiene término para promoverse, salvo cuando se demande un acto por vicios de forma, caso en el cual sólo podrá interponerse dentro del año siguiente a la publicación del acto respectivo. Sin embargo, la Corte Constitucional ha entendido que esta limitación sólo afecta a los impugnantes y en ningún caso circunscribe el examen que hace la Corte Constitucional, el cual sigue siendo integral. Cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso para defender o impugnar las normas sometidas a control. Asimismo se debe comunicar al órgano que expidió el acto demandado.

d. Control oficioso de la constitucionalidad

Otra modalidad de control es el oficioso o también denominado control automático, en estos casos, la Corte Constitucional inicia de oficio el conocimiento de ciertas disposiciones, sin previa solicitud de trámite, labor que realiza en los siguientes supuestos:

⁵³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 478, p. 332.

⁵³² Velandía Canosa, Eduardo Andrés, “Codificaciones procesales y el código procesal constitucional modelo”, en Velandía Canosa, Eduardo Andrés (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, Volumen 2, Colombia, Editores Ltda, 2011, t. I, p.64.

- Los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción;
- Las leyes convocatorias a un referendo o asamblea constituyente para la reforma de la Constitución, antes del pronunciamiento popular y sólo por vicios de procedimiento en su formación; y
- Los tratados públicos internacionales y las leyes que los aprueban;

Como se puede apreciar de todo lo expuesto, si bien no son muchos los medios establecidos por la Constitución para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la norma, pero con ellos es suficiente para que se pueda cubrir todo el marco legal, y el tribunal pueda realizar correctamente su función de vigilante de la supremacía constitucional, ya que como se puede constatar solamente con la acción pública de inconstitucionalidad, cualquier ciudadano colombiano, con tener un interés simple, se le faculta para promover esta acción contra cualquier norma, al considerarse que es un derecho fundamental de todos los ciudadanos asegurar la supremacía de la Constitución.

B. Los efectos de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional colombiana

En relación a las sentencias dictadas en los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes, es claro que en virtud de lo establecido por el artículo 243 de la Carta Política, mismo que consagra el principio de cosa juzgada constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidos los jueces, deben acatar lo decidido por la Corte en dichos fallos. Al respecto señala el citado precepto constitucional:

Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras

subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

El pronunciamiento de la Corte sobre la inexecutableidad de una norma es la declaración de inconstitucionalidad de la misma, dando lugar a la imposibilidad de aplicarla por ser contraria a la Constitución una vez que se ha constatado su inconstitucionalidad.

En Colombia, el mandato constitucional que a la vez se encuentra reglamentado en la ley secundaria, establece que la Corte Constitucional tiene no sólo la facultad sino la obligación de modular los efectos temporales de sus resoluciones, pues a ella se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Así, además de la misión encomendada por el artículo 241 de la Constitución, el “artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”⁵³³ instituye que las sentencias emitidas por la Corte sobre los actos sujetos a su control tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario. Los efectos hacia el futuro o *ex nunc* de la declaratoria de inexecutableidad encuentran su fundamento en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica, pues hasta antes del momento de la declaratoria de inexecutableidad, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y por ello sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquélla, y respecto de los efectos retroactivos de la sentencia de inexecutableidad, estos encuentran un sólido respaldo en el principio de supremacía constitucional y la protección de otros valores o principios contenidos en ella no menos importantes. Desde este punto de vista, se afirma que por tratarse de un vicio que afectaba la validez de la norma, sus efectos deben ser *ex tunc*, es decir, desde siempre, como si se tratara de una nulidad para deshacer las consecuencias nocivas derivadas de la aplicación de ciertas normas

⁵³³ Artículo 45. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

inconstitucionales siempre y cuando las condiciones fácticas y jurídicas así lo permitan.

4. *El control constitucional de normas generales en Costa Rica*

En el año de 1989 se creó en Costa Rica al interior de la Corte Suprema un Sala Constitucional. Con esto se le allanó el camino a la jurisdicción constitucional concentrada. “Se prefirió la integración de una Sala Constitucional en la Suprema Corte a la creación de una Corte Constitucional independiente”.⁵³⁴ Esta medida, que posteriormente se consideró como correcta, se debió a la idea de que una Corte Constitucional independiente podría llevar a un conflicto de competencias con la Corte Suprema y generar así una división del Poder Judicial. La Sala encontraba su fundamento de forma expresa en el Capítulo 1 sobre La República, artículo 10,⁵³⁵ de la Constitución de 1989, estableciendo la competencia para conocer de conflicto de constitucionalidad de leyes y resolver por mayoría absoluta la inconstitucionalidad de una norma, además de conocer sobre conflicto de competencia entre poderes, entidades u órganos, y conocer sobre consulta de proyectos sobre reforma a la Constitución.

⁵³⁴ Tinetti, José Albino, “La justicia constitucional en El Salvador”, *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, Madrid 1997, p. 174.

⁵³⁵ Artículo 157. Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

- a) Dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, además con las demás entidades u órganos que indique la ley.
- b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios y tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.

Constitución política de Costa Rica, consultado en http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.aspx, el 5 de agosto de 2014.

Como se dijo, la Sala Constitucional se encuentra al interior de la Corte Suprema del poder judicial. El artículo 157⁵³⁶ de la Constitución de Costa Rica, prevé que la Corte Suprema de Justicia se conformará por el número de jueces que sean necesarios para garantizar su correcto funcionamiento, y se dividirá en el número de salas que prevea la ley. La conformación, procedimientos y competencias de la Sala Constitucional se concretizaron en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de 19 de octubre de 1989. La Sala Constitucional es una de las cuatro salas que conforman a la Suprema Corte de Justicia. Está compuesta por siete jueces principales y doce suplentes.

Las competencias de la Sala Constitucional se originan en el artículo 10 de la Constitución, en relación con la Ley de Jurisdicción Constitucional, en su artículo 2,⁵³⁷ faculta a la Sala para conocer de los siguientes procedimientos: *habeas-corpus*, recurso de amparo, acción de inconstitucionalidad, la consulta de constitucionalidad legislativa, consultas judiciales de constitucionalidad y los conflictos constitucionales o de competencia. Respecto al control constitucional de normas solo lo lleva a cabo en el recurso de amparo (de forma excepcional), la acción de inconstitucionalidad y la consulta de constitucionalidad, en lo que respecta al *habeas-corpus*, este procedimiento se encarga exclusivamente de

⁵³⁶ La Corte Suprema de Justicia estará formada por los Magistrados que fueren necesarios para el buen servicio, serán elegidos por la Asamblea Legislativa, la cual integrará las diversas Salas que indique la ley. La disminución del número de Magistrados, cualquiera que éste llegue a ser, sólo podrá acordarse previos todos los trámites dispuestos para las reformas parciales a la Constitución.

⁵³⁷ Artículo 2. Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

- a) Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica.
- b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.
- c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades y las demás personas del Derecho Público.
- d) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la presente Ley le atribuyan.

