



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO
CONTRA LEYES Y NORMAS DE CARÁCTER GENERAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN MANUEL HERNÁNDEZ FLORES

ASESOR DE TESIS :
LIC. VIRGINIA REYES MARTÍNEZ



NAUCALPAN DE JUÁREZ, EDO. DE MÉX. MAYO DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: Por permitirme venir a este mundo, aunque sea por un momento efímero, a conocer personas maravillosas.

A MIS PADRES: Por cuidarme y darme su entera confianza, espero no defraudarlos, los quiero mucho.

A MIS HERMANAS: Patricia, Janeth, Alejandra y Georgina, espero que estemos juntos, yo siempre las cuidaré.

A MI ASESORA: Licenciada Virginia Reyes Martínez, por ser la única que creyó en mi y me apoyó en los momentos que necesitaba, le estoy muy agradecido.

A LOS INTEGRANTES DEL H. SÍNODO: Maestro Alfredo Perez Montaña, Lic. Juan del Rey Leñero, Lic. Alicia Lara Olivares y Lic. Juan Antonio Diez Quintana, por su comprensión y apoyo en la realización del presente trabajo.

A TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE ME HAN DADO SU APOYO, A MIS AMIGOS Y PARIENTES, LES AGRADEZCO DE CORAZÓN.

“La ciencia es un cerillo que el hombre acaba de encender. Pensaba hallarse en un cuarto –un templo en momentos de devoción- y que esa luz al reflejarse, le mostraría secretos maravillosos inscritos en las paredes y sistemas filosóficos, plenos de armonía, esculpidos en las columnas. Qué curiosa sensación, ahora que el chisporroteo inicial se ha desvanecido y la flama brilla nítidamente, ver sus manos iluminadas, sólo vislumbre de sí mismo y la mancha de luz que lo sostiene, y en torno suyo, en lugar de todo ese bienestar y belleza que presentía, la oscuridad persistente.”

H. G. Wells. *The Rediscovery of the Unique*

INTRODUCCIÓN6

CAPÍTULO PRIMERO.

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

1.1. Supremacía Constitucional..... 12

1.2. Presupuestos de la Supremacía Constitucional. 19

 1.2.1. La Constitución como acto emanado de la soberanía del pueblo. 19

 1.2.2. Rigidez constitucional..... 22

 1.2.3. Los medios de control constitucional..... 25

 1.2.3.1. Principales medios de control constitucional. 27

 a) El juicio de amparo..... 27

 b) La controversia constitucional. 31

 c) La acción de inconstitucionalidad..... 34

1.3. El principio de Supremacía Constitucional en el control de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general. 37

 1.3.1. Los artículos 1 y 29 Constitucionales, garantes de que los derechos fundamentales no sean restringidos ni suspendidos por tiempo indefinido..... 39

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL JUICIO DE AMPARO.

2.1. El juicio de amparo en México..... 43

2.2. Naturaleza jurídica, características y objetivos..... 45

2.3. Principios rectores del juicio de amparo. 46

2.4. Antecedentes históricos. 49

 2.4.1. Influencia Francesa. 49

 2.4.2. Inglaterra. 53

 2.4.3. Estados Unidos de América. 56

 2.4.3.1. El “*Writ of hábeas corpus*”..... 56

2.4.3.2. La “ <i>Judicial Review</i> ”.....	58
2.4.4. Antecedentes Españoles.....	65
2.4.5. México.....	69
2.4.5.1.- La Constitución Federal de 1824.....	70
2.4.5.2.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	72
2.4.5.3.- El proyecto de Constitución Yucateca de 1841.....	74
2.4.5.4.- Bases Orgánicas de 1843.....	76
2.4.5.5.- Acta de reformas de 1847.....	78
2.4.5.6.- La Constitución Federal de 1857.....	81
2.4.5.7.- La Constitución Federal de 1917.....	88

CAPITULO TERCERO.

DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

3.1. Que comprenden los términos “ley” y “normas de carácter general” para los efectos del presente estudio.....	99
3.1.1. Proceso de creación de leyes.....	104
3.2. Modalidades del juicio de amparo para la impugnación de leyes.....	107
3.2.1. Amparo indirecto.....	109
3.2.1.1. Análisis del sistema vigente del control de la constitucionalidad de leyes.....	109
3.2.1.2. Deficiencias estructurales en el control de la constitucionalidad.....	116
a) Improcedencia derivada de un acto previo en el que se consintió la norma inconstitucional.....	118
b) Exclusión de los segundos o posteriores actos de aplicación de una norma inconstitucional.....	127
3.2.2. Amparo directo.....	135
3.2.2.1. Análisis del sistema vigente del control de constitucionalidad de leyes.....	135
3.2.2.2. Deficiencias estructurales en el control de la constitucionalidad.....	140
a) Confusión con el juicio de amparo indirecto.....	141

b) Improcedencia derivada de un acto previo en el que se consintió la norma inconstitucional.....	158
---	-----

CAPITULO CUARTO
REESTRUCTURACIÓN AL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LOS
JUICIOS DE AMPARO

4.1. Estructuración adecuada del juicio de amparo indirecto en el que se controvierten normas generales.....	173
4.2. Estructuración adecuada del juicio de amparo directo en el que se controvierten normas generales.....	192
4.3. Propuesta de modificación a la Ley de Amparo vigente.....	197
CONCLUSIONES	210
BIBLIOGRAFÍA.	216

“¿Por qué motivo jura un juez desempeñar sus deberes de acuerdo con la Constitución [...] si esa Constitución no fuera una norma obligatoria para su gobierno? ¿Si estuviere cerrada sobre él y no pudiera ser inspeccionada por él?

Si fuera ese el estado real de las cosas constituiría algo peor que una solemne burla.”

Sentencia: Marbury Vs. Madison

INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho al que aspira toda nación debe llevarse a cabo a través de las vías de legalidad, racionalidad y constitucionalidad, sin embargo, en México y aunque la Constitución fija algunos instrumentos encaminados a garantizar su carácter supremo y fundamental, lamentablemente, casi todos estos son insuficientes o de alcances limitados y no sirven con efectividad al propósito de su creación.

Ciertamente, es una realidad que la Carta Magna en el Estado mexicano es vulnerada frecuentemente al existir un sistema de control de la constitucionalidad anacrónico e ineficaz.

Por ello, el control de la constitucionalidad debe ser una herramienta idónea para el control de la conformidad de los actos de los poderes constituidos con la Constitución. Por lo que es necesario disertar y comprender la procedencia del juicio de Amparo contra leyes, esto es contra actos de autoridad creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, ya que dicho medio no sujeta ciertos ámbitos de éstas al control de la constitucionalidad.

En efecto, es conocido que la principal deficiencia actual del juicio de amparo contra leyes estriba en que, bajo determinadas circunstancias, permite que los gobernados que no acudieron oportunamente al juicio constitucional se encuentren constreñidos a cumplir una ley inconstitucional, siendo la población con escasos recursos la más afectada, por lo que en el citado medio no se atiende debidamente el principio de supremacía constitucional.

Así, por una parte tenemos que el juicio de amparo indirecto es interpuesto por el afectado por única vez en contra de una norma inconstitucional, por lo que de no obtenerse el amparo solicitado, el gobernado se encuentra impedido para controvertir nuevamente la constitucionalidad de la ley a través del citado medio de defensa por su segundo o posterior acto de aplicación, aún cuando de hecho se trate de una ley inconstitucional, ya sea porque el Tribunal al cual le correspondió conocer el asunto no realizó un adecuado análisis de la constitucionalidad de la norma, o simplemente por que posterior a la emisión de la sentencia respectiva se fije un criterio de inconstitucionalidad distinto, lo que resulta injusto para todos los quejosos que no se ven beneficiados con dicho criterio.

La anterior deficiencia cobra mayor relevancia cuando se considera que la protección solicitada por el quejoso a través de su defensor, pudo haber sido negada por que éste no interpuso de manera adecuada el citado medio de defensa, ya sea por falta técnica jurídica, en el señalamiento de autoridades responsables o por conceptos de violación insuficientes, lo cual evidentemente repercute a los gobernados, pues éstos en muchas ocasiones no cuentan con los conocimientos necesarios para establecer la inconstitucionalidad de la norma.

En este último sentido, incluso el propio gobernado puede autoaplicarse la norma inconstitucional, pues al no ser perito en la materia no puede advertir su inconstitucionalidad, por lo que omite interponer el juicio constitucional en tiempo y forma, de tal manera que cuando se percate de ello, se encuentra impedido para interponer el juicio de amparo; o bien, por que suele suceder que la lesión que le ocasionó la primera aplicación del precepto inconstitucional resulta leve o mínima en relación con los gastos que necesariamente representa el juicio de garantías, por ejemplo, al imponerse una multa inconstitucional en cantidad mínima, de esta manera por razones económicas el afectado también puede omitir la interposición del juicio de garantías, causándole la segunda o posterior aplicación de la norma un daño severo; sin embargo, en estos casos el gobernado se verá impedido para combatir la constitucionalidad de la misma, encontrándose por tanto obligado a cumplir con una ley o reglamento que de *facto* es inconstitucional, dadas las deficiencias en el control de la constitucionalidad de normas generales.

Por otra parte, tenemos que el acto reclamado en el amparo directo lo constituye la resolución que pone fin a un juicio, no así la norma inconstitucional, por lo que los efectos de la sentencia de amparo únicamente tendrá como única consecuencia el que la norma inconstitucional no sea aplicada al caso concreto, que es la esencia misma del juicio de amparo, lo que no implica de ninguna manera que dicha disposición legal no pueda ser

aplicada en casos posteriores al gobernado y que éste a su vez pueda controvertirla nuevamente.

No obstante ello, dicha vía ha sido asemejada por los tribunales de amparo a la del juicio de amparo indirecto, lo cual además de erróneo, pues sus efectos son distintos, trae como consecuencia que se fijen criterios inadecuados e incluso contradictorios, que ocasionan en la mayoría de los casos que se declaren inoperantes los agravios expuestos por el quejoso, por lo que al asemejar tal vía a la del amparo indirecto, resulta afectada esencialmente por las mismas deficiencias.

Las cuestiones anteriores, son las causas principales por las que la mayoría de la población se encuentra constreñida a cumplir con normas inconstitucionales, que sólo fomentan el abuso por parte del poder legislativo y de diversas autoridades que emiten y aplican leyes contrarias a la Constitución, pues es imposible que todos los afectados por la norma acudan de manera pronta y adecuada a solicitar la protección de la justicia federal.

Motivos por los cuales se hace patente que en nuestro medio de defensa no se acata debidamente el espíritu del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todo individuo gozará de las garantías que le otorga la misma, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que ésta establece, lo cual se traduce en que los derechos fundamentales del gobernado no pueden ser derogados o nulificados de manera permanente por una ley, tratado o cualquier norma general que resulte inconstitucional.

Por lo que las leyes que forman parte de la actividad estatal deben siempre supeditarse a la Constitución y si así no sucediere deben declararse inaplicables y carentes de validez por la autoridad jurisdiccional en cada caso concreto que se presente a su

conocimiento, pues de lo contrario el orden constitucional se subvertiría y se incidiría en una oligarquía congresional o en una dictadura parlamentaria.

En ese tenor, surgen dos interrogantes: ¿Cuáles son los límites y las deficiencias que tiene actualmente el sistema de control de la constitucionalidad en los juicios de amparo? ¿Cómo podemos reestructurar el sistema de control de constitucionalidad en los juicios de amparo para hacerlo más eficaz y acorde al principio de supremacía constitucional?

Consciente de la problemática que existe en relación al tema que nos ocupa, esta investigación plantea la posibilidad de reestructurar el control de la constitucionalidad en el juicio de amparo; investigación que se encuentra inmersa en el área de Derecho Constitucional, siendo el objeto de estudio el control de la constitucionalidad de este medio, a fin de garantizarse la observancia de la Ley Fundamental a través del juicio de amparo. También se vincula con el Estado de Derecho, ya que el control en referencia constituye una parte integrante del mismo y es un mecanismo constitucional que impide el ejercicio arbitrario del poder.

Tras estas consideraciones previas, ahondemos un poco en los acápites del presente análisis.

El primer capítulo está dedicado a explicar y profundizar aspectos teóricos relativos a la supremacía constitucional. Para ello, se analizan los presupuestos de la supremacía constitucional, los principales medios de control constitucional y como debe de influir el citado principio de supremacía en el control de la constitucionalidad de leyes.

El segundo capítulo está dirigido a explicar con detalle el juicio de amparo en México, esto incluye su naturaleza jurídica, sus características, sus principios rectores y sus

antecedentes históricos, ponderándose éstos en cuanto a la evolución del control de constitucionalidad de leyes.

En el tercer capítulo se fija con claridad el concepto de ley y normas de carácter general para efectos del presente estudio, asimismo, se analiza en que casos procede el juicio de amparo, sus alcances y limitantes contra dichas disposiciones. Ello permitirá determinar las principales deficiencias que hay en el control de la constitucionalidad de leyes en el juicio de amparo.

Finalmente en el capítulo cuarto, se esgrimirá una nueva estructuración del juicio de amparo, adecuada para mantener inviolables los derechos establecidos por la Constitución, de manera tal que se salvaguarde, en el máximo grado posible, el principio de supremacía jurídica del que se encuentra investida ésta.