Ley de jurisdicción constitucional, consultado en <http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm>, el 6 de agosto de 2014.

actos que violenten el ámbito de la libertad personal, o sea que se traduzca en una violación a la libertad del individuo y en lo que respecta a los conflictos constitucionales o de competencia, en este caso la Sala Constitucional de conformidad a la Ley de Jurisdicción Constitucional, resuelve exclusivamente lo relativo a conflictos competenciales, sin hacer referencia alguna sobre leyes o normas emitidos por algunos de los órganos en conflicto, razón por lo cual estos últimos no serán abordados al no ser objeto de control de normas.

A. Los medios establecidos para el control de normas generales en el sistema jurídico de Costa Rica

Como se ha señalado en el sistema jurídico de Costa Rica, la Sala Constitucional lleva a cabo el control de norma mediante el amparo de forma excepcional cuando de forma conjunta se ataque una ley y el acto ejecutivo que lo fundamenta, lo que podríamos llamar leyes heteroaplicativas, también podría llevarlo a cabo mediante la acción de inconstitucionalidad, la consulta de constitucionalidad, ya sea legislativa o judicial.

a. Recurso de amparo

Este recurso se encuentra elevado a la categoría de derecho fundamental en el artículo 48⁵³⁸ de la Constitución vigente de Costa Rica. La competencia de la Sala Constitucional se origina de la remisión al artículo 10 de la citada Norma Suprema, el proceso de amparo se encuentra reglamentado en la Ley de Jurisdicción Constitucional, diferenciando entre un amparo en contra de instituciones, órganos, funcionarios y empleados públicos, un amparo contra personas naturales o jurídicas del derecho privado, y un amparo a efectos de obtener una rectificación o presentar una réplica. Tratándose de un juicio sumario

⁵³⁸ Artículo 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

que de conformidad con lo establecido por el artículo 29,⁵³⁹ de la Ley de Jurisdicción Constitucional, garantiza la protección de los derechos fundamentales que no estén protegidos por el recurso *habeas corpus*. Por tanto, es procedente contra toda acción, omisión, acuerdo o resolución no fundada en un acto administrativo eficaz de los servidores y órganos públicos, que viole o amenace violar los derechos y libertades fundamentales, con la limitación ya señalada.

No procede el recurso de “amparo contra las leyes, decretos y reglamentos, salvo que se impugnen junto con actos de aplicación individual, o cuando se trate de normas que resulten obligatorias por su sola promulgación. Tampoco procede contra las resoluciones y actuaciones del Poder Judicial, los actos que realicen las autoridades administrativas en cumplimiento de órdenes judiciales, o los actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral”.⁵⁴⁰ Puede ser promovido por cualquier persona –mayor o menor de edad, nacional o extranjero a su favor o en favor de otro, por cualquier medio escrito, sin importar el idioma en que se presente.

A pesar de que el artículo 30 inciso a),⁵⁴¹ de la Ley de Jurisdicción Constitucional, abre la posibilidad del recurso de amparo en contra de leyes y normas, el artículo 48⁵⁴² de la referida ley, ordena en caso de una amparo directo

⁵³⁹ Artículo 29. El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta Ley, salvo los protegidos por el *habeas corpus*.

⁵⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 478, p. 386.

⁵⁴¹ Artículo 30. No procede el amparo:

a) Contra las leyes u otras disposiciones normativas, salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquellas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado.

⁵⁴² Artículo 48.- En cualquier momento en que la Sala considere que las actuaciones u omisiones impugnadas están razonablemente fundadas en normas vigentes, hayan sido éstas atacadas o no también como violatorias de los derechos o libertades reclamados, así lo declarará en resolución fundada, y suspenderá la tramitación y le otorgará al recurrente un término de quince días hábiles para que formalice la acción de inconstitucionalidad contra aquéllas. Si no lo hiciera, se archivará el expediente.

Cuando el amparo se interponga directamente contra las normas a que se refiere el inciso a) del artículo 30, el Presidente de la Sala suspenderá, sin más trámite, el recurso, y procederá en la forma prevista en el párrafo primero de este artículo.

o indirecto en contra de una norma en la que se funda el acto u omisión impugnados, así lo declarará mediante resolución fundada, y ordenará la suspensión del proceso y la Sala requerirá al accionante a iniciar una acción de inconstitucionalidad dentro de los quince días siguientes, si no llegara a hacerlo se archivará el asunto como concluido.

b. La acción de inconstitucionalidad

Es un medio de control constitucional que conoce de forma exclusiva la Sala Constitucional de Costa Rica, establecido en el artículo 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, señalando al respecto:

Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.
- b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo.
- c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.
- ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.
- d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7º, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional.
- e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del

Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia.

f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas.

De lo anterior se puede constatar, que mediante esta acción se analiza la constitucionalidad de las normas, actos y Tratados o Convenios Internacionales aprobados, o contra la aprobación de una reforma constitucional con franca violación de normas constitucionales que establece el procedimiento reformativo de la misma, así como contra las omisiones y abstenciones de las autoridades públicas cuando con estas se violente un precepto constitucional que establezca la obligación de actuar de las referidas autoridades.

Esta acción puede ser interpuesta por cualquier persona, siendo necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, ello de conformidad con lo establecido por el artículo 75⁵⁴³ de la Ley de Jurisdicción Constitucional, por lo tanto se exige que la acción se eleve en el marco de un proceso que ya se encuentre en curso, para proteger el derecho lesionado. Asimismo de conformidad con el referido precepto, no será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto, y

⁵⁴³ Artículo 75.- Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado.

No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.

Tampoco la necesitarán el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes.

tampoco la necesitarán para promoverla el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes.

De conformidad con lo establecido por el artículo 74⁵⁴⁴ de la citada ley, esta acción es improcedente contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, contra lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones en el ejercicio de la función electoral, también quien haya promovido una acción de inconstitucionalidad no podrá plantear otra relacionada con el mismo asunto pendiente, aun cuando la funde en motivos diferentes, pues en este caso será rechazada definitivamente.

c. La consulta de constitucionalidad

A este procedimiento también se le ha llamado consulta legislativa de constitucionalidad, y algunos doctrinarios lo ubican en el control previo de constitucionalidad, los casos en que procede esta, se encuentra establecido en el artículo 96 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, que al respecto establece:

Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

- a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.
- b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

⁵⁴⁴ Artículo 74.- No cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, ni contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratara de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.

Entonces, las consultas a la Sala Constitucional, tiene como efectos solicitarle una posición sobre la constitucionalidad de proyectos de reforma a la propia Constitución, proyectos de ley, contratos administrativos, reglamentos disciplinarios, negocios del congreso y tratados internacionales. La consulta correspondiente deberá ser interpuesta por las directivas del Congreso. En los demás casos la consulta es facultativa y deberá ser elevada por el ente competente, ya sea Suprema Corte, Tribunal Supremo de Elecciones, Tribunal de Cuentas, y por el Defensor de los Habitantes cuando se infringen derechos fundamentales, o un grupo de representantes (por lo menos diez diputados).

Este tipo de control no es excluyente del control posterior de constitucionalidad de acuerdo con lo establecido por el tercer párrafo del artículo 101⁵⁴⁵ de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Por tanto, la consulta constitucional es prácticamente una forma que tiene la Corte de decidir de manera vinculante sobre proyectos de ley que podrán ser sometidos a nuevo examen de constitucionalidad con posterioridad en un caso concreto al que se vayan a aplicar.

⁵⁴⁵ En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.

d. La consulta judicial de constitucionalidad

En este procedimiento el juez ordinario tiene la facultad de consultar a la Sala para que establezca si una norma que debe aplicar para resolver un caso concreto que está sometido a su jurisdicción, es o no contraria a la Constitución, lo encontramos establecido en los artículos 102 a 108 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Por tanto, todo juez que tenga dudas sobre la constitucionalidad de una norma a aplicar en una controversia legal, una actuación u omisión que deba juzgar, podrá solicitar a la Sala Constitucional, un pronunciamiento respecto a la conformidad o no de la norma con la Constitución.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 102⁵⁴⁶ de la citada Ley, se pueden promover dos tipos de consulta judicial, una que hace el juez si lo considera necesario, es llamada facultativa, cuando duda de la constitucionalidad de una norma, acto, conducta u omisión que aplicará al resolver un proceso en concreto, y, la otra, que es la obligada por ley, es denominada preceptiva, que está relacionada con el debido proceso, o los derechos de audiencia o defensa, cuya violación se alega como motivo para revisar una sentencia dictada en un proceso criminal.

Asimismo de conformidad con lo estatuido por el artículo 104⁵⁴⁷ del descrito cuerpo de leyes, la consulta debe ordenarla el juez por resolución fundada dictada en el expediente donde se tramita el caso que conoce, en la que debe indicar las normas, actos, conductas u omisiones cuestionadas y explicar los motivos de duda. Además, en esa misma resolución emplazará a las partes que figuran en el expediente para que dentro del tercer día hábil acudan a la Sala a manifestar lo

⁵⁴⁶ Artículo 102.- Todo juez estará legitimado para consultarle a la Sala Constitucional cuando tenga dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

⁵⁴⁷ Artículo 104.- La consulta se formulará mediante resolución en la que se indicarán las normas, actos, conductas u omisiones cuestionados, y los motivos de duda del tribunal sobre su validez o interpretación constitucionales. Se emplazará a las partes para dentro de tercero día y se suspenderá la tramitación del proceso o recurso hasta tanto la Sala Constitucional no haya evacuado la consulta.

Al enviar la consulta, se acompañará el expediente o las piezas pertinentes.

que estimen pertinente sobre lo consultado, y ordenará suspender el trámite del procedimiento hasta que la Sala resuelva, junto con la consulta deberá enviar el expediente o las piezas respectivas a la Sala.

B. *Los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Costa Rica*

Respecto a los efectos de las sentencias dictadas en los procedimientos de control constitucional de normas “aunque la ley guarda silencio sobre el particular, es evidente que la resolución de la Sala es vinculante para los órganos en conflicto no cabiendo ningún tipo de recurso contra aquella, salvo el de adición y aclaración dentro del tercer día después de su notificación a las partes involucradas en el conflicto”.⁵⁴⁸ Asimismo se deberá tomar en cuenta que las reglas que regulan los efectos de las sentencias dictadas en los procedimientos constitucionales descritos son diferentes para el caso de la Acción de Inconstitucionalidad, la Consulta Constitucional o Consulta Legislativa de Constitucionalidad y para la Consulta Judicial de Constitucionalidad.

Primeramente en relación a los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, podemos encontrarlo en los artículos 88 a 93 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, el primero de dichos preceptos establece de entrada el principio de cosa juzgada, por lo tanto, todas las autoridades públicas en Costa Rica, entre ellas “los jueces, deben acatar lo decidido por la Sala en dichos fallos, eliminando la norma o el acto del ordenamiento jurídico”.⁵⁴⁹ Esa eliminación regirá a partir de la primera vez que se publique el aviso íntegramente en el Boletín Judicial, y reseñarse en el Diario Oficial (La Gaceta) y en las publicaciones oficiales de los textos a que pertenecían la norma o normas

⁵⁴⁸ Hernández Valle, Rubén, “La Jurisdicción constitucional en Costa Rica”, 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. III, p. 2796.

⁵⁴⁹ Artículo 88.- Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento.

Esa eliminación regirá a partir de la primera vez que se publique el aviso a que se refiere el artículo 90, lo cual se hará constar en él.

anuladas. Asimismo de conformidad a lo establecido por el artículo 89⁵⁵⁰ de la referida ley, se declarará también la nulidad de los demás preceptos que dependan de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados.

De conformidad a lo establecido por el artículo 91⁵⁵¹ de la citada ley, la declaración de inconstitucionalidad tendrá efecto *erga omnes*, al tener efectos declarativos y *ex tunc*, desde entonces, retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, y en algunos casos podría considerarse con efectos *ex nunc*, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Por lo tanto, la sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que se puedan producir graves perjuicios a la sociedad.

Por lo que respecta a las sentencias dictadas en la consulta Legislativa de constitucionalidad se aplica lo establecido por los párrafos segundo y tercero del artículo 101 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, señalando al respecto que el dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado. Y en todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.

Por último respecto a las resoluciones decretadas en los procesos de consulta judicial de constitucionalidad, es aplicable lo establecido por los artículos 107 y 108 de la multicitada ley, señalando al respecto que la resolución de la Sala

⁵⁵⁰ Artículo 89.- La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma de ley o disposición general, declarará también la de los demás preceptos de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados.

⁵⁵¹ Artículo 91.- La declaración de inconstitucionalidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales.

se le comunicará al tribunal consultante, al Procurador General de la República y a las partes apersonadas, tendrá los mismos efectos y se publicará de igual manera que la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, salvo que no precluirá el planteamiento de ésta en el mismo proceso, si fuere procedente. Asimismo, el artículo 108, remite a la suplencia en lo no dispuesto en el capítulo que regula las consultas judiciales de constitucionalidad se regirán por las normas del anterior y, supletoriamente, de la acción de inconstitucionalidad, en lo que pudiera aplicarse al caso.

CONCLUSIONES

Primera. El control de la constitucionalidad implica la configuración de mecanismos de defensa jurisdiccional, caracterizándose por ser asumido por sujetos ajenos al proceso de producción normativa y por recaer en ocasiones, sobre normas generales contrarias a la Ley Suprema. Ello derivado de la primacía de la Constitución sobre las demás normas secundarias del ordenamiento jurídico, efectuándose así el sometimiento de todo el sistema normativo secundario al control de la constitucionalidad, implicando que todas las disposiciones generales emanadas de los órganos legislativos de la Nación están sometidas a dicho control.

Segunda. Los medios por los cuales se pueden llevar a cabo el control constitucional de las normas generales, en vía de acción, se compone del Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad o Acción Abstracta de Inconstitucionalidad, instrumentos que defienden a la Carta Magna de posibles ataques del Legislativo o de cualquier autoridad que trate de quebrantar el orden constitucional; esto como consecuencia del carácter de la Constitución como norma de derecho fundamental, siendo una necesidad para preservar su supremacía de posibles leyes que vayan en contra de su espíritu.