Para ello, se proponen modificaciones a la Ley de Amparo para hacerla acorde a la nueva estructura del control de la constitucionalidad contra leyes en el juicio de amparo.

CAPÍTULO PRIMERO. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

1.1. Supremacía Constitucional.

Hablar de supremacía constitucional implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución, esto es, que la supremacía es una calidad política de toda Constitución, en cuanto a que ésta es un conjunto de reglas que se tienen por fundamentales y esenciales para preservar la estructura política.

Este principio implica reconocer a la Constitución como norma fundamental de un Estado, otorgándole el valor de ley suprema y colocándola por encima de las demás normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico de un Estado, de las cuales constituye su fuente primaria, esto implica que todas las autoridades reciben sus facultades y ajustan sus actos de conformidad con la norma fundamental.

Ciertamente, el autor Manuel Bernardo Espinoza Barragán señala al respecto que:

“Con el principio de supremacía constitucional se hace referencia al carácter o atributo de la Constitución de servir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional.

Este principio deriva de la concepción jerárquica de las leyes, ya que la Constitución tiene importancia básica como Ley Fundamental del Estado, constituye el origen y sostén único de todas las demás disposiciones jurídicas.”¹

¹ ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *Juicio de amparo*, México, D.F., Oxford University, 2004, p. 1.

Por ello, la supremacía constitucional es uno de los principios incluidos indiscutiblemente en las Constituciones contemporáneas de la cultura occidental, y es tema clásico de Derecho Constitucional, en el sentido de que la norma constitucional prevalece sobre cualquier otra norma, por lo que en consecuencia no debe existir ningún precepto que la violente, y por ello el citado principio se convierte en el eje fundamental en el tema a desarrollar.

Al respecto, es de precisarse que dicho principio derivó de las ideas revolucionarias de la Ilustración que prevalecieron en los movimientos sociales y políticos de Francia y de Estados Unidos de América del siglo XVII, en los que se determinó, como una necesidad insoslayable, el establecimiento de una esfera jurídica de protección de los ciudadanos en un texto de carácter formal, cuya modificación debería estar sujeta a diversos procedimientos y requisitos. Este texto se denominó Constitución.

En este sentido, el proceso evolutivo de las instituciones políticas de un Estado democrático de derecho, tiene como finalidad última el establecimiento de un ordenamiento jurídico inquebrantable, adecuado para la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales de los miembros del conglomerado social, asimismo, tiende a limitar, con la mayor precisión posible, los espacios de arbitrio y de decisión de la autoridad, a efecto de mantener incólume el orden constitucional, con todas las consecuencias que de hecho y por derecho se generen.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de México; de ella derivan y se ajustan el resto de los ordenamientos jurídicos: determina la necesidad de que toda ley y todo acto público estén apegados a la norma constitucional y sienta las bases para la organización política, jurídica y económica de nuestro Estado.

Esta garantía sustancial de la supremacía constitucional, requiere indispensablemente un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas a partir de la Constitución respecto de toda la formación infraconstitucional tanto en sus aspectos procedimentales de sanción, como de los contenidos normativos de sus textos.

Por ello, “la constitucionalidad, entendida como la correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público, es un concepto y una práctica que deben examinarse simultáneamente, en función del marco legal y de la dinámica real del ejercicio del poder político.”²

De este modo, la Constitución, como norma suprema, requiere de mecanismos efectivos para lograr su preeminencia y permanencia sobre todo el orden jurídico nacional, pues es precisamente aquella la que funda y sustenta todas las normas, actos y autoridades de nuestra estructura política.

El distinguido jurista Felipe Tena Ramírez expresa que: “[...] si la organización que instituye la Ley Suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos.”³

Por tanto, dentro de un orden jurídico regular no se puede tolerar la existencia de violaciones constitucionales, pues si alguna ley debe ser cumplida y observada es la Constitución, cuya supremacía no se puede cuestionar por los poderes constituidos.

² Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Editorial Centro de Estudios e Ingeniería Política y Constitucional, 2001, pp. 18 y 19.

³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 491.

De esta manera, se hace necesario establecer la diferencia jerárquica entre las normas que integran el sistema, de tal forma que algunas de ellas se consideran superiores a otras, lo que implica que los ordenamientos ubicados en una posición inferior de la escala están limitados por las disposiciones superiores.

En nuestro sistema jurídico, el artículo 133 Constitucional instituye el denominado principio de supremacía constitucional, al señalar que:

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

Esta disposición constituye el fundamento formal de la supremacía constitucional, aunque desde el punto de vista teórico su existencia pudiera considerarse innecesaria, pues las normas constitucionales, por definición, constituyen el fundamento último de todo sistema jurídico.

En este mismo sentido se pronuncia el autor Pablo E. Reyes, al señalar que:

“El atributo de ser superior es imponible a particulares y, necesariamente, a los órganos de autoridad creados por ella misma; todos los entes que participan en la vida nacional, en la vida en

sociedad, se encuentran sujetos a lo que disponga su texto, y existen sanciones para quienes la desconozcan.”⁴

De acuerdo con el precepto anotado, en México la jerarquía de las normas queda establecida como a continuación se indica:

- a) En primer término, la Constitución como norma suprema.
- b) En el nivel inferior y dentro de la competencia de las autoridades federales, se encuentran los tratados y las leyes ordinarias federales.
- c) Reglamentos federales.
- d) Finalmente, en el último nivel dentro del ámbito de competencia federal, se encuentran las normas individualizadas, como las sentencias y los actos jurídicos concretos como los contratos.
- e) Respecto al ámbito de competencia local; esto es, las facultades reservadas a las entidades federativas, están las Constituciones Locales.
- f) Las leyes ordinarias locales y sus reglamentos.
- g) Nuevamente las normas individualizadas, pero de carácter local.⁵

Cabe señalar que dicha jerarquía no es determinante, pues la constitucionalidad de cada una de las normas depende, además, de la competencia del órgano de la que emanó.

Desde nuestro punto de vista, el artículo 133 Constitucional no establece un ordenamiento escalonado, sino integrativo, esto es, que todas aquellas disposiciones secundarias deben de supeditarse a ésta, para que puedan considerarse parte integrante de la “*Ley Suprema*”, lo cual significaría que incluso una norma local o federal

⁴ REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000, p. 21.

⁵ Cfr. BALTAZAR ROBLES, German E., *Controversia Constitucional y Acción de Constitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002, p. 29.

tendrían *mayor fuerza* que un tratado, pues éste podría ser inconstitucional al no haberse seguido el proceso legal para su formación, o bien, aquella prever un mejor derecho para el gobernado.

El autor Manuel Bernardo Espinosa Barragán al respecto refiere que:

“... se infiere de este texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas, para formar parte de la ley suprema, deben “emanar” de aquélla; es decir, deben tener su fuente en la Constitución. Lo mismo acontece en cuanto a los tratados, que necesitan “estar de acuerdo” con la misma, para integrarse al ordenamiento supremo de la Nación.”⁶

En el mismo sentido se ha pronunciado el Poder Judicial Federal, quien a través de la jurisprudencia número 52/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, de Julio de 2005, página 954, señaló que la Constitución Federal es el origen de las normas secundarias de nuestro sistema y que fija la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos. Dicho criterio es el siguiente:

“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido

⁶ ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *op. cit.* p. 2.

de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.”

Finalmente, es de mencionarse que la rigidez y el control de constitucionalidad son dos presupuestos en que se funda el principio de supremacía constitucional. Al afirmar esto es tanto como decir que si, y sólo si, un texto constitucional presenta la nota de rigidez y a ello se yuxtapone alguna forma de control de la constitucionalidad del resto de las normas jurídicas, podrá predicarse su carácter supremo.⁷

1.2. Presupuestos de la Supremacía Constitucional.

⁷ Cfr. ROURA GÓMEZ, Santiago A., *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 31-39.

En términos generales, es de explorado derecho que toda Constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema; para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica; por lo en su aspecto normativo, nada puede reconocerse superior a ella.

Dicha circunstancia descansa en el hecho en que la Constitución es el acto mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía y expresa su voluntad. Además, para Tena Ramírez la supremacía de la Constitución tiene como presupuesto dos condiciones: Primera, que el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y, segunda, que la Constitución es rígida y escrita.⁸

1.2.1. La Constitución como acto emanado de la soberanía del pueblo.

Una correcta interpretación del principio de la supremacía constitucional, tal como se concibe en nuestra Carta Magna, conlleva a hacer referencia a los artículos 39, 40 y 41 del citado ordenamiento.

De los mencionados artículos se advierte que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo que todo poder público dimana del pueblo y debe instituirse para beneficio de éste. De igual manera, establecen que el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, siendo en el caso, voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios que consagra la Carta Magna.

Refieren que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por la de las entidades federativas,

⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 12.

en lo que toca a sus regímenes interiores, quienes deben regirse para ello por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Así pues, relacionando el contenido de los preceptos de referencia, se puede concluir que se reconoce que la soberanía del Estado mexicano reside originalmente en la voluntad del pueblo y se materializa esencialmente en la Carta Magna, la que no se podrá contrariar por estipulaciones reglamentarias, pues ésta representa el cúmulo de voluntades, deseos y aspiraciones que deben marcar la vida jurídica del país.

Por ello, la supremacía constitucional 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.

Tena Ramírez ha dicho que la supremacía de la Constitución responde a que ésta es la expresión de la soberanía: “Es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades, diremos que la supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más lata fuente de autoridad, denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.”⁹

En ese mismo sentido, el autor Manuel Bernardo Espinoza Barragán también refiere que:

“Desde el punto de vista teórico podemos afirmar que si la Constitución se considera la expresión de la voluntad soberana del pueblo, ejercida mediante el Constituyente, no puede negarse su carácter de suprema, pues no hay voluntad más alta y jerárquica

⁹ *Ídem*, p. 11.

de poder más completa que la de un pueblo en pleno goce de su más elevada facultad, que es la de la soberanía popular.

Por tanto, esta voluntad suprema del pueblo, traducida en la Constitución, se halla por encima de todas las leyes y de todas las autoridades; por eso se dice que la Constitución es “la ley que rige las leyes” y la “ley que autoriza a las autoridades.”¹⁰

Es así, que toda autoridad deba ajustarse estrictamente a las normas constitucionales, pues más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar sus actos desplegados en el ejercicio de sus atribuciones a sus preceptos, por ser estos la expresión de la voluntad del pueblo, las cuales se instituyeron únicamente para beneficio de éste.

Complementa dicha idea el argumento de que el objetivo fundamental en el Estado es la estabilidad, el deseo de la paz y armonía, que deben ser la base para el desenvolvimiento del país, de su progreso y de su desarrollo.

1.2.2. Rigidez constitucional.

El modo en el que la sociedad prevé las futuras modificaciones de sus reglas de seguridad será la clave para lograr estabilidad a largo plazo y es uno de los problemas más fundamentales y difíciles del desarrollo democrático.

¹⁰ ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

La rigidez de la norma fundamental radica en que ninguno de los poderes constituidos puede modificar, adicionar o alterar la Constitución a través de un procedimiento simple u ordinario, contrariamente a lo que acontece en el sistema de constitucionalidad flexible en la cual los órganos constituidos pueden a través de un método breve modificar la Carta Magna.

En sí, una Constitución es rígida cuando regula de forma muy compleja las futuras reformas de la misma. Efectivamente, se entiende que una Constitución tiene carácter rígido¹¹ cuando su articulado incluye uno o más preceptos destinados a establecer un procedimiento que, desde el momento de promulgación del texto constitucional, será el único válido para modificarlo, siempre que tal procedimiento se distinga de alguna forma, de aquel que el sistema establece para la creación de las leyes ordinarias.

Al respecto, el distinguido jurista Miguel Covián Andrade, señala:

“La Constitución escrita que contiene un procedimiento especial para su revisión distinto al que se emplea para crear o modificar leyes ordinarias, es el caso típico de un ordenamiento legal estructurado sobre la base del principio de supremacía constitucional.”¹²

En consecuencia, la rigidez constitucional provee, desde luego, del medio necesario para cubrir la necesidad de adaptar determinados postulados constitucionales a las variables circunstancias del tiempo sin menoscabar la continuidad jurídica del Estado.

¹¹ Cfr. BRYCE, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 119 y 120

¹² COVIÁN ANDRADE, Miguel, *op. cit.*, p. 20.

En efecto, la idea de la rigidez constitucional en los Estados modernos está dirigida a preservar el contenido de las garantías jurídicas frente a cualquier intento modificador, pues las libertades que constituyen su base son inalterables y por ello, algunos juristas las denominan derechos fundamentales, pudiendo sólo ampliarse dichos derechos a favor de los gobernados, pues ese es el mandato de la voluntad popular cuyo poder fue delegado a los poderes constituidos.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es rígida, porque para su modificación, adición o reforma, se requiere la participación del poder legislativo federal en un procedimiento en el que se requiere un *quórum* mayor al que se necesita para la aprobación de las leyes federales ordinarias, además, solicita del consentimiento mayoritario de los diversos órganos que representan el poder legislativo en cada entidad federativa, esto se traduce en un procedimiento dificultado para aprobar modificaciones a la norma fundamental.