Tercera. Respecto al Juicio de Amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, establecida en la nueva Ley, encontramos tres problemas fundamentales, el primero es referente a no incluir el legislador en los supuestos en los cuales se podrá iniciar el procedimiento de inconstitucionalidad de una norma, derivado de sentencias en revisión dictadas en juicios de amparo directo o jurisprudencia emanada de estos, al referirse en el Capítulo VI, del Título Cuarto de la Ley de Amparo que establece el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que éste sólo se podrá iniciar, derivado de sentencias dictadas en revisión, en juicios de amparo indirecto.

Cuarta. Otro problema se genera al establecerse en la nueva Ley de Amparo un procedimiento gravoso y por demás tardado para llegar a realizar el

Pleno de la Corte, la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general, siendo necesario el cumplimiento de los requisitos procedimentales que se consideran por demás morosos, entre tanto la ley declarada inconstitucional, seguirá aplicándose al resto de los gobernados que no se hayan podido inconformar con ella, hasta en tanto se haya agotado el procedimiento establecido.

Quinta. Un inconveniente más, lo encontramos en la Ley de Amparo y en la Constitución, al excluirse la declaratoria general respecto de leyes en materia tributaria, por lo que, el principio de relatividad seguirá aplicándose en este caso, y los efectos de la sentencia concesoria de amparo -la cual supone, lógicamente, la existencia de la norma general y la estimación judicial de su inconstitucionalidad- deberá limitarse a realizar el pronunciamiento de inconstitucionalidad de forma particular, sólo adquiere valor procesal *inter partes*, no *erga omnes*; cobrando aquí vigencia el aforismo de Ulpiano: *Res inter alios acta vel iudicata, alteri nec prodest nec nocet* (la cosa hecha o juzgada entre unos no aprovecha ni perjudica a otro).

Sexta. Lo relatado, sin existir razones para seguir aplicando el principio de relatividad de las sentencias, en las sentencias concesorias de amparo contra normas generales tributarias, ya que si bien, en el juicio de amparo contra actos "*stricto sensu*" de autoridad, se justifica plenamente que los efectos del fallo protector se circunscriban a las partes y el caso concreto, como en la jurisdicción común, pero no en el amparo contra normas generales, en que no solamente está en juego el interés particular del agraviado, sino también el interés público de preservar la inviolabilidad de la Norma Suprema, cuestión que ciertamente importa a toda la Nación, cuya seguridad jurídica exige que se mantenga incólume la Ley de Leyes y norma los poderes públicos, ello con el fin de preservar el estado de derecho en nuestro país. Por lo tanto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma secundaria debería sobrepasar los límites individuales de la sentencia común y llegar hasta sus efectos anulatorios *erga omnes*.

Séptima. Cuando se declara por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que una norma general contradice a la Constitución, el poder judicial no invade la órbita de facultades del Legislativo o del Ejecutivo ni se coloca por

encima de estos, tampoco legisla, simplemente realiza su labor jurisdiccional dentro de las facultades que le otorga la propia Ley Suprema, ejerciendo la jurisdicción constitucional, para mantener el orden jurídico superior ileso y así preservar el estado de derecho; lo que prevalece no es lo judicial, sino lo constitucional, ya que los órganos de Estado deben someter sus funciones al imperio de la Constitución. Considerando que el artículo 107 fracción II, cuarto párrafo de la Constitución federal no es congruente con el artículo 133 de la misma, en cuanto a la aplicación de aquél hace que la supremacía constitucional consagrada por este sea más aparente que real. Siendo el caso el principio rector de la supremacía constitucional exige que todas, absolutamente todas las normas secundarias deben ajustarse a la Ley Suprema de la Nación.

Octava. En el caso de la controversia constitucional, el día 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 105 constitucional, aprobándose posteriormente la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto, buscando perfeccionar este medio de control, ampliando su procedencia, al proveer la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales; esta innovación pondera el principio de supremacía constitucional con alcances hasta ese momento desconocidos pues no se admitían en el juicio de amparo; sin embargo, con motivo de una controversia constitucional, en algunos casos, las normas impugnadas, se puede decretar su invalidez al ser contrarias a la Norma Fundamental, debiendo declararse su inconstitucionalidad con efectos generales.

Novena. Lo señalado no se aplica a todos los casos en que se impugnen por este medio de control disposiciones generales que sean contraria a la Norma Suprema por invadir la esfera de atribuciones de ciertos órganos o poderes de Estado, ya que atendiendo a los párrafos penúltimo y último de la fracción I del artículo 105 constitucional y a lo establecido por el artículo 42, de su ley reglamentaria, se concluye que cuando en una controversia constitucional la Suprema Corte actuando en Pleno, declara la inconstitucionalidad de normas generales por mayoría de ocho votos o más, la declaratoria siempre implica la

invalidez de dichas normas con efectos generales; anulando con efectos generales el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, cuando la Federación demande y pruebe la inconstitucionalidad de normas estatales (o del Distrito Federal), o municipales; o cuando un Estado haga lo mismo en contra de disposiciones municipales.

Décima. La declaración general de inconstitucionalidad de una norma no podrá efectuarse, cuando un Municipio demanda y prueba la inconstitucionalidad de normas generales de carácter federal o estatal, o cuando un Estado actúa en igual forma respecto de normas generales de la Federación, la declaratoria de invalidez, aunque también tiene efectos generales, éstos no llegan a nulificar totalmente el ordenamiento o la disposición de que se trata, sino que las consecuencias invalidatorias sólo benefician al ente actor, pero sigue rigiendo para todos los demás, lo cual debe interpretarse en el sentido de que los efectos de la declaratoria de invalidez de las normas, aunque generales, se limitan a la esfera competencial de la parte actora.

Décima primera. Lo expuesto genera una serie de problemas fundamentales en el marco del sistema jurídico mexicano, como la circunstancia de que sigan existiendo disposiciones generales que aunque se haya declarado su inconstitucionalidad por el Máximo Tribunal Constitucional, al ser contraria al Pacto Federal, sigan vigentes y aplicándose en franca contradicción al principio de supremacía constitucional, generándose con ello también que no exista plena armonía jurídica, afectándose el sistema de regularidad de nuestro orden jurídico, ya que la norma de grado inferior por determinación de una sentencia, se decretó que no se encuentra establecida de conformidad con la Norma Suprema.

Décima segunda. La acción de inconstitucionalidad, no cuenta con antecedentes directos en nuestro sistema jurídico, que sean anteriores a las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, en virtud a que este medio de control tiene sus orígenes en el sistema austriaco de control concentrado de la constitucionalidad que es realizado por un tribunal *ex profeso*, razón por lo cual, si bien no existen precedentes de forma directa de él en México, han existido

algunas figuras jurídicas parecidas a este, que fueron encomendados a órganos políticos, mismos que no tuvieron efectos prácticos, por ello, no se tomó en cuenta esta figura al promulgarse las Constituciones de 1857, y de 1917, considerándose al juicio de amparo como único medio de control constitucional.

Décima tercera. El objeto de la acción de inconstitucionalidad es el control constitucional de normas generales, consistentes en leyes federales, locales y del Distrito Federal, así como los tratados internacionales, excluyéndose a los decretos y los reglamentos, estos últimos, por no cumplir con las características formal y material, de una norma general, y los decretos en razón a que el Pleno de la Corte, estableció que aunque estos tienen naturaleza formal por haberse emitido por el órgano legislativo mediante el procedimiento establecido para la formación de leyes, pero no tienen naturaleza material, en virtud de no reunir los requisitos esenciales de generalidad, abstracción e impersonalidad que debe contener toda norma general.

Décima cuarta. Existen razones por lo que es indispensable la adopción de un sistema integral de expulsión de nuestro sistema jurídico de normas secundarias que no sean conformes a la Constitución, siempre y cuando, haya sido determinado en una sentencia dictada con todas sus formalidades por el Pleno de la Suprema Corte, tanto en la vía de amparo, como de controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad se deberá otorgar a la Corte, la facultad de declarar con efectos generales la nulidad de cualquier disposición general, sin limitación alguna, con la finalidad de que pueda desarrollar su labor de verdadero tribunal constitucional limitando los excesos de los diversos órganos o poderes de Estado, cuando al momento de crear una disposición con carácter general violenten los principios establecidos en la propia Ley de Leyes. Siendo el peligro más grande que puede concebirse para la integridad del orden constitucional, la eventual vigencia de leyes inconstitucionales.

PROPUESTAS

Primera.- Respecto al Juicio de amparo:

Para perfeccionar este medio de control se deberán realizar diversas reformas sustanciales, primeramente al artículo 107, específicamente en su fracción II, del segundo al cuarto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al capítulo sexto del título cuarto de la Ley de Amparo para establecer un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que comprenda ambas vías de amparo, amparo indirecto y amparo directo, que se lleve a cabo de forma expedita, transparente y objetiva, asegurando así la supremacía de la Carta Magna, sobre cualquier norma secundaria. Por lo tanto la declaración de inconstitucionalidad, deberá tener los efectos de anular cualquier norma general que pugne con la Ley Suprema.

En este sentido se propone realizar las siguientes reformas:

En primer término. Reformar el artículo 107 fracción II, segundo, tercero y cuarto párrafos, de la Norma Suprema, modificando éstos, para establecer lo siguiente:

“107...

Cuando en los juicios de amparo se resuelva por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de una norma general, emitirá, siempre y cuando sea aprobada por 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.

La Ley de Amparo, reglamentará el procedimiento que deberá llevarse a cabo para que el Pleno de la Suprema Corte pueda realizar la declaratoria de inconstitucionalidad señalada en el párrafo anterior.”

En segundo término. se propone modificar los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley de Amparo, que corresponden al Capítulo VI del Título Cuarto, reforma que deberá realizarse en los siguientes términos:

Artículo 231. Cuando en el amparo indirecto en sentencia dictada en la audiencia constitucional, se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá conocer de oficio o por medio del recurso de revisión que interponga cualquiera de las partes.

En caso de haberse promovido por las partes el recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá del recurso de revisión en los términos establecidos en el artículo 83 de la presente ley.

Conocerá de oficio la Suprema Corte, cuando en una sentencia dictada en la audiencia constitucional, resuelva sobre la inconstitucionalidad de una norma general y que dentro del término establecido por esta ley, las partes no interpongan el recurso de revisión en contra de ella. En este caso el juez de distrito o la autoridad que haya conocido del amparo deberá informarlo a la Corte para que inicie el procedimiento respectivo, enviando los originales del expediente, para que se lleve a cabo el procedimiento establecido en el artículo 233 de la presente ley.

Artículo 232. Cuando en los juicios de amparo directo en la parte considerativa de la sentencia, se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá conocer de oficio o por medio del recurso de revisión que se interponga por cualquiera de las partes.

Conocerá de oficio la Suprema Corte, cuando en la parte considerativa de la sentencia dictada, se resuelva sobre la inconstitucionalidad de una norma general y que dentro del término establecido por esta ley, las partes no interponen el recurso de revisión en contra de ella. En este caso el Tribunal Colegiado deberá

informarlo a la Corte para que inicie el procedimiento respectivo, enviando los originales del expediente.

Artículo 233. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de oficio, en el amparo indirecto como en el directo, y en este último también conozca por medio del recurso de revisión promovido contra la sentencia que declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general, recibido el expediente el Presidente de la Suprema Corte designará según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Una vez recibido el expediente por el ministro instructor, ordenará notificar a las partes, en el juicio, así como dar vista a las autoridades en el caso de amparo directo, que hayan emitido y al órgano ejecutivo que hubiere promulgado la norma, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe señalado.

Una vez agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de la Nación el proyecto de sentencia, mismo que deberá ser sometido a éste, para resolver dentro de 30 días siguiente a aquel en que se haya agotado el procedimiento señalado en el párrafo anterior, en caso de declarar procedente la inconstitucionalidad de la norma, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiere sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 234. La declaratoria tendrá efectos generales y establecerá:

- I.- La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y
- II.- Los alcances y condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

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

Artículo 235. Cuando se resuelva por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad de la norma general, el presidente de la Corte ordenará notificarla a las partes y publicarla íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación, junto con los votos particulares que se formulen. Ordenando también su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tal norma se hubiere publicado.

Segunda.- En relación a la Controversia Constitucional:

Se proponen reformas a la Constitución específicamente al penúltimo párrafo de la fracción I, del artículo 105, así como también al primer párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los párrafos de los referidos preceptos establecen las restricciones a la declaratoria general de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Por lo que respecta al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, este se encuentra redactado en los siguientes términos:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Proponiéndose que este párrafo se reforme para quedar de la siguiente manera:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, por ser contrarias a lo establecido en esta Constitución, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En relación al primer párrafo del artículo 42 de la ley reglamentaria, que contiene la restricción referida, se encuentra redactado en los términos siguientes:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Proponiéndose que este párrafo se reforme para quedar de la siguiente manera:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, por ser contrarias a lo establecido en la Constitución, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Tercera.- Por lo que respecta a la Acción de Inconstitucionalidad:

La propuesta va en el sentido de reformar los incisos a, b, d y e, de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la legitimación de las minorías parlamentarias, para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes emitidas por los propios órganos legislativos a los que pertenecen, para insertarse en los citados incisos la procedencia de este medio de control contra decretos, debiendo quedar estipulado en los siguientes términos:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes y decretos federales o del Distrito Federal expedidos por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes y decretos federales o del Distrito Federal expedidos por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes y decretos expedidos por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes y decretos expedidos por la propia Asamblea;

Cuarto.- Por lo que respecta al derecho comparado, se propone:

Sean retomados en nuestro sistema jurídico, el control preventivo de los tratados internacionales, facultando al Ejecutivo Federal o a una minoría parlamentaria de la Cámara de Senadores, para que previamente a la aprobación de un tratado internacional que pueda contener estipulaciones contrarias a la Constitución, promuevan la previa revisión constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que señale si este es conforme con los principios constitucionales.