Dicho procedimiento se encuentra contenido en el artículo 135 de la Carta Magna, que establece:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Algunos autores han llamado al “órgano” encargado de reformar a la constitución “Poder Constituyente Permanente”, cuestión que se considera errónea pues existe una separación precisa entre el poder constituyente quien es el depositario de la soberanía popular y autor de la Constitución, y los poderes constituidos que no tienen un poder ilimitado, sino sólo las facultades delegadas que expresamente les otorgó el constituyente, cuya finalidad siempre es la de buscar el bien común.

En este sentido, es de denotar que los artículos 73 y 135 Constitucionales no otorgan facultad alguna al Congreso de la Unión para proponer adiciones o modificaciones constitucionales que impliquen un menoscabo en las garantías individuales de los gobernados.

Así, el carácter supremo de la Constitución se concreta a través de la rigidez constitucional la cual tiene como objetivo central el de salvaguardar la permanencia de la Constitución y su carácter de norma superior de las que deriva el resto del orden jurídico positivo.¹³

La rigidez, como hicimos hincapié, debe ser integrada por un mecanismo denominado control de constitucionalidad, mediante el cual se consigue formalizar y hacer inmediatamente operativa la primacía de la Constitución sobre las leyes.

1.2.3. Los medios de control constitucional.

A nadie se le escapa que un principio axial que anima a los Estados Constitucionales de Derecho con rigidez constitucional, es el de la *supremacía constitucional*, por el cual la normatividad *infraconstitucional* debe necesariamente conjugarse a las normas constitucionales, como una expresión de la diferencia existente entre el ámbito del Poder Constituyente y de los poderes constituidos.

¹³ Cfr. *Ídem*, p. 21.

La ley fundamental tiene principios que no se hallan en ningún otro ordenamiento, dichos principios se identifican como decisiones políticas fundamentales que podemos definir como el contenido vital de la Constitución del Estado. Por tanto, la defensa y conservación del “contenido” o de los diversos contenidos de la Constitución, es lo que justifica y fundamenta el llamado control de la constitucionalidad que tiene el alto propósito de preservar y defender la Carta Magna.

En efecto, la realidad demostró que no era suficiente la simple consagración en el texto constitucional de los valores, los principios y las decisiones fundamentales de una sociedad, para que éstos tuvieran vigencia. Era necesario establecer mecanismos de protección a favor del ciudadano para defenderse de los actos de Estado que importaban vejaciones o invasiones a la esfera jurídica individual. En otras palabras, se requería crear medios o mecanismos procesales pertinentes para hacer valer los derechos y libertades de los ciudadanos y así sujetar a la autoridad a los lineamientos establecidos expresamente en la ley.

En ese orden de ideas, y ante el riesgo de que la ley fundamental no se respetara, era necesario un sistema por el que el gobernado o la autoridad hicieran efectiva la supremacía constitucional, ya sea de manera preventiva evitando que la Constitución sea violada, o de manera correctiva, reparando las violaciones que se hubieran realizado.

Cabe anotar que el control de la constitucionalidad en general tiene su más remoto antecedente en Inglaterra. Fue Sir Edward Coke, quien en 1610, declaró, en el doctor *Bohan's Case*, el principio de “supremacía del *common law*”¹⁴ sobre el absolutismo del rey e, incluso, sobre la soberanía del Parlamento.

Posteriormente, el citado control adquirió sustento teórico. La Constitución como norma fundante básica, en términos de Kelsen, sirvió para configurar un sistema

¹⁴ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6ª ed., Madrid, Editorial Castilla, 1961, p. 262.

de normas jurídicas ordenado y jerarquizado. De tal concepción de la Constitución, se hizo indispensable introducir medios de defensa que permitan advertir la línea divisoria entre la Carta Magna y las demás normas jurídicas.

Por ello, la posibilidad de realizar un control de la constitucionalidad deriva de la concepción de la Constitución como una norma jurídica suprema, por lo que en consecuencia el cumplimiento de los preceptos constitucionales es obligatorio y, por ende, su trasgresión debe ser sancionada por tratarse de una conducta antijurídica. Por lo que la revisión de la conformidad constitucional de las normas es relevante sobre todo en los sistemas de derecho.

En correlación con lo anterior, en la historia constitucional y política de nuestro país, tanto los legisladores como las autoridades y la sociedad soslayaron la importancia de determinar los mecanismos para hacer valer los preceptos constitucionales por parte de las propias autoridades.

No fue sino hasta la implementación del juicio de amparo, cuando se tuvo un medio de control indirecto de la constitucionalidad en México, que la Constitución Federal de 1917 reconoció y cuya reforma constitucional de 1994 mantuvo; la cual añadió dos nuevos mecanismos de control: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Todos éstos son medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, es decir, que se llevan a cabo a través de un proceso judicial, en los cuales precisamente un órgano judicial decide la inconstitucionalidad de la norma controvertida.

En estos medios se comparte como finalidad la destrucción de los efectos del acto inconstitucional –ya sea con efectos particulares o generales- y en éstos es posible

plantear la inconstitucionalidad de una norma general, por lo que resulta oportuno analizarlos brevemente en apartados posteriores.

No pasa inadvertido que algunos tratadistas refieren que también existen dentro de la Carta Magna otros medios de control de la constitucionalidad, como el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos, y el juicio de revisión constitucional electoral,¹⁵ sin embargo, como en dichos medios no es posible plantear la inconstitucionalidad de una norma general, resulta inútil su estudio para el desarrollo del presente trabajo.

1.2.3.1. Principales medios de control constitucional.

a) El juicio de amparo.

La vía tradicional hasta ahora de control de la constitucionalidad en México, es el llamado juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, el cual consiste en un control de carácter judicial excitado a petición de la parte agraviada y cuyo procedimiento corre a cargo de un juez o tribunal federal, a través del cual pueden impugnarse normas generales o cualquier acto de autoridad que vulnere a las denominadas garantías individuales. Sistema que se caracteriza por la “fórmula Otero”, por la eficacia limitada a las partes que intervienen en el litigio de que en cada caso se trate.

Así, en el amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas de control de constitucionalidad, ya que puede utilizarse para la tutela de la libertad persona, para combatir las leyes inconstitucionales, como medio de impugnación de las sentencias judiciales, para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa;

¹⁵ Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios e Ingeniería Política y Constitucional, 2005, p. 145.

y finalmente, para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.¹⁶

Sin embargo, teleológicamente el amparo tiene la finalidad de proteger los derechos y garantías fundamentales del individuo, y por ello tiene efectos meramente concretos.

Quizá por ello existen muchas críticas a este medio de control de parte de quienes lo estudian y lo aplican, debido a las deficiencias del control de la constitucionalidad de leyes. El autor Zaldivar Lelo De Larrea, refiere al respecto que:

“Es curioso presenciar como el amparo se debate en una paradoja: por una parte es ineficaz en muchos casos para lograr una adecuada protección de garantías individuales de los gobernados, al tiempo que su excesivo rigorismo, permite el fenómeno que indebidamente se ha bautizado por los medios de comunicación como el abuso del amparo, es decir, su utilización tramposa para lograr fines ilícitos, o por lo menos, socialmente censurables... el amparo se ha convertido, en gran medida, en una mito, más que en una protección para los gobernados. En leyenda para el discurso, más que en justicia para viva. En historia, más que en presente.”¹⁷

Por su parte, el tratadista Juventino Castro y Castro al hablar respecto de la posibilidad de un amparo con efectos *erga homnes*, reconoce que dicho medio de defensa permite que una ley contraria a la Constitución sea aplicada a un particular, refiriendo que:

¹⁶ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos Axel, *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 4.

¹⁷ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, citado por VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar, *Tribunales y Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 430.

“Para cualquiera es evidente que si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Invalidara una Ley, porque ésta es inconstitucional, a nadie más se le volvería a aplicar; además, se anularían los efectos que les resultan a aquellas personas a las cuales ya se les aplicó, hayan o no interpuesto acción de amparo. Y lo que es más importante; la carga de trabajo que tiene que soportar el Poder Judicial Federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar uno por uno los planteamientos de los agraviados, disminuirá sustancialmente, sin tener que lamentarse respecto a aquellos muchos que no interpusieron su acción de amparo oportunamente y cabalmente, los cuales tendrán que someterse a las leyes que contrarían nuestra Constitución.”¹⁸

Tal como lo refiere el ilustre jurista, la principal deficiencia actual del juicio de amparo contra leyes estriba en que aquellas personas que no acudieron al juicio de amparo en tiempo y forma, se encuentren constreñidas a cumplir una ley inconstitucional, siendo la población con escasos recursos la más afectada. Argumento que contraviene el carácter irrenunciable que tienen las garantías individuales, por lo que éstas no pueden ser restringidas ni suspendidas por una ley, tratado o cualquier norma general inconstitucional; siendo evidente que en el citado medio no se atiende debidamente el principio de supremacía constitucional.

Sin embargo, es importante resaltar que el carácter individualista del amparo no ha sido entendido debidamente por muchos juristas quienes proponen “extender” el amparo¹⁹ para proteger todo el ordenamiento constitucional y darle efectos generales a través de una declaratoria general, confundiendo la teleología de este importante medio

¹⁸ CASTRO Y CASTRO, Juventino, citado por REYES REYES, Pablo Enrique, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ *Cfr.* VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar, *op. cit.*, pp. 434 y 435.

de control de la constitucionalidad con aquellos medios de control en abstracto, que en su caso tendrían que tener su propia regulación por separado.

Para no ir tan lejos, basta recordar que en Guatemala, desde 1965 ya tenían una idea clara de los fines de este medio de control. Al presentarse al pleno el Proyecto de Constitución, el Presidente de la Comisión, afirmó:

“ [...] como novedad del orden constitucional, señalo la creación de una Corte Constitucional, no debemos confundir los propósitos de este tribunal con los del amparo o recurso de inconstitucionalidad, el amparo tiene un tipo de efectos en casos concretos y el recurso de inconstitucionalidad llega a una decisión judicial también en casos absolutamente concretos; en cambio, la Corte Constitucional es un controlador de la constitucionalidad de las leyes, es un tribunal que sopesa, que hace juicio de los actos del Congreso de la República, y su resolución tiene efectos de derogatoria general de la ley; es una función muy especial, y por eso se sacramento el recurso, se vio el mayor número de garantías posibles para que su interposición únicamente obedeciera a razones de suficiente seriedad, a fin de que no estuviera a disposición de cualquier mecanismo de embate en un momento político.”²⁰

Al margen de todo lo asentado, “la Ley de Amparo vigente requiere ser leída junto con una enorme cantidad de precedentes –algunos de ellos contradictorios entre sí- para ser entendida. Esto aunado a su deficiente y antigua técnica jurídica, la convierte en un mar de trampas procesales, más que en un medio claro, ágil y eficaz de

²⁰ Citado por GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, “*La justicia constitucional y la defensa de la democracia. El Golpe de Estado en Guatemala*”, en Revista Cuestiones Constitucionales, Guatemala, enero-junio 2000, número 2, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/2/art/garcial.htm>, fecha de consulta: 26 de julio de 2007, p. 5.

defensa de los derechos fundamentales de todos los gobernados.”²¹ Cuestiones que más adelante se profundizaran.

b) La controversia constitucional.

Las denominadas controversias constitucionales, están contempladas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, las cuales se dirimen en forma de un proceso jurisdiccional, entablado por órganos públicos y niveles de gobierno, ya sea la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, al considerar que actos concretos o abstractos de uno de éstos son inconstitucionales al invadir la esfera jurídica de otro, por lo que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien examina la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, en base a los conceptos de invalidez expresados por el actor, quien tiene en todo momento que demostrar la existencia de un agravio o lesión jurídica que le cause el acto impugnado, a fin de conferírsele legitimación a la parte promovente.

Así, en las controversias constitucionales pueden dirimirse tanto actos concretos como disposiciones generales, siempre que estas últimas no sean de la materia electoral, excluidas expresamente por el primer párrafo de la fracción I del artículo 105, posibilitándose así la impugnación de leyes y reglamentos federales y locales, siempre que exista también afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes legitimados para promoverla.

El plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, siguiendo la tónica del juicio de amparo por lo que hace a leyes, es de treinta días, si se trata de actos o de normas generales, y de sesenta días, si de lo que se trata es de conflictos de límites, siempre que sean distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución federal.

²¹ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, citado por VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar, op. cit., p. 434.

Por ello, el objeto de una controversia constitucional lo es, según la Suprema Corte de justicia de la Nación, el examinar la invasión de esferas de competencia establecidas en al propia Constitución, esto es, que la constitucionalidad de una norma o del acto impugnado sólo puede analizarse a través de la invasión de competencias establecidos o reservados en la norma fundamental a los diferentes órganos y entidades y en la que los sujetos legitimados presentan una defensa constitucional desde distintos niveles de gobierno, ya sea federal, estatal o del Distrito Federal, y municipal.

Por tanto, es obvio que la controversia constitucional tiene como objeto fundamental la tutela del ámbito de atribuciones que la Constitución General de la República confiere a los órganos originarios del Estado.²²

En este sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 97/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, de septiembre de 1999, la cual refiere lo siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. EI orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del

²² Vid. Tesis de jurisprudencia P./J. 157/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, diciembre 2002, p. 554.

artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.”