Instituir la consulta de constitucionalidad respecto de leyes federales, aprobadas por el Congreso de la Unión, en la cual la Suprema Corte emitirá su opinión previa de decretos legislativos previamente aprobados, pero que aún se encuentran pendientes de ser sancionados por el Presidente de la República, pudiendo solicitarse también en los casos de decretos de reformas

constitucionales, podrá presentarse por un número no menor de diez diputados, por el Presidente de la República, el Fiscal General de la Republica o el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (ombudsman).

Respecto a la acción de inconstitucionalidad o acción abstracta, con la finalidad de otorgarle plenos alcances a este medio de control, como sucede en Colombia, se deberá legislar para legitimar a cualquier ciudadano mexicano, para que pueda promover este tipo de acción acreditando un interés simple, con el objeto de asegurar la supremacía de la Constitución, sobre cualquier norma general, ya sea ley federal, tratados internacionales, reglamentos, leyes de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

FUENTES:

Bibliográficas:

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., “Procesos y procedimientos constitucionales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Teoría general del derecho procesal constitucional, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

ASTUDILLO, César, “Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales”, en Astudillo, Cesar y Carbonell, Miguel (coords), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 7a. ed., México, Porrúa, 2001.

- - -, *Practica forense del juicio de Amparo*, 14a. ed. México, Porrúa, 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, el caso Tabasco y otros, 3a. ed., México, Monte Alto, 1997.

- - -, *Derecho Constitucional*, 3ª. ed., México, Oxford, 2012.

ALMAGRO NOSETE, José, *Justicia Constitucional*, (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), 2a. ed., España, Tirant lo Blanch, 1989.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003.

- - -, *El Juicio de Amparo*, 42a. ed., México, Porrúa, 2008.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., t. I, México, Porrúa, 2003.

- - -, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.

- - -, “La acción abstracta de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos, t. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

BELTRÁN GAOS, Mónica, *Semblanza de la acción de inconstitucionalidad y su relación con el derecho procesal constitucional en México y España*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos, t. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

BORBOA MOREIRA, José Carlos, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño: un bosquejo, Derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), 4a. ed., t. III, México, Porrúa-Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

- BULNES, Mar Jimeno, "El control concentrado de constitucionalidad en España", en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de constitucionalidad*, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- BRUST, Léo, *La protección de los derechos en Latinoamérica desde una perspectiva comparada. Los casos de Brasil Bolivia y Chile*, España, Ratio Legis, 2013.
- CARPISO, Jorge, y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1991.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CRUZ BARNEY, Óscar, "El supremo poder conservador y el control constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. II, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.
- COELLO CETINA, Rafael, "El juicio de amparo directo como medio de control de la constitucionalidad de las reglas generales administrativas", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. I, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 2004.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105 constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., t. II, México, Porrúa, 2003.
- - -, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

- CISNEROS FARÍAS, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003.
- CABRERA, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX (1888-1900)*, México, SCJN, 1992.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- CELOTO, Alfonso, "Formas y modelos de justicia constitucional, un vistazo general", trad. por Rivera Rufino, Liliana, *Justicia Constitucional Local*, México, Editorial Fundación Universitaria de Derecho y Administración y Política, S.C., 2003.
- CONTRERAS CASTELLANOS, Julio C., *El juicio de Amparo, Principios Fundamentales y Figuras Procesales*, 1ª Ed., México, MacGraw-Hill, 2009.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El sistema de amparo*, Porrúa, México 1979.
- - -, *El artículo 105 Constitucional*, 6a. ed., México, Porrúa, 2008.
- - -, "Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. I, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.
- CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., "El control constitucional en el derecho comparado", en Díaz Müller Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, "La justicia constitucional en México: algunas ideas en torno a su consolidación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus

cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, t. III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, “Los efectos generales en las sentencias constitucionales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Juez y sentencia constitucional, t. V, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., “El control constitucional en el derecho comparado”, en Díaz Müller Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 2005.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Amparo contra leyes*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2010.

- - -, *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, 2a. ed. México, Ediciones Jurídicas Alma, 2012.

- - -, *Ley de Amparo Comentada*, 6a.ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005.

ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *Juicio de amparo*, México, Oxford, 2000.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco, *Estudios constitucionales*, Perú, Ara editores, 2002.

- - -, “Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional”, *Constitucionalismo y derechos humanos*, en García

- Belaunde, Domingo (Coord.), Perú, Instituto iberoamericano de derechos humanos, 2002.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, España, Marcial Pons, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Acción de tutela y derecho procesal constitucional*, Colombia, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. I, México, UNAM-Porrúa, 2001.
- FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La jurisdicción constitucional en América Latina, Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., t. I, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Síntesis del derecho de amparo*, México, UNAM, 1965.
- - -, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, Corte de constitucionalidad de Guatemala, 1998.
 - - -, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
 - - -, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 6ª ed., México, UNAM-Porrúa, 2009.

- - -, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, (1940-1965)*, México, UNAM, 1960.
- - -, *El requisito del control de la constitucionalidad de un Estado democrático de Derecho*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- - -, *Ensayos Sobre el Derecho de Amparo*, México, UNAM, 1993.
- - -, *Breve introducción al juicio de amparo mexicano*, en su obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.
- - -, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadez, Diego y Carbonell, Miguel (coords.) *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputado. LVII Legislatura-UNAM, 2000.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Colombia, Temis, 2001.

- - -, *El derecho procesal constitucional en perspectiva*, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, México, Porrúa-Instituto mexicano de derecho procesal constitucional, 2008.

GARRORENA MORALES, Ángel, *Derecho constitucional, Teoría de la Constitución y sistemas de fuentes*, Colección: Estudios Constitucionales, Centro de estudios políticos y constitucionales, España, 2013.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 7a. ed., México, Oxford, 2007.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundap, 2002, colección derecho administrativo y política.

- - -, *Lo confuso del control difuso de la Constitución*, La justicia constitucional en las entidades federativas, México, Porrúa, 2006.

GROTE, Rainer, “Las relaciones entre jurisdicción constitucional y justicia ordinaria en el sistema alemán: tutela contra sentencias, La ciencia del derecho procesal constitucional”, Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como Investigador de las Ciencias Jurídicas, Tribunales constitucionales y democracia, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,-UNAM, 2008.

HAMDÁN AMAD, Fauzi, “La acción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., t. II, México, Porrúa, 2003.

HERNANDEZ CHONG CUY, Maria Amparo, *La defensa jurisdiccional del Municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo *et. al*, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. II, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “La Jurisdicción constitucional en Costa Rica”, 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.

HIGHTON, Elena I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en Von Bogdandy, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords), *La justicia constitucional y su*

internacionalización, ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?, t. I, México, UNAM, Max-Planck-Institut Fur Ausländisches Öffentilches Recht Und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Serie ensayos jurídicos, núm. 5, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

- - -, *La teoría pura del derecho, Introducción a la Problemática Científica del Derecho*, México, Época, 2003.