Cabe señalar que en las sentencias que se pronuncien en este medio de control de la constitucionalidad pueden declarar la invalidez del acto impugnado, el cual tratándose de una disposición general, podrá decretarse su invalidez con efectos generales solamente si la sentencia relativa fuese aprobada con el voto de por lo menos ocho ministros, en caso contrario, las resoluciones declarativas de inconstitucionalidad sólo tendrán efectos entre las partes.

Finalmente, es de agregarse que los efectos de 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, variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, por lo que dichos “efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora”,²³ esto se traduce, de *facto*, en que en las citadas declaratorias de invalidez sólo se beneficia a la parte que promovió la controversia.

c) La acción de inconstitucionalidad.

La reforma constitucional de 1994 introdujo una nueva vía de control de la constitucionalidad, consistente en un control abstracto de las normas generales, que conoce directamente la Suprema Corte de Justicia y se caracteriza por la eficacia

²³ Vid. Tesis de jurisprudencia P./J. 9/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril 1999, p. 281.

general de las declaraciones de inconstitucionalidad a las que eventualmente puede dar lugar.

Este proceso estipulado en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, busca examinar la regularidad constitucional de las normas generales emitidas por los órganos legislativos y que debe ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. De este modo, y a diferencia de lo que acontece con las controversias, en las acciones de inconstitucionalidad no se hace necesario demostrar la existencia de un agravio o lesión jurídica o la aplicación concreta de la norma a fin de conferirle legitimación a la parte promovente y puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos, el 33% cuando menos de los integrantes de los órganos legislativos, y por las comisiones de derechos humanos, por lo que se trata de un medio de control de tipo abstracto y que tiene como fin preservar la supremacía de la Constitución.

Las resoluciones de la Suprema Corte en este sentido sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando sean aprobadas por una mayoría de al menos ocho votos, de conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional; la declaración no produce necesariamente la nulidad de los actos ya materializados, solamente en materia penal la sentencia puede tener efectos retroactivos, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos en que no se alcance dicha votación, el pleno de la Suprema Corte debe desestimar la acción y ordenar el archivo del asunto, en otras palabras, no se producen efectos jurídicos respecto de la norma impugnada, pero tampoco se puede considerar que por ello su constitucionalidad quede afirmada.

Además, es importante destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la acción de inconstitucionalidad sólo es procedente contra leyes o tratados internacionales, y es improcedente en contra de norma generales que no reúnan estas características. Dejándose por ende, fuera del ámbito protector de este medio, reglamentos y otras disposiciones generales emitidas por autoridades administrativas, tanto de carácter federal como local. Lo expuesto, se observa en la siguiente jurisprudencia:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. 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 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. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones

de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo, dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.”²⁴

Por ello la finalidad de este medio de control estriba en examinar en abstracto la adecuación de leyes o tratados internacionales a las disposiciones constitucionales, y solamente en caso de que la sentencia respectiva fuese aprobada por lo menos por ocho Ministros dicha declaratoria tendrá efectos generales.

1.3. El principio de Supremacía Constitucional en el control de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general.

Como ya se vio, la supremacía de la Constitución es el principio que impone a los poderes constituidos la obligación de encuadrar sus actos con los principios que prescribe la carta fundamental, a fin de garantizar la libertad y dignidad del individuo.

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril 1999, p. 257.

Este principio carecería de toda efectividad si de admitiera que los órganos del Estado pudieran violarlos, por lo que ni el poder legislativo, ni el ejecutivo, ni el judicial puede contravenir sus principios o mandatos.

Por ello, como todo derecho emana de la Constitución, la superioridad de la ley constitucional entraña la nulidad de aquellas leyes ordinarias que la contrarían, pues una norma superior no puede ser violada por una norma de inferior jerarquía, y esto, sencillamente, porque se trata de normas que tienen prioridad en la organización jurídica.

Así, en un verdadero Estado de derecho, el control de la constitucionalidad debe atender a asegurar el respeto y jerarquización de la norma fundamental, que permita fijar límites a la omnipotencia legislativa y, por ende, asegurar el principio de supremacía constitucional.

El control jurisdiccional sobre las leyes inconstitucionales ha recibido distintas denominaciones siendo las principales las de: garantía jurisdiccional de la Constitución y justicia constitucional.

En este sentido el jurista Miguel Covían Andrade pone de manifiesto que:

“El control de la constitucionalidad es entonces, la verificación de que las decisiones –actos u omisiones- de quienes ejercen el poder político por disposición de las normas jurídicas, corresponden formal y materialmente a la Constitución y a las normas constitucionales, con el propósito de que si se determina

que esa correspondencia no existe, sean anulados los efectos de esas decisiones[...]"²⁵

Por lo que, la Constitución debe estar a salvo de todos los actos atentatorios de todas las autoridades del Estado bien sean administrativas, judiciales o legislativas y el medio encargado de hacerlas efectivas debe proceder contar todos ellos, en atención del principio de supremacía constitucional.

De acuerdo con todas estas razones se descarta la posibilidad de hacer improcedente un recurso de constitucionalidad contra leyes que pugnen contra la Constitución.

1.3.1. Los artículos 1 y 29 Constitucionales, garantes de que los derechos fundamentales no sean restringidos ni suspendidos por tiempo indefinido.

Como ya se ha señalado, la validez de una norma que emana de otra superior, reposa en que aquella se haya expedido conforme a los lineamientos de la última. Por lo que toda ley resulta inconstitucional si no se ajusta a la Carta magna, por ser ésta el fundamento de validez supremo.

En ese tenor, es la propia Constitución la que fija la importancia y la inviolabilidad de los llamados derechos fundamentales y no una disposición secundaria, esto es, que ninguna norma inferior puede alterar y suspender el alcance y el ámbito de validez de estos derechos.

En efecto, el artículo 1 de la Carta Magna estipula en su primer párrafo lo siguiente:

²⁵ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, op. cit., p. 11.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...”

De lo transcrito, se observa que las garantías reconocidas y establecidas por el poder constituyente no pueden demeritarse o suspenderse por algún medio que no esté determinado en la Constitución; por dicha razón es que las garantías individuales no pueden ser limitadas o tergiversadas por alguna ley inconstitucional.

De ahí, que se afirme que los derechos consagrados en la norma fundamental sean irrenunciables, pues el gobernado goza en todo momento de sus garantías individuales, pudiendo hacerlas valer en cuanto estime que son vulneradas.

En este sentido, es pertinente señalar que el artículo 29 de la Constitución establece los casos y el procedimiento a seguir a efecto de suspender las garantías individuales, el cual refiere lo siguiente:

“Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que

la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

De la transcripción se observa el procedimiento especial y riguroso para la suspensión de las garantías individuales, en tanto que en éste intervienen diversos poderes y órganos -Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Titulares de las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y el Congreso de la Unión-; procedimiento que solamente puede realizarse en los casos de invasión, de peligro a la paz pública o hacía la sociedad, observándose que en todo caso la suspensión de garantías tiene que ser la adecuada para hacer frente a la situación, por un tiempo limitado y sin que dicha ésta pueda contraerse a un individuo particular.

De lo expuesto se concluye, que los artículos 1 y 29 constitucionales garantizan a todo individuo el que sus derechos fundamentales no sean restringidos ni suspendidos por tiempo indefinido, si no es a través del procedimiento establecido por la propia Constitución.

Trasladando dicho principio al control de constitucionalidad de leyes, tenemos que cuando una norma sea inconstitucional, el medio de defensa debe permitir al particular atacar la validez de ésta, a efecto de que no vea restringida y suspendida de *facto* su garantía individual, pues ésta en todo momento se encuentra vigente, protegiéndolo, en atención al principio de supremacía constitucional.

En este sentido, se pronunció el Dr. Mariano Azuela Güitrón, actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el “Seminario sobre la

Consulta Prejudicial”, publicado en Granada Nicaragua los días 9 y 10 de octubre de 2006, en el que sostuvo lo siguiente:

“Estos principios, que hoy reivindica un constitucionalismo universal como por ejemplo, lo marca el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al establecer: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”; o el párrafo 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que menciona que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”²⁶

Por lo que el juicio de amparo, que es el medio de control que ocupa al presente estudio, no garantiza que se cumplan cabalmente los lineamientos que expresa la carta magna en sus artículos 1 y 29.

Ello, por que aún cuando una ley sea inconstitucional, es imposible que todos los afectados pueden ocurrir al juicio de garantías en su primera aplicación, por lo que si se niega a éstos la tramitación del amparo por la segunda de aplicación -o posterior aplicación- de una norma claramente inconstitucional, es evidente que sus garantías individuales se ven restringidas y suspendidas por este medio de defensa al no

²⁶ “Seminario sobre La Consulta Prejudicial”, celebrado el 9 y 10 de octubre de 2006 en Granada, Nicaragua, [http:// www.ccj.org.ni/CCJsite/press/notasprensa/index.htm](http://www.ccj.org.ni/CCJsite/press/notasprensa/index.htm), fecha de consulta 21 de agosto de 2007.

permitirse el ejercicio y aplicación del principio de supremacía constitucional, siendo ello visiblemente inconstitucional, pues hay disposición expresa en la Constitución que impide que normas secundarias puedan restringir indebidamente las garantías individuales.

Es así, que el juicio de amparo debe atender adecuadamente la supremacía de la Constitución respecto de las leyes ordinarias y su imperatividad sobre todos los actos de autoridad, ya que de lo contrario llegaríamos al absurdo de permitir la existencia de un poder capaz de vulnerar el orden constitucional aprovechándose de las deficiencias este medio de defensa.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL JUICIO DE AMPARO.

2.1. El juicio de amparo en México.

El amparo en México está regulado en los artículos 103 y 107 de la Constitución y la Ley de Amparo, y es un medio de control indirecto de la constitucionalidad, a través del cual se analizan leyes y actos de autoridad que se estimen violatorios de los derechos reconocidos por la Carta Magna.

Se dice que es un medio de control indirecto, pues el amparo surgió como una institución nacional creada para proteger los derechos fundamentales de la persona: la libertad, la vida y la propiedad, mediante la reparación del derecho violado, siempre excitado por la parte afectada, por lo que al protegerse estos derechos, se salvaguarda de manera indirecta la vigencia de los preceptos constitucionales.

Efectivamente, en el juicio de amparo el análisis de constitucionalidad que se realiza únicamente versa en determinar si en el caso concreto existe violación de las garantías individuales, por lo que si una ley o acto concreto no afecta éstas, aunque sea contraria a la Constitución, el tribunal que conozca del caso no se pronunciará al respecto.

Así, el amparo ha sido definido como: “una institución jurídica que se tramita y resuelve por los órganos del Poder Judicial Federal, y excepcionalmente por los órganos jurisdiccionales locales, a instancia del gobernado que considera que un acto de autoridad afecta su esfera jurídica por ser contrario a las garantías que a su favor consagra la Constitución, después de haber agotado contra él los medios de defensa ordinarios, con el objeto de que el mismo se deje insubsistente y sin efecto en el caso

especial sobre el que verse la demanda, y se le mantenga o restituya en el goce de la garantía que se estima infringida.”²⁷

De igual manera, el autor Héctor Fix-Zamudio opina que: “desde un punto de vista puramente formal, el amparo constituye el instrumento por medio del cual se resuelven controversias de carácter constitucional [...] entre los particulares y los órganos del Estado, por lo que se establece, aun en el amparo judicial, una relación jurídico procesal de naturaleza autónoma y constitucional.”²⁸

Por su parte el jurista Diez Quintana lo define como: “un medio de control Constitucional, por el cual un órgano judicial federal y de acuerdo a un procedimiento, resolverá una controversia que se suscite [...] por las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y; por las leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”²⁹

Por lo que en un concepto unificado de diversos tratadistas, además del nuestro, el amparo es un medio de control de la constitucionalidad, cuya tramitación requiere que el mismo se siga bajo las formas tutelares de un proceso judicial a fin de obtener la protección de la constitucionalidad y de la legalidad de actos de autoridad, a través de una sentencia que declare que éstas han sido conculcadas por parte de las autoridades, y con ello mantener de manera indirecta incólume la Constitución.

²⁷ ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

²⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2ª ed., México, UNAM, 1999, p. 83.

²⁹ DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *181 preguntas y respuestas sobre el juicio de amparo (Sumario del juicio de amparo)*, 2ª ed., México, Editorial PAC, 1996, p. 1.

2.2. Naturaleza jurídica, características y objetivos.

Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia existe polémica para determinar si el juicio de amparo, es un recurso, un juicio o bien un proceso autónomo.³⁰

No obstante ello, se estima que el amparo no es un recurso ni un juicio; pues estos términos se emplean incorrectamente, ya que el amparo es en realidad un proceso constitucional autónomo, en tanto que a través de dicha figura se regula un medio de control de la constitucionalidad, tal como se refirió anteriormente.

Indudablemente, sostener que se trata de un juicio, es confundir el concepto de éste con el de proceso, no obstante que se ha generalizado la tendencia de considerar el amparo como un juicio, siguiendo las propias expresiones de la ley y de la Constitución, pues ambas expresiones técnicamente tienen significados diferentes, pues el primero es un acto intelectual del juez y el segundo es un conjunto de actos procesales de las partes y de los tribunales que culmina con una resolución jurisdiccional.