- - -, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. de Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 1995.

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Luis Rutiaga, México, Grupo Editorial Tomo, 2009.

LARA ESPINOZA, Saúl, *El Juicio de Amparo su Prospectiva a la Luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2007.

LÖSING, Norbert, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, trad. de Anzola Gil, Marcela, España, Konrad-Adenauer-Stiftung- Dykinson, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl, *La teoría de la constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, España, Ariel, 1964.

MATÍAS C., Sergio, *Intervencionismo y neoliberalismo, Estados de excepción y control constitucional*, Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1998.

MORA-DONATO, Cecilia, *Valor de la Constitución normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Andreu Ernesto, “Los principios fundamentales del juicio de amparo, una visión hacia el futuro”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael, “La jurisdicción constitucional”, Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, *Derecho procesal*, Primera parte, t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1988.

MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos constitucionales orgánicos, t. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

- - -, “La acción abstracta de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *La Jurisprudencia en Materia Inconstitucionalidad de Leyes*, México, Porrúa, 2002.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría de la jurisdicción constitucional en América del Sur y Chile*, proyecto de investigación Fondecyt No., 1030581, Chile, 2003.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 8a. ed., t. I, México, Porrúa, 2004.

NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto, “La acción de inconstitucionalidad en el marco del derecho comparado: regulación actual y posibles líneas de evolución”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Memoria del I congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

NARVÁEZ H., José Ramón, *Historia Social de la defensa de los derechos en México, origen del juicio de amparo en la península yucateca*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

ORDÓÑEZ, Jorge, “Derecho a la vida y acción de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. ed., t. II, México, Porrúa, 2003.

OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004.

PADILLA, José R., *El amparo contra leyes*, en Serrano Magallón, Fernando (coordinador), *Estudios jurídicos en homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, México, Porrúa- Facultad de derecho-UNAM, 2004.

PADILLA ARELLANO, José, *El amparo mexicano*, México, Esfinge, 2004.

PRIETO DÍAZ, Raúl Antonio, *Distintos procesos de amparo y amparo contra leyes*, Serie amparo contra leyes, t. II, México, Iure Editores, 2004.

PALOMINO MANCHEGO, José F., *Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes*, en Bazán, Víctor (coord.), t. I, *Derecho procesal constitucional americano y europeo*, Abeledo Perrot, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, 2010.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 12a. ed., España, Marcial Pons, 2010.

PÉREZ TREMP, Pablo, *Sistema de justicia constitucional*, España, Aranzadi, 2010.

- - -, *Escritos sobre justicia constitucional*, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, México, Porrúa-Instituto mexicano de derecho procesal constitucional, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., t. III, España, Espasa Calpe, 2001.

REY CANTOR, Ernesto, “Derecho procesal constitucional en Colombia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. IV, México, Porrúa-Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Diccionario del Juicio de Amparo*, México, Oxford, 2010.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, “Controversia constitucional y nueva relación entre poderes, algunos aspectos del caso mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., t. II, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2006.

- - -, *Historia del amparo en México*, t. II, México, 2000.
- - -, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, 2a. ed., México, 2007.
- - -, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, 2a. ed., México, 2007.
- - -, *La Suprema Corte de Justicia, Sus leyes y sus hombres*, México, SCJN, 1985.
- - -, *La división de poderes*, México, SCJN, 2005, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano.
- - -, *Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad*, México, SCJN, 2005, colección de figuras procesales.
- - -, *Estructura y atribuciones de los Tribunales y Salas constitucionales en Iberoamérica*, VII conferencia iberoamericana de justicia constitucional, México, SCJN, 2009.
- - -, *El sistema jurídico mexicano*, 5a. ed., México, 2009.
- - -, *La supremacía constitucional*, México, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, no. 1, 2ª ed., 2005.
- - -, *Las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, Análisis de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 2009.

SILVA GARCÍA, Fernando, “El nuevo concepto de leyes autoaplicativas en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), *El juicio de*

amparo a 160 años de la primera sentencia, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2011.

SILVA MEZA, Juan, “El proyecto de nueva ley de amparo” (una razón para recordar al doctor Héctor Fix-Zamudio), en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus cincuenta años como investigador del derecho, Procesos Constitucionales de Libertad, t. VII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, 2008.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Facultad de Derecho-UNAM-Porrúa, 2008.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Apuntes para la Historia del Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2010.

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José, *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, España, Aranzadi, 2011.

TRUEBA, Alfonso, *Derecho de Amparo*, México, Jus, 2004.

TORRES ESTRADA, Pedro, y Núñez Torres, Michel, “La garantía jurisdiccional del municipio en España y México. Estudio comparado”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, t. III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35a. ed., México, Porrúa, 2003.

- - -, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005.

TRUYOL Y SIERRA, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, del renacimiento a Kant, 2a. ed., España, Alianza Universidad, 1982.

VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés, “Codificaciones procesales y el código procesal constitucional modelo”, en *Velandia Canosa*, Eduardo Andrés (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, Volumen 2, t. I, Colombia, Editores Ltda, 2011.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “La autonomía del municipio y su defensa constitucional en México y España”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Jurisdicción y control constitucional, t. III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 1978.

VERGARA TEJADA, José Moisés, *Práctica forense en materia de Amparo, doctrina, modelos y jurisprudencia*, 2a. ed. México, Ángel Editor, 2008.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Hacia una nueva ley de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., t. I, México, Porrúa, 2003.

Hemerográficas:

ARREDONDO CAMPUZANO, Francisco Javier, “Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de

amparo”, *Revista del instituto de la judicatura federal*, Instituto de la Judicatura Federal, número 30, año 2010.

ASTUDILLO REYES, César, “El sistema de justicia constitucional, Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional Proceso y Constitución*, México, Porrúa, no. 4, julio-diciembre 2005.

ARAGÓN REYES, Manuel, “Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad”, *Revista de Estudios Políticos*, España, no. 50, 1986.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, “La acción mexicana de inconstitucionalidad en el marco del derecho comparado: regulación y posibles líneas de evolución”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, Proceso y Constitución*, México, Porrúa, 2005, número 3, enero-junio 2005.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001.

CARPIZO, Jorge, “Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

CAPELLETTI, Mauro, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de derecho*, trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, t. XVI, núm. 61, enero-marzo de 1966.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente y Samaniego Behar, Nitzá, “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, no. 27, enero-junio de 2011.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, Konrad-adenauer-stiftung, t. I, 2006.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, “Primera Constitución Española: El estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho*, España, Universidad del Norte, núm. 26, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 8, México, primer semestre de 2001.
- FRISCH PHILIPP, Walter, “La forma como se plasmó la teoría pura del derecho de Hans Kelsen en la jurisdicción constitucional austríaca, creada por él”, trad. de Elsa Bieler, *Jurídica, Anuario Escuela de Derecho*, México, julio de 1970.
- GONCALVES FERREIRA, Filho M., “La justicia constitucional en Brasil”, *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, España, 1997.
- HARO, Ricardo, “El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 10a. ed., Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, Asociación Civil, t. I, 2004.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo, “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de Derecho”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 10a. ed., Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, Asociación Civil, t. I, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acuerdo general 11/2011 del pleno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, , tercera sección, 6 de octubre de 2011.