También, se ha considerado que el amparo puede revestir la forma de un recurso, cuando versa sobre la garantía de la exacta aplicación de la ley en los juicios de amparo directo, en tanto que se pide un nuevo examen de los hechos o del derecho aplicados en la resolución recurrida para que ésta sea sustituida por otra –materia de legalidad-. Sin embargo, cabe señalar que en el juicio de amparo directo se busca analizar la constitucionalidad de una sentencia, y si bien se estudian cuestiones de legalidad, ello acontece por el ámbito protector de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que prevén que todo acto de autoridad se ajuste a la ley aplicable al caso, por ello el

³⁰ Vid. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo contra leyes*, México, D.F., Porrúa, 2005, pp. 79 a 89.

tribunal colegiado no asume la jurisdicción del tribunal responsable, esto es, que aún cuando aquél constata la inconstitucionalidad o ilegalidad de la sentencia reclamada, no la modifica, sino que es devuelta a su emisor a fin de que emita otra en base a los lineamientos que se señalaron en la concesión del amparo, dejándolo en multiplicidad de ocasiones en plenitud de jurisdicción. Es decir, que en estos casos el juez de origen cuenta con libertad para imponer su propio criterio, además, en el mismo se pueden resolver cuestiones de constitucionalidad de leyes, lo cual está vedado para los juzgadores ordinarios, motivo por el cual se sostiene que el amparo es un proceso constitucional autónomo, en cualquiera de sus modalidades.

Dentro de las características relevantes del juicio de amparo, es que el mismo sólo procede contra actos de cualquier autoridad, ya sean ejecutivas, legislativas y judiciales, que violenten las garantías individuales, y no en contra de actos de particulares, y de la misma forma, el conocimiento del mismo corresponde a los tribunales judiciales federales, y excepcionalmente a autoridades del fuero común.

Finalmente, el juicio de amparo como ya sabemos, tiene como objetivo principal el garantizar la constitucionalidad de los actos y de leyes, siendo importante agregar que la finalidad práctica consiste en que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación que se reclama en el amparo y que se restituya al quejoso en el goce de la garantía violada.

2.3. Principios rectores del juicio de amparo.

Las bases procesales que rigen nuestro juicio de garantías se encuentran consignadas en el artículo 107 constitucional, el cual en sus diversas fracciones, establecen el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

Con objeto de dar una visión de tales principios, a continuación exponemos el catálogo que comúnmente expresan los tratadistas:

A) Principio de instancia de parte agraviada. Dicho principio descansa en el hecho de que la acción constitucional entablada ante el órgano jurisdiccional sólo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio.

B) Principio de agravio personal y directo. Es necesario que el acto reclamado cause un perjuicio o daño jurídico al afectado de manera directa, esto es que se le afecte al titular del derecho violado, en cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional, el cual deberá acreditar dicha afectación a través de razonamientos jurídicos que reciben el nombre de agravios.

C) Principio de prosecución judicial del amparo. Este principio consiste en que la substanciación del juicio de amparo se tramita por medio reprocedimientos y formas de orden jurídico, lo que implica que el mismo se tramite en forma de un proceso judicial en el que se deben observar las formalidades esenciales a todo procedimiento, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Dichas formas procesales están previstas en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, la cual regula de manera específica dichas formalidades, que son un tanto distintas en los juicios de amparo indirecto y directo.

D) Principio de la relatividad de la sentencia de amparo. Es la denominada formula Otero, a través de la cual se prohíbe que las sentencias de amparo tengan efectos *erga omnes* o generales, por lo que dichas resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso que lo hubiere solicitado, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que se hubiere reclamado, esto es, que sólo se afecta jurídicamente a aquellos sujetos que participaron en la *litis* constitucional.

E) Principio de definitividad del juicio de amparo. Este principio consiste en que el juicio de garantías, para ser procedente, requiere que hayan sido agotados todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclame, salvo el caso de leyes inconstitucionales, pues su estudio no puede ser atendido por los tribunales ordinarios, así como aquellos casos en que de consumirse el acto reclamado se haría físicamente imposible la reparación del daño a través del juicio de amparo.

F) Principio de estricto derecho y de suplencia de la queja deficiente. El primero de estos principios consiste en una obligación de los tribunales de amparo de sólo atender a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio alguna deficiencia en los mismos, ni variar los actos reclamados. Sin embargo, hay excepciones como ocurre en materia penal, laboral, agraria, cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por nuestra Suprema Corte de Justicia, y con relación a menores, en cuyos casos los tribunales que conozcan del juicio de amparo tienen el deber de aplicar el principio de suplencia de la queja deficiente, a través del cual el juez de amparo validamente puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad no planteado en el escrito de demanda, o bien, subsanar deficiencias en los agravios manifestados por el quejoso.

G) Principio de procedencia del amparo. Los órganos competentes para conocer de nuestro juicio de garantías son los tribunales de la Federación, que su orden jerárquico son: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación en los términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.

2.4. Antecedentes históricos.

El amparo mexicano, no obstante sus diversos orígenes, desde el punto de vista de la técnica procesal, se manifiesta como una institución de indiscutible originalidad nacional.

La génesis del amparo, ha sido objeto de especial estudio por nuestros constitucionalistas, desde los Procesos de Aragón hasta el célebre *Writ of Habeas Corpus* norteamericano; unos se inclinan por la influencia hispánica y otros por la norteamericana. Por lo que, es necesario conocer el desarrollo que ha presentado dicha institución a través del tiempo.

2.4.1. Influencia Francesa.

Francia tuvo, más que ningún otro país, un desarrollo sobresaliente en el pensamiento y la literatura durante el siglo XVIII, sus habitantes emergían de siglos de oscuridad e ignorancia hacía una nueva edad iluminada por la razón, la ciencia y el respeto a la humanidad; quizá lo más importante fue una fe constante en el poder de la razón humana.

Hubo inspiración por filósofos como Voltaire quien proclamaba la igualdad de todos los hombres y mencionaba la existencia de derechos naturales característicos de los mismos: de propiedad, de libertad y de protección legal. Montesquieu por su parte, propone un sistema de gobierno basado en la división de poderes y dando a cada poder atribuciones independientes, que en ningún momento deberían concurrir. Rousseau manejaba la teoría del contrato social, la cual indicaba que la sociedad llevaba a cabo un pacto de convivencia con su monarca, mediante el cual cedía parte de sus derechos naturales al jerarca con la condición de que éste realizara actos tendientes a la protección de sus subordinados.

Así, las ideas anteriores ligadas al deseo de liberación, llevaron a la creación de corrientes políticas enfocadas a terminar con el régimen absolutista que gobernaba en Francia en el siglo XVIII, encabezado por Luis XVI, quien en 1789 pretendió recaudar mayores cantidades de dinero para los gastos de la corte, pero los representantes del pueblo se opusieron, empezando de esta manera la Revolución Francesa.

Dicho movimiento social llevó a la creación de la Asamblea Nacional Francesa quién asumió la soberanía nacional, pues no representaría a las clases pudientes sino al pueblo en sí, la cual en fecha 26 de agosto de 1789 expidió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, considerado como uno de los documentos jurídicos más importantes del mundo, en el que los delegados formularon los ideales de la Revolución, sintetizados más tarde en tres principios, *Liberté, Égalité, Fraternité* (Libertad, Igualdad, Fraternidad). El documento contenía un listado de los derechos naturales que toda persona posee desde el momento que nace y los cuales no pueden ser vulnerados por nadie, estableciendo que el objeto de la actividad del Estado es la conservación de esos derechos naturales del hombre.

Con ello los revolucionarios se proponían fundar un nuevo orden político democrático. Pero esto no significaba que la revolución estuviere consolidada, pues el Rey continuaba gobernando, y junto con los nobles y el alto clero, seguía teniendo una enorme fuerza; de modo que la Revolución tendría que continuar derrotando sus iniciativas restauradoras.

Dentro de las corrientes restauradoras, los jueces eran una situación particularmente grave, ya que entre los partidarios del Antiguo Régimen había muchos juristas que habían ejercido de notarios, de abogados, de procuradores y de jueces, los cuales, consideraban, se sumarían en su contra, al menor signo de debilidad de la Revolución.

De tal manera, que existía un temor de la Asamblea Nacional de que estos jueces, interpretando de manera perniciosa la legislación revolucionaria, bloquearan su avance.

Por lo que para tratar de remediar dicho mal, la Revolución trajo consigo la creación del Tribunal de Casación (*cassation*), instituido por decreto del 27 de noviembre-1º de diciembre de 1790³¹, creado con el objetivo de defender la supremacía de la ley sobre las interferencias de los jueces que tanta desconfianza generaban en los revolucionarios franceses. Dicho órgano estaba inmediatamente subordinado a la Asamblea Nacional, por lo que no pertenecía al poder judicial, sino al legislativo, pero que tenía rango superior a los tribunales de justicia.

A través del recurso de casación se pedía a este tribunal jurisdiccional que anulara (*case*, del francés *casser*, 'romper') una sentencia definitiva que se dictara en los juicios penales y civiles, porque en ella el juez violó alguna norma jurídica o quebrantó alguna de las formas esenciales del juicio que produjo indefensión al recurrente.³²

Sus funciones principales eran la de obtener la aplicación correcta de la ley por parte de los diversos tribunales, como garantía de seguridad o certeza jurídica, y la unificación de la interpretación de las leyes a través de un solo órgano, que fijaría jurisprudencia.

Como parte del poder legislativo, el Tribunal de Casación al conocer del recurso no podía inmiscuirse en el caso judicial; sino que tenía que limitarse a constatar que la sentencia recaída en dicho caso, o el procedimiento mismo, contuvieran una

³¹ Cfr. DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. IV y V.

³² CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo en México*, 5ª ed., México, D.F., Porrúa, 2005, pp. 10 y 11.

violación flagrante de ley, y anularlos sin más, por lo que el citado tribunal tenía que devolver el caso al juez competente.

Por lo que el Tribunal de Casación fue creado como un órgano contralor adscrito al poder legislativo, con el único propósito de impedir, mediante la nulidad de las sentencias judiciales, que los jueces hicieran un uso contrarrevolucionario de las nuevas leyes de Francia, votadas democráticamente para alcanzar los ideales de la Revolución.

De lo que se desprende que el recurso de casación tenía como principios fundamentales, derivados del pensamiento ilustrado que presidieron su creación, la supremacía de la ley, como expresión de la voluntad general al proceder ésta de la Asamblea Nacional, y la separación e independencia recíproca entre los poderes del Estado.

Posteriormente, en la Constitución de 1791 se estableció que Francia funcionaría como una monarquía constitucional, esto es, que el rey tendría que compartir su poder con la Asamblea, pero todavía mantenía el poder de veto y la potestad de elegir a sus ministros. Sin embargo, fue hasta la Constitución francesa del 21 de junio de 1793 cuando se estableció un Estado republicano y se incorporó el listado de derechos contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como parte fundamental de sus disposiciones, con base en la idea de que con una constitución escrita se respetarían los principios que habían surgido en los movimientos revolucionarios.

Resulta importante señalar que, ulteriormente, en la Constitución Francesa de 24 de diciembre de 1799 se confirió competencia al *Sénat conservateur* para enjuiciar tanto los actos del cuerpo legislativo como los del gobierno que se sometieran a su consideración a causa de una presunta contravención de la Constitución. Sus

funciones por tanto consistían, entre otras, en controlar la constitucionalidad de las leyes y de los actos del Primer Cónsul.

No obstante la facultad anterior, el Senado conservador se desacreditó al dar validez legal sistemáticamente a las decisiones del Primer Cónsul, Napoleón Bonaparte, incluso cuando éste decidió sustituir el régimen republicano por el Imperio.

Como se observa, en estos precedentes subyacen las ideas del respeto a la Constitución, la revisión de legalidad de sentencias definitivas, así como la tarea de supervisar la función legislativa, que si bien esta última no se llegó a concretizar, si influyó en la necesidad de configurar y establecer un medio de control de la constitucionalidad que cumpliera efectivamente tales propósitos.

Lo expuesto, unido a los ideales revolucionarios, pasó a integrar la plataforma de las reformas liberales de Francia y Europa en el siglo XIX, que indudablemente sirvieron de motor ideológico a las naciones latinoamericanas independizadas en ese mismo siglo, como lo fue el caso de nuestro país.

2.4.2. Inglaterra.

En el siglo XI Inglaterra estaba controlada por los grandes condes, era un país plenamente feudal, muy fragmentado, en el que la monarquía tenía muy poco prestigio. No obstante ello, el régimen jurídico inglés fue evolucionando a través de las costumbres que fueron forjando sus habitantes, a tal extremo que su sistema es uno de los antecedentes más nítidos del régimen de protección al derecho fundamental de todo individuo.

En efecto, de la práctica constante de la libertad y de los acontecimientos históricos, en los cuales se defendieron los derechos fundamentales del individuo,

surgió el *Common Law*, no en la forma de un escrito de preceptos y disposiciones legales, sino como un conjunto normativo consuetudinario, implicado en su mayor parte en la práctica jurídica realizada por sus tribunales, quienes tuvieron a su cargo la unificación del derecho local.

En este sentido, el autor Palacios Alcocer refiere que:

“Para poder resolver los asuntos de su competencia, los tribunales reales debieron buscar lo que había de “común” en las costumbres locales, para así crear un derecho unificado, reglas, que aunque en principio estuvieran basadas en esas mismas costumbres, serían, en adelante, las normas aplicables en todo el país, o sea, que se convertirían en un derecho común a todo el territorio, y así surgió el *Common Law*, la *comune ley*, como la llamaron los normandos.”³³

Por lo que el *Common Law* es un conjunto de normas creadas por la costumbre, cuya obligatoriedad surgía de su continua aplicación, derivada de los criterios de los tribunales.

Según Rabasa, el *Common Law* de Inglaterra se formó y desarrolló sobre los principios de seguridad personal y el de propiedad, cuyas normas se extendieron y se impusieron a la autoridad real, quien debía respetarlas, por lo que se erigieron como “derechos individuales públicos”, pues eran oponibles al poder de las autoridades del Estado.

³³ PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995, p. 15.

Era pues, una supremacía consuetudinaria respecto del poder del monarca y en general de cualquier autoridad inferior.³⁴

En la práctica el *Common Law* en varias ocasiones fue contravenido por el rey, quien se creyó superior confiando en su poder. Fue la resistencia a sus mandatos, la que obligó a éste a reconocer los derechos del pueblo a través de “cartas” o “*bills*”, que eran documentos públicos obtenidos del rey, en las que se hacían constar los derechos del individuo.

Así, en 1199 subió al trono Juan “Sin Tierra”, sin embargo, para dichos momentos los nobles y barones habían adquirido tal poder que pelearon contra el rey, al grado de que en 1215 lo obligaron a firmar la Magna Carta (*Charta Magna*), que limitaba el poder real y garantizaba a los nobles y a los hombres diversos derechos.

La Carta Magna fue un documento donde se plasmó las limitaciones de una monarquía feudal. Era una declaración de derechos y costumbres feudales, la cual se cimienta en dos ideas básicas: la supremacía de la ley sobre la voluntad del monarca y la garantía de la libertad individual. No se podía actuar contra un individuo a no ser por las normas marcadas en la *Common Law*.

Todos estos derechos estaban establecidos principalmente a favor de los Barones del reino, quienes fueron los que le arrancaron a Juan sin Tierra esta concesión real.

No obstante ello, la importancia de este ordenamiento descansa en el hecho de que a través del mismo se instituyeron de manera expresa los derechos de los hombres libres, pues estaban reconocidos el derecho a la libertad personal, el de

³⁴ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Historia del amparo en México, México, SCJN, 1999, p. 42.

propiedad, así como el derecho de audiencia o defensa, por lo que ninguna persona podía ser arrestada, expatriada o expropiada, sin un juicio previo y según la ley de su comunidad. Dichos derechos vinieron a identificarse con lo que ahora conocemos como garantías individuales.

De tal manera que el *Common Law* creó derechos, cuyo respeto debido era obligatorio para el rey, y por ende todas las autoridades debían respetarlos, es decir, que se acotó el imperio del rey al someterse a un mandato de carácter supremo, el cual indiscutiblemente derivó de la voluntad popular.

2.4.3. Estados Unidos de América.

Nuestra institución de amparo tiene como antecedente inmediato el control constitucional americano, aunque el nuestro tenga características propias, es menester dar una breve noticia del régimen constitucional norteamericano, pues del mismo surge directamente el control de la constitucionalidad de las leyes, el cual, no está explícitamente establecido en los textos constitucionales de dicho país, sino que surge de ellos a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

2.4.3.1. El “*Writ of hábeas corpus*”.

Empezaremos diciendo, que el origen y la historia de este recurso son muy distintos en los Estados Unidos de América que en Inglaterra, aún cuando los colonos ingleses tuvieron dicha institución fuertemente arraigada a sus costumbres.

El *Writ of hábeas corpus* nació en 1679, el cual era un mandamiento dirigido por un juez competente a la persona o autoridad que tuviera detenido o aprisionado a

un individuo, ordenándole que lo presentara en un lugar y hora señalados, expresando el fundamento de la detención o arresto.³⁵

Por lo que el Writ of habeas corpus, es un recurso judicial que tiene como finalidad la protección de la libertad de la persona contra toda detención y prisión arbitrarias, por violación de cualquiera de los preceptos de la Constitución, aún cuando fueren motivadas por los actos de un particular, que se caracteriza por ser un procedimiento sumario y rápido, y que por tanto debe finalizar en un periodo breve de tiempo.

El Hábeas corpus, es pues un procedimiento destinado a la protección del derecho a la libertad personal, en el que se trata de impedir que la autoridad o alguno de sus agentes pueda prolongar de forma arbitraria la detención o la prisión de un ciudadano, por lo que una persona privada de libertad puede obtener su inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente, que resolverá acerca de la legalidad o no de la detención.

Dado que el procedimiento de hábeas corpus tiende a la protección de un derecho fundamental como es el derecho a la libertad personal, se permite que pueda solicitarlo no sólo la persona privada de libertad, sino también su cónyuge, ascendientes, descendientes y hermanos e incluso puede iniciarse de oficio por la autoridad judicial competente.

Si concurren los requisitos para su tramitación, el juez inicia el procedimiento ordenando que se lleve a su presencia a la persona detenida. La autoridad judicial, una vez que ha escuchado al detenido y a las personas implicadas en el arresto, decide acerca de la legalidad o no de la misma, y decreta, en caso de apreciar irregularidades, el rápido enjuiciamiento del detenido, o bien su libertad.

³⁵ Cfr. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo en México*, op. cit., p. 10.

Así, todas las autoridades y sujetos quedan sujetos a la decisión de un tribunal, respecto de sus actos que restrinjan la libertad personal, aún tratándose de leyes federales y locales.

2.4.3.2. La “Judicial Review”.

En los Estados Unidos de América, como consecuencia del logro de su independencia y autonomía nace la Constitución escrita en 1787. Esta Constitución escrita vino a ser de hecho un contrato social a la manera de Juan Jacobo Rosseau, es decir, un compromiso social de convivir bajo una norma superior. Conlleva un régimen jurídicamente disciplinario al cual deben de ajustarse personas e instituciones, públicas y privadas.³⁶

A diferencia de Europa, en este país se decreta que a la Constitución deben someterse, cumplir y hacer cumplir los tres poderes, según lo diga el pueblo, éste no sólo elige al Congreso, sino también al Presidente.

Bajo tales esquemas, la *judicial review* fue establecida por vía jurisprudencial en Estados Unidos en el famoso fallo Marbury vs. Madison, en 1803. En este caso, la Corte Suprema de los Estados Unidos otorgó por primera vez plena competencia a los jueces, para que en caso de un conflicto entre una ley y la Constitución, resolviera dando preferencia a la norma constitucional.

El caso en específico se refiere a los siguientes hechos: William Marbury había sido designado juez por el recién derrotado presidente John Adams (federalista) durante los últimos días de mandato de su administración. El Senado, que tenía mayoría de federalistas, confirmó el 3 de marzo de 1801 las designaciones de las

³⁶ Cfr. CASTRO y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 51.

personas propuestas por Adams, incluyendo a Marbury. La comisión aprobada no había sido sancionada cuando Thomas Jefferson, presidente republicano, asumió el cargo varios días después. Jefferson rehusó sancionar las aprobaciones de los jueces designados por Adams. Marbury y otros buscaron un *writt of mandamus*³⁷, para compeler a Madison, quien era Secretario de Estado de Jefferson, a sancionar las aprobaciones.

Las cuestiones que tuvo que conocer la Corte fueron:

- “1) ¿Tiene el solicitante derecho al nombramiento que demanda?
- 2) Si lo tiene, y ese derecho ha sido violado, ¿proveen las leyes del país un remedio a esa violación?
- 3) Si lo proveen, ¿es dicho remedio un mandamiento que corresponda a esta Corte emitir?”³⁸

Resolviéndose al respecto que la retención del nombramiento de Marbury era un acto no respaldado por la ley y por ello violatorio de legítimos derechos adquiridos, pues éste tenía el derecho a exigir su nombramiento, a cuya violación las leyes de su país brindaban un remedio; pero, la Corte determinó que la ley por la que se establecen los tribunales judiciales en los EE.UU. y que autorizaba a la Corte Suprema a emitir mandamientos a cualquier autoridad, era inconstitucional, porque el Congreso no puede, por ningún medio, ampliar la jurisdicción originaria que le otorga la Constitución, declarándose incompetente para emitir el mandamiento solicitado.

³⁷ *Writt of mandamus*: orden judicial extraordinaria por la que se compele a una autoridad administrativa a realizar un acto que la ley establece como obligación y no como una facultad discrecional. Generalmente se utiliza cuando todos los medios legales judiciales han fallado o no han sido cumplidos en su totalidad.

³⁸ “Fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1803: *MARBURY v. MADISON*”, http://www.democracy.gov/dd/esp_democracy_dialogues/esp_key_docs/marbury_v_madison.html, fecha de consulta 22 de septiembre de 2007.

Lo anterior, en base a que Constitución norteamericana establecía que sólo en los casos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuera parte, la Corte Suprema conocería de dichos casos en jurisdicción originaria, por lo que fuera de éstos, su jurisdicción se ejercería por apelación, y por ende constitucionalmente no podía emitir mandamientos a cualquier autoridad cuando actuaba en su jurisdicción ordinaria –como lo fue el caso-, aún cuando así lo contemplara la ley que establecía los tribunales judiciales en los EE.UU.

Bajo tales consideraciones, la sentencia en cuestión dispuso:

“Es del todo evidente que o la Constitución prevalece sobre los actos legislativos que con ella contrastan, o bien el Poder Legislativo puede cambiar la Constitución con todo acto de ley ordinario. No hay camino medio entre estas dos alternativas. O la Constitución es una ley fundamental, superior y no mudable con los medios ordinarios, o bien está puesta al mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y, al igual que éstos, puede ser alterada a voluntad del Poder Legislativo. Si es correcta la primera alternativa, entonces es necesario concluir que un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si es correcta, por el contrario, la segunda alternativa, entonces quiere decir que las Constituciones escritas no son otra cosa que absurdas tentativas de limitar un poder que es, por naturaleza ilimitable.”³⁹

En suma, se observan claramente dos ideas predominantes en el fallo: los Tribunales deben respetar la Constitución y ésta es superior a cualquier acto ordinario

³⁹ CAPPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en derecho comparado*, México, UNAM, 1966, p. 45.

del Poder Legislativo, y en consecuencia, un acto de la Legislatura contrario a la Constitución es nulo.

En efecto, el juez Marshall reconoció el derecho del juez Marbury, pero declaró que el Tribunal Supremo no era competente para librar el mandamiento *writ of mandamus*, en virtud de que la ley que preveía esta instancia, la *Judiciary Act*, era contraria a la Constitución. De este modo se estableció el control de constitucionalidad, sin producir ningún trastorno, en un asunto en el que, lejos de pretender consolidar su supremacía el Tribunal Supremo, juzgaba inconstitucional una ley que le confería ciertos poderes.

Marshall explicó su pensamiento citando en su favor el argumento de Hamilton, contenido en el artículo LXXVIII de El Federalista y así partió del principio de que el gobierno de los Estados Unidos, por su naturaleza constitucional, está sujeto a limitaciones, y que “una ley contraria a la Constitución no constituye derecho”.⁴⁰

Así, el juez Marshall aplicó el principio según el cual, ante un conflicto entre dos normas de diferente jerarquía, debe prevalecer la de jerarquía superior. El principio de la supremacía de la legislación federal sobre la local fue fundado en el párrafo segundo del artículo sexto de la Constitución norteamericana, que a la letra señala:

“Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos o que se lucieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la primera ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en los Códigos de los Estados.”

⁴⁰ PRITCHETT C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 191.

La sentencia dictada, aparte del aspecto constitucional, provocó satisfacción al Ejecutivo, en tanto que éste no protestó contra dicha doctrina, lo cual produjo implicaciones trascendentales a futuro.

Por consiguiente, es en Estados Unidos de América donde nace la *judicial review* o revisión judicial de las leyes cuando la Suprema Corte Federal ejerció por primera vez su facultad controladora de la legislación de 1803, al fallar el famoso caso *Marbury contra Madison*. Es así como surge el llamado sistema estadounidense o difuso de control de constitucionalidad.

Ratifica lo anterior, la perspectiva del autor Juan Alberto Carvajal, quien señala:

“Los Estados Unidos son los creadores del sistema de control o justicia constitucional a través de los tribunales, atribución que aunque no fue encomendada expresamente por la Constitución, al Poder Judicial, nace de del caso *Marbury contra Madison*. Ahí se resolvió para siempre el sistema del control constitucional por la vía del Poder Judicial.”⁴¹

Fue de esta manera como surgió en la práctica la facultad de la Corte para controlar la constitucionalidad de las leyes, es decir, la doctrina de la revisión judicial, *judicial review*. Por tanto, en Estados Unidos se entendía, que el legislador debía estar sujeto a un control superior.