- - -, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. XLIV, Primera Parte, Marzo, 1961.
- - -, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, volumen X, Novena Época, Agosto, 1999.
- - -, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época, t. I, Octubre de 2011.
- - -, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Diciembre de 2011.
- - -, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. I, Segunda Parte-2, enero a junio de 1988.
- - -, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Controversia constitucional 21/2006, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008.

TINETTI, José Albino, “La justicia constitucional en El Salvador”, *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, Madrid 1997.

Legislativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de Austria.

Constitución de la República Federativa de Brasil.

Constitución Política de Costa Rica.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Española.

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis aisladas y de jurisprudencia:

Tesis XI.1o.A.T.45 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo, 2010.

Tesis 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, t. II, Octubre de 2012.

Tesis 1748, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CI, Agosto de 1949.

Tesis 719, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen XXVII, Tercera parte, Septiembre de 1959.

Tesis 722, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen CXXXV, Cuarta parte, Septiembre de 1968.

Tesis 2a./J. 109/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, Septiembre de 2004.

Tesis P. CXXXVII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, Noviembre, 1996.

Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002.

Tesis P. VIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Marzo de 2005.

Tesis 190/89, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, segunda parte -1, julio a diciembre de 1989.

Tesis 337, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. I, Apéndice 2000.

Tesis XIX.4o.1 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, Febrero de 2003.

Tesis 1649, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Apéndice 2000, Séptima parte, t. I.

Tesis 337, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. I, Apéndice 2000.

Tesis I.6o.C. J/50, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, junio de 2006.

Tesis III.2o.A.151 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007.

Tesis P.LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998.

Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002.

Tesis P./J. 71/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XII, agosto de 2000.

Tesis P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XIV, Septiembre de 2001.

Tesis P./J. 83/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, Julio de 2001.

Tesis 2a. XVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXVII, Febrero de 2008.

Tesis P.LXXIII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998.

Tesis P./J. 109/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XIV, septiembre de 2001.

Tesis P./J. 46/1998, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. VIII, agosto de 1998.

Tesis P./J. 77/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXII, julio de 2005.

Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002.

Tesis P./J. 119/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004.

Tesis P./J. 117/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, Octubre de 2000.

Tesis P./J. 56/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, Septiembre de 2003.

Tesis P./J. 77/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998.

Tesis P./J. 53/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010.

Tesis 3a./J.10/91, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VII, Marzo de 1991.

Tesis P./J. 9/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999.

Tesis P. XVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXV, mayo de 2007.

Tesis P./J. 73/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000.

Tesis P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001.

Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999.

Tesis P./J. 7/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.

Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999.

Tesis P./J. 1/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, febrero de 1999.

Tesis P./J. 77/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005.

Tesis P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XIII, marzo de 2001.

Tesis P./J. 3/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, febrero de 1999.

Tesis P./J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002.

Tesis P./J. 23/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005.

Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999.

Tesis P./J. 53/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010.

Tesis P./J. 104/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008.

Tesis P./J. 86/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007.

Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999.

Tesis P./J. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999.

Consultas en Internet:

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *¿Otra imposible tarea?*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Número 6, Enero/diciembre 2002, consultado en <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=8&IDN=398&IDA=1444>, el 1 de noviembre de 2013.

CONSTITUCIÓN DE AUSTRIA, en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, consultado el 25 de Julio de 2014.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 1978, consultado en http://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/titulo_noveno.aspx, el 31 de julio de 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, consultado en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>, el 5 de agosto de 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA, consultado en http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.aspx, el 5 de agosto de 2014.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, consultado en <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>, el 4 de agosto de 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857, consultado en www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf, consultado el 11 de noviembre de 2013.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *“Enciclopedia Jurídica Latinoamericana”*, t. VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, 2006, consultado en <http://xtrategas.com/es/News-Letter/nueva-ley-de-amparo/>, el 18 de Mayo de 2013.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Decreto mediante el cual se reforma el artículo 105 y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre de 1994, consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994, el 30 de mayo de 2014.

- - -, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso f) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado

el 22 de agosto de 1996, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996, consultado el 31 de mayo de 2014.

- - -, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 14 de septiembre de 2006, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4931335&fecha=14/09/2006, consultado el 31 de mayo de 2014.
- - -, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 7 de febrero de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014, consultado el 31 de mayo de 2014.
- - -, Decreto mediante el cual se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 10 de febrero de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, consultado el 31 de mayo de 2014.

FLORES, Enrique *et al.*, “Cuadro analítico de la ley de amparo vigente y la iniciativa de los senadores Jesús Murillo Karam y Alejandro Zapata Perogordo”, consultado en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/archivos/CuadroComparativo.pdf>, el 5 de mayo de 2013.

MACHADO, Jorge, “Carta Magna de Juan Sin Tierra”, *Centro de estudios de derecho*, México, reporte núm. 3, 2008, consultado en http://sistemasjuridicos1.bligoo.com.mx/media/users/22/1137777/files/310130/carta_juan_sin_tierra.pdf, el 14 octubre de 2012.

MOLINER, María, “Diccionario de uso del español”, 2a. ed., España, Editorial Gredos, 2004, t. II, consultado en <http://www.diclib.com/cgi-bin/d1.cgi?!=en&base=moliner&page=showid&id=73654>, el 16 de octubre de 2012.

MAC FARLAND GONZÁLEZ, Manuel, “Las reformas constitucionales al amparo”, consultado en <http://elmundodelabogado.com/2011/las-reformas-constitucionales-al-amparo/>, el 1º de junio de 2013.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Las competencias de los tribunales constitucionales de América del Sur”, *Ius et Praxis*, Universidad de Talca, Chile, vol. 8, núm. 2, 2002, consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19780203>, el 3 de agosto de 2014.

CERVANTES ANDRADE, Raúl, “Constitución y estado de derecho”, *Revista el mundo del abogado*, México, número 126, octubre de 2009, consultado en <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/constitución-derecho-80159995>, el 15 de octubre de 2012.

LEY FUNDAMENTAL PARA LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constituciones-engeneral.html>, consultado el 26 de Julio de 2014.

LEY DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, consultado en <http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm>, el 6 de agosto de 2014.

SÁNCHEZ GIL, Rubén, “Declaratoria de inconstitucionalidad y normas tributarias”, <http://elmundodelabogado.com/2012/declaratoria-de-inconstitucionalidad-y-normas-tributarias/>, consultado el día 1º de Junio de 2013.

Otras fuentes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS propuesta entre otros, al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Congreso de la Unión, de fecha 5 de diciembre de 1994.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994.

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL, que derivó en las modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA SESIÓN de instalación del periodo extraordinario de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 21 de junio de 2005.