En sus inicios la *judicial review* se presentó como un mecanismo de defensa de la supremacía de la Constitución en sentido restringido por su carácter eminentemente concreto; esto es por la posibilidad de que un juez pudiese desaplicar

⁴¹ CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, México, Porrúa, 2002, p. 238.

una norma por considerarla contraria a la Constitución únicamente al fragor de una controversia litigiosa y de manera incidental.

En efecto, como lo indica Tocqueville:

“Los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales. En los Estados Unidos, la Constitución está sobre los legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley, es pues, justo que los tribunales obedezcan a la constitución preferentemente a todas las leyes. Esto deriva de la esencia misma del poder judicial: escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente es en cierto modo, el derecho natural del magistrado. Cuando se invoca ante los Tribunales de los Estados Unidos una ley que el Juez estime contraria a la Constitución, puede rehusar aplicarla. Ese es el único poder privativo del magistrado norteamericano y una gran influencia política dimana de él.”⁴²

En definitiva, desde esa capital sentencia de 1803 la judicial review, entendida como el control judicial sobre la constitucionalidad de las leyes, va a desarrollarse y va a concluir siendo una pieza central del sistema incluso de la sociedad americana entera. Como ha dicho García de Enterría:

⁴² TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 107 y 108.

“...la judicial review ha pasado a ser la clave de bóveda de la formidable construcción histórica que han sido y siguen siendo los Estados Unidos de América.”⁴³

En el sistema norteamericano la *judicial review*, es esencial para que cualquier tribunal pueda pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma, la existencia de un litigio concreto, con intereses contrapuestos, en el que se hace necesario determinar si una ley en principio aplicable al caso es constitucional o no. Se decide, sobre la constitucionalidad de la ley siempre en el marco concreto de un proceso y en relación al mismo, con efectos limitados en principio a las partes en litigio. Es inconcebible en el sistema americano el conocimiento en abstracto, más allá de un litigio concreto, de la constitucionalidad de una norma.

En el sistema jurídico americano si un juez ordinario advierte que la norma legal es contraria a la Constitución, la deja de aplicar en el caso concreto, teniendo por tanto, el resultado del control sólo efectos para las partes que participan en dicho proceso (*inter partes*), y no generales (*erga omnes*), esto es que la lesión se analiza a partir de la aplicación de la ley aun hecho cierto y determinado, y no así en el texto de la ley (hipótesis).

Cabe señalar que si bien la norma cuestionada se mantiene vigente en abstracto, en tanto las sentencias dictadas poseen eficacia limitada al caso concreto, dicho inconveniente se atenúa por la regla del *stare decisis*, esto es, la obligación de los órganos jurisdiccionales inferiores de seguir la decisión sobre un determinado punto de derecho, adoptada por las jurisdicciones de rango superior.

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1ª reimpresión, Editorial Civitas S.A., 1988, p. 126.

A través de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal por la Corte Suprema, no se produce la anulación formal de la ley, simplemente no se aplica. No obstante, al ser “sus decisiones vinculantes para los órganos inferiores, en virtud de la doctrina del precedente, el resultado es el mismo que se produciría si se declarase nula con carácter general la ley contraria a la Constitución”.⁴⁴

De esta forma, surge el control de la constitucionalidad de las leyes, el cual, como se advierte, está íntimamente ligado con el juicio de amparo en contra de normas de carácter general, pues es indudable la influencia del derecho constitucional de Estados Unidos en el pensamiento de los considerados padres del juicio de amparo mexicano, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, cuyo conocimiento adquirieron de la obra clásica de Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, y en menor intensidad, a través de la obra *El Federalista*.

2.4.4. Antecedentes Españoles.

Antes de 1247, en España los Reyes otorgaban fueros de ámbito local o comarcal, los cuales consistían en otorgar cartas que contenían los privilegios que concedía a ciudades, villas o aldeas, conteniéndose normas penales, civiles y procesales, fundamentalmente.

Sin embargo, todos ellos se encontraban dispersos por lo que se ordenó su compilación, en la cual intervino Vidal de Canellas, por lo que fue Jaime I, rey de Valencia y Mallorca, quien promulgó en 1247 los Fueros de Aragón de aplicación territorial en todo el reino, en Corte general celebrada en Huesca, a los que posteriormente se siguieron adicionando los fueros nuevamente promulgados.

⁴⁴ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Estados Unidos de América en Sistemas Políticos Contemporáneos*, Barcelona, Editorial TEIDE, 1984, p. 53.

Los Fueros de Aragón contenían la totalidad del ordenamiento judicial a la fecha, se encontraban las normas escritas más importantes que habían de aplicarse en los juicios civiles y criminales, tanto normas de procedimiento como sustantivas o de fondo, las cuales los jueces habían de considerar al juzgar tanto pleitos civiles como penales.

Asimismo, se crearon procesos forales, que eran las instituciones procesales creadas para proteger los citados derechos de los individuos, los cuales conocía la Real Audiencia, y que por medio del Justicia Mayor se solicitaba la protección.⁴⁵

Ciertamente, en el Reino de Aragón la figura encargada de velar por el cabal cumplimiento de los diversos fueros, era el “Justicia Mayor”, que surge como un juez que resolvía los conflictos entre el Rey y los nobles, y quien en sus resoluciones utilizaba ya la palabra “amparar”, con lo que se considera que es el ordenamiento castellano la vía a través de la cual se introduce dicho vocablo como sinónimo de protección de derechos.⁴⁶

Las funciones del Justicia Mayor consistían en interpretar las leyes, erigiéndose en un órgano consultivo que debía resolver las dudas que surgieran con motivo de la aplicación de diversas disposiciones, ante él se podían reclamar inclusive actos del rey, pues al asumir el cargo los Reyes de Aragón debían jurar pública y solemnemente ante el Justicia Mayor, respetar los Fueros, privilegios, libertades, usos y costumbres.⁴⁷ Este tipo de juramento es sobre manera parecido al establecido en la Carta Magna Inglesa de 1215.

⁴⁵ Cfr. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo en México*, op. cit., p. 41.

⁴⁶ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 3 a 18.

⁴⁷ Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op. cit., p. 41.

Retomando, los Fueros regulaban toda clase de procesos, con normas que, naturalmente, fueron evolucionando conforme cambiaban los tiempos. Pero se recuerdan especialmente los "cuatro procesos forales", que suelen mencionar diversos autores, como lo son el de manifestación, firma, aprehensión e inventario.

Dichos procesos forales en que el Justicia Mayor intervenía, consistían básicamente en lo siguiente:

I.- Aprehensión. Era un secuestro de bienes inmuebles, que se realizaba hasta que se decidiera judicialmente quién era el verdadero poseedor de éstos.

II.- Inventario. Era un proceso con características similares al proceso foral anterior, sólo que versaba sobre bienes muebles, documentos y papeles.

III.- El proceso de manifestación de personas ponía en marcha la actuación del Justicia de Aragón para evitar la detención arbitraria de una persona por parte de cualquier juez o de un particular. La persona "manifestada" era puesta a disposición del Justicia, que le daba "casa por cárcel" o lo custodiaba en la cárcel de manifestados mientras se dilucidaba si la detención era o no injusta, es decir que el reo era custodiado en la cárcel sin sufrir violencias hasta el fallo, pues ni el Rey, ni ningún otro funcionario podrían entrar en ella, ni ejercer jurisdicción o poder alguno en su interior; por lo que examinado el referido proceso por el Justicia, si éste se encontraba ajustado al fuero, devolvía al preso para que se aplicara la sentencia; pero si el acto o proceso estaban viciados por ilegalidad, se ponía al preso en libertad.⁴⁸

IV.- El proceso de firma era aquel en el que el Justicia podía avocarse al conocimiento de cualquier causa incoada ante otro tribunal, que tendía a proteger a aquellos que temieran ser molestados en sus derechos en contra de aquellas causas

⁴⁸ *Íbidem*, p. 47.

que perturbaran el Fuero de Aragón, por lo que el afectado debía firmar ante un magistrado que estaría a derecho, lo que se traduciría en una fianza de cumplimiento de lo que fuese fallado o resuelto por el Justicia, y con esta garantía el proceso incoado se revisaba, y si estaba sin incoar era vigilado por la autoridad ante la cual firmó, garantizándose así que se cumplirían los efectos de la condena impuesta por el Justicia de los que recurrían a su asistencia.

Cabe agregar, que a principios del siglo XIX, existió además de otras recopilaciones de leyes, la Novísima recopilación, entre cuyas disposiciones se encontraba la siguiente:

“Establecemos que si en nuestras cartas mandáramos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra el fuero o derecho, que tal cosa sea obedecida y no cumplida, no embargante que en ella se haga mención general o especial de la ley o fuero u ordenamiento contra quien se diere, o contra las leyes y ordenanzas por Nos fechas en Cortes o por los procuradores y villas de nuestros reinos”⁴⁹ [sic]

De lo que se infiere que en esta legislación se contemplaba la posibilidad de inaplicar a un caso concreto a una ley, pues aún cuando la misma debía obedecerse, la misma no debía ser cumplida, por lo que los efectos eran meramente particulares sin afectar la validez de la norma, esto es, que no se nulificaba ni se revocaba la orden de autoridad.

Dicha figura se conoció como la institución de “Obedézcase y no se cumpla”; pues las disposiciones del soberano no podían ser contrarias al derecho natural, y en caso de quebrantarse, solo se “escuchaba” la orden pero no se cumplía.

⁴⁹ MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, 3ª ed., México, Porrúa, 1972, p. 44.

Por ello, dicha institución ha sido considerada como referencia histórica del control de la constitucionalidad de leyes, que hoy está inscrita, de una u otra manera, en el juicio de amparo.

Dichos antecedentes pueden considerarse precedentes del juicio de amparo, al preverse un medio mediante los cuales se podía someter a cualquier autoridad al imperio de los fueros, que por tanto constituían un verdadero medio de protección o preservación de los derechos del individuo.

2.4.5. México.

Cualesquiera que sean sus orígenes más remotos, el embrión del juicio de amparo, como tal, se encuentra en la legislación constitucional mexicana.

El primer documento del México independiente fue la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, cuyo contenido representaba el pensamiento político de los insurgentes, además, de contener los derechos del hombre, sin embargo, no puede considerarse antecedente del juicio de amparo, por no haber entrado en vigor al haberse efectuado antes de la consumación de la independencia.

De cualquier modo resulta oportuno citar el contenido del artículo 37 que mencionaba “a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública”, pero no se precisa la forma y medios de garantizar constitucionalmente esos derechos.

El mecanismo de esa protección, no sería desarrollado sino años después.

2.4.5.1.- La Constitución Federal de 1824.

De acuerdo a las disposiciones que arrojaba la revolución que derrocó a Iturbide, el Supremo Poder Ejecutivo que estaba integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria, Pedro Celestino Negrete, Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, se convocó a un nuevo Congreso que inició actividades el 7 de noviembre de 1823.

Así, el 4 de octubre de 1824, fue expedida por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se consagra el régimen federal y los derechos del hombre y del ciudadano, que se encuentran diseminados en su texto, pues no se incluyen en forma de catálogo.

La Constitución de 1824 se infringía, entre otros casos, cuando se aplicaba trascendentalmente la pena de infamia, se imponía la pena de confiscación de bienes, se aplicaba una ley retroactivamente, se le aplicaban al individuo tormentos, cuando se le detenía sin pruebas o indicios, etc.

Sin embargo, dicha Constitución no contemplaba expresamente un medio para la protección de estos derechos, al margen de que el artículo 137, fracción V, párrafo sexto establecía:

“Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

Conocer:

...

VI. De las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”

De lo que se desprende que existía una atribución encomendada a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para conocer de las infracciones de la Carta Magna, por lo que algunos autores señalan al respecto que las citadas infracciones podían ser reclamadas directamente ante la Corte, para que ésta en su caso se pronunciara y restituyera al solicitante en el goce del derecho violado, pues el precepto en referencia revela que desde ese momento se tuvo la intuición de integrar un “juicio de garantías”, pero, sin precisarlo, ya que dicho artículo da una atribución de la Corte Suprema para conocer de las infracciones a la Constitución, lo que significaría que el poder judicial impondría el respeto a la Ley Fundamental y garantizaría el goce de los derechos que establece para los gobernados.

Pese a ello, consideramos que el Código político de 1824 no se refiere al juicio de amparo, pues es evidente que la atribución de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones constitucionales es demasiado vaga, pues nunca se expresan las consecuencias que tendría el fallo respectivo, esto es, si son de índole jurídica y por ende vinculatorias, o de naturaleza meramente política, sin consecuencia legal alguna.

Mucho menos, se puede pensar en que dicha facultad podría garantizar los derechos de los gobernados a través de un recurso innominado interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia, pues tal como lo refiere el autor González Oropeza, en la Constitución de 1824 “la soberanía de los Estados integrantes de la Federación, se identificaba con la idea de que los actos o resoluciones de sus órganos de gobierno gozaban de definitividad, lo que implicaba el rechazo a cualquier revisión por parte de órganos externos a los estatales.”⁵⁰

⁵⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, citado por CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Amparo directo contra leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 54.

De ahí que se concluya que en la Constitución de 1824 se pretendió implementar, de manera deficiente, un medio de control de constitucionalidad, el cual obviamente no tiene relación directa con el juicio de amparo ni rindió fruto alguno, pues parece ser que los constituyentes de 1824 adoptaron ciertos formulismos del sistema constitucional norteamericano y copiaron en nuestro sistema parte de aquél, aunque sin profundizarlo.

No obstante lo expuesto, la Constitución de 1824 puede considerarse como parte de la génesis del juicio de amparo, porque desde este ordenamiento se advierte la necesidad de un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, cuya tramitación y resolución estaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

2.4.5.2.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

El 30 de diciembre de 1836, el Congreso sustituyó la Constitución de 1824 por las denominadas Siete Leyes, que suprimieron el sistema federal estableciendo una república central. Además, instituyó, por encima de los tres poderes, el llamado Supremo Poder Conservador. Con este cuerpo de leyes se restringieron las libertades de la mayoría de la población, privilegiando a los grupos más poderosos en lo económico y político.

Dichos Siete estatutos de carácter centralista constituyeron la nueva Ley Fundamental en 1836, que contenían una declaración de derechos -la primera de las Siete Leyes-, sin embargo, en este período poco se avanza en la protección de los derechos fundamentales, ya que este ordenamiento estuvo destinado al mantenimiento de los fueros privilegiados de ciertas clases sociales.

Así, de los siete estatutos, el más controvertido es el que establecía el llamado Supremo Poder Conservador, al cual se le otorgaba la facultad de declarar la

nulidad de una ley o decreto, de actos del Poder Ejecutivo y de actos de la Suprema Corte de Justicia, cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las Leyes, según el artículo 12 de la Segunda Ley suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Lo anterior obedeció en función de que para la mayoría de los integrantes de la Asamblea Constituyente se debía contar con “el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”.⁵¹

En ese tenor, el artículo 12, fracciones I a III, de la Segunda de las Leyes Constitucionales de la República mexicana, establecía:

“Artículo 12. Las atribuciones de este Supremo Poder Conservador, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículos expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros poderes, y sólo en caso de usurpación de facultades.

⁵¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Porrúa, México, 1994, p. 28.

Si la declaratoria fuera afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo, para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.”

Tal como se observa de la transcripción, el “Poder Conservador” tenía la facultad de nulificar cualquier acto de los poderes legislativo, ejecutivo e incluso judicial, conteniéndose a leyes o normas generales, motivo por el cual se denominó a dicha institución “Cuarto Poder, conservador de la Constitución y de las Leyes”.

Por tanto, el ordenamiento en cuestión pone de manifiesto un medio de control de la constitucionalidad de leyes de carácter político, y donde las resoluciones dictadas adquirirían validez *erga omnes* o con validez absoluta o universal.

Quizás dicha facultad pueda interpretarse como un precedente que revela un medio para asegurar los derechos del individuo contra los abusos de poder, al contemplarse por primera vez un medio de control de la constitucionalidad de leyes, cuyos efectos eran generales, sin embargo, es evidente que los beneficiados de dicha facultad realmente lo eran las clases privilegiadas.

2.4.5.3.- El proyecto de Constitución Yucateca de 1841.

En mayo de 1839 el Estado de Yucatán —que comprendía entonces el territorio de los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco—, desconoció el sistema centralista que prevaleció en la República mediante las Siete Leyes Constitucionales, y adoptó un régimen federal, dándose un movimiento armado a favor de su independencia.

Por ello, el legislativo estatal creó una “Comisión de Reformas para la Administración interior del Estado”, en la cual participaría Manuel Crescencio Rejón, y de

la cual surge la Constitución Política del Estado de Yucatán del 31 de marzo de 1841 en la que se contempló un catálogo de derechos humanos, que se llamaron “garantías individuales” -denominación que se acogió en la Constitución federal de 1857- y en donde se incorporó por primera vez la figura del juicio de amparo.⁵²

Ciertamente, del texto de la Constitución Política del Estado de Yucatán, sancionada en la Ciudad de Mérida el 31 de marzo de 1841, se desprende lo siguiente:

“Artículo 8.- Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 9.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

Artículo 62.- Corresponde a este tribunal (Corte Suprema de Justicia del Estado) reunido:

1. Amparar en el goce de sus derechos a los que 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 hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que la Constitución hubiese sido violada.

⁵² SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís, *La Constitución Yucateca de 1841 y su Juicio de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p.52.

Con una evidente influencia de la figura norteamericana de la revisión judicial, que se deja ver en la exposición de motivos, se adoptaron los siguientes tipos de amparo:

I) Amparo por violación de garantías individuales, por autoridad no judicial, en cuyo caso conocería un juez de primera instancia.

II) Amparo por violaciones de garantías individuales, realizadas por el juez de primera instancia, para lo cual conocería su superior jerárquico.

III) Amparo contra providencias del gobernador así como contra leyes y decretos del Poder Legislativo por violaciones a la Constitución, del que conocería la Corte Suprema de Justicia, y sus resoluciones tendrían sólo efectos particulares.

Su importancia radica en el enfoque constitucionalista del documento indicando entre otras cosas que la defensa de la constitución pertenece al Poder Judicial y la actividad de éste sería a petición de parte, el cual debía resentir un agravio como consecuencia de un acto constitucional.

Las finalidades perseguidas por Rejón con el amparo desde ese entonces consistían en que los actos llevados a cabo por las autoridades fueran apegados a la Constitución, que las leyes o decretos respetaran la supremacía constitucional y la protección de las garantías individuales frente a actos de autoridad realizados en forma contraria a derecho.

2.4.5.4.- Bases Orgánicas de 1843.

El 12 de junio de 1843 fueron sancionadas por el Supremo poder Provisional las Bases de Organización Política de la República Mexicana. En este ordenamiento

jurídico se organizó la nación en una República centralista y se abrogó el Supremo Poder Conservador, dividiéndose nuevamente el poder público en legislativo, ejecutivo y judicial.

En este documento de índole centralista, sus artículos 66 y 118, fracción XII, establecían:

“Artículo 66. Son facultades del Congreso:

...

XVII. Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes y en los casos prevenidos en estas bases.

Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

...

XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Más si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado.”⁵³

De los preceptos, se observa que se estableció un medio de control de constitucionalidad, encomendado al poder legislativo, al concederse a éste la facultad de anular los decretos expedidos por las Asambleas Departamentales y, además, se previó un recurso en contra de las sentencias emitidas en última instancia por los tribunales superiores distritales, lo que resulta en un antecedente del control de la constitucionalidad y del juicio de amparo directo, que permitiría posteriormente el análisis de la constitucionalidad de una sentencia definitiva emitida por un juez local.⁵⁴

⁵³ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *El juicio de amparo contra leyes*, op. cit., pp. 57 y 58

⁵⁴ *Cfr. Ibidem.*

2.4.5.5.- Acta de reformas de 1847.

El Acta Constitutiva y de Reforma de 18 de mayo de 1847, restablece la vigencia de la Constitución de 1824 con ciertas modificaciones basadas fundamentalmente en el voto particular de don Mariano Otero.

De tal forma, que en la exposición del Acta se menciona lo siguiente:

“Los frecuentes ataques de los poderes de los Estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al restablecerse la Federación, se dé a aquéllos una garantía personal; esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón el solo conveniente... En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos, antes que todo a la Constitución y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con la Ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros... también se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un Tribunal llamado a representar en el campo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.”

Así, es evidente la influencia del modelo americano del control de la constitucionalidad en el ordenamiento jurídico mexicano, que a partir de entonces se fue generando bajo estas bases.

Por lo que en dicha acta se estableció, en lo tocante al control de la constitucionalidad, lo siguiente:

“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución ó 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 publicada una ley del congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto.

Las declaraciones se remitirán 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 ó no anti-constitucional, y en toda declaración afirmativa se insertarán á la letra la ley anulada, y el texto de la Constitución ó la ley general á que se oponga.

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación

de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que le motivare”.⁵⁵

Lo anterior significaba, principalmente que se establecía un medio de control de la constitucionalidad, que protegería al individuo contra las violaciones constitucionales del poder público, es decir, que se creó formalmente el juicio de amparo en México, en el que se adoptó parcialmente el sistema norteamericano de la *judicial review*, como la más viable para las circunstancias particulares de nuestro país, por lo que la protección de este medio de defensa únicamente se limitaría al caso concreto, sin que hubiere lugar a hacer una declaración general respecto de la ley o acto que se reclamare.

Asimismo, es importante señalar que se establecía a la par, un medio de control de la constitucionalidad, distinto al juicio de amparo, cuya finalidad era declarar con efectos generales la nulidad de leyes que pugnaren directamente con la Constitución, cuyo conocimiento correspondería al congreso, o bien a las legislaturas, quienes por mayoría podían nulificar la norma controvertida, y cuyos resultados debían ser publicados por la Suprema Corte.

Diferenciando Otero desde ese momento, que el juicio de amparo únicamente debía tener efectos concretos, sin perjuicio de otros medios de control de la constitucionalidad de naturaleza abstracta, que permitieran declarar la invalidez de una norma con efectos generales.

⁵⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia constitucional del amparo*, México, SCJN, 2000, p. 56.

Por lo que indiscutiblemente, a partir del Acta de Reforma de 1847 surge en nuestro país de manera definitiva el juicio de amparo en la legislación federal, que se estima obra de don Mariano Otero, que cabe mencionar, adaptó el sistema americano al nuestro, al prohibir que se hicieran declaraciones generales respecto de la ley o del acto que motivare la queja, con lo que se pretendía impedir una pugna entre el poder de la Corte con el Legislativo, pero no por ello, significa que el distinguido jurista no haya considerado un medio distinto para dichos efectos, tal como ya se demostró.

Resalta a la vista que la asamblea había aprobado un juicio de amparo que sólo procedía en contra de todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación ó de las entidades federativas, excluyéndose al Poder Judicial de entre las autoridades capaces de infringir la Constitución, lo que significa que en ese aspecto se apartaron de las ideas que sostuvo Crescencio Rejón en el proyecto de Constitución yucateca de 1841.

Indiscutiblemente que tanto Rejón, en primer término, por haber concebido la institución, como Otero por su fórmula jurídica, tienen sus merecimientos que nadie puede negarles, aunque como es natural también tuvieron omisiones, pero éstas son inferiores a sus aciertos.

2.4.5.6.- La Constitución Federal de 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla , en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Gracias a los antecedentes a que nos hemos referido, los constituyentes captaron con mejor visión la institución del amparo, pues las fórmulas jurídicas que anteriormente se han descrito desarrollaron la institución constitucional de referencia.

De esa forma, el 5 de febrero de 1857 fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el presidente Ignacio Comonfort. En su primer artículo se retomaba la idea desprendida de la revolución francesa, estableciendo que el objeto de la actividad del Estado era la conservación de los derechos naturales del hombre.

Ciertamente, el artículo en comento señalaba lo siguiente:

“Artículo 1. El pueblo Mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades de país, deben respetar y sostener las garantía que otorga la presente Constitución”

Por lo que, al establecerse que los derechos del hombre eran el objeto de protección por parte del Estado, se propuso plasmar en dicho ordenamiento un medio que salvaguardara dichas garantías, que fuera claro, sencillo y breve, pues debía ayudar a conservar la paz, de mantener el orden, de evitar agitaciones y turbulencias que acontecían en aquella época, quedando plasmado en los artículos 101 y 102, que a la letra establecían:

“Artículo 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de al autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampáralos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”⁵⁶

Por tanto, el Constituyente de de 1857 consideró al juicio de amparo como el medio de protección eficaz de las garantías individuales que se pretendía, estableciendo como innovación que el mismo procedía (a diferencia del Acta de reformas de 1847), contra cualquier acto de autoridad, incluyéndose a aquellos actos que vulneraran la esfera competencial federal o local.

Asimismo, se observa que se acogió la formula propuesta por Otero, que señala que la sentencia se ocupará únicamente de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

De igual manera, se eliminó el medio de control abstracto de la constitucionalidad de leyes establecido en el acta de Reformas de 1847, el cual consistía en un procedimiento para nulificar leyes contrarias a la Constitución y con efectos generales, pues se considero que el mismo era ultrajante para las soberanías federal y local, pues se sometía una a las decisiones de la otra y se prestaba a

⁵⁶ *Ibidem*, p. 75.

discordias, por lo que este medio, se dijo, se subsumiría en el juicio de amparo, pues en éste se entendía que era el individuo quien litigaba, y no una entidad soberana.⁵⁷

Lo anterior, tendría trascendencia en el desarrollo del juicio de amparo, que ante la falta de un medio de control de la constitucionalidad en abstracto, pretendió subsumir todo el control de la constitucionalidad de leyes de un modo parcialmente correcto.

Por otra parte, es interesante observar que en esta Constitución no se prohibió la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del poder judicial, al señalarse que éste procedía en contra de cualquier acto de autoridad que vulnerara las garantías individuales.

Tal situación, originó que en la Ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, conocida como la Primera Ley de Amparo del 30 de noviembre de 1861, el legislador estableciera en su artículo 3 lo siguiente:

“El recurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; y si el que la motivare fuere dicho juez, ante su respectivo suplente.”⁵⁸

Por lo que dicho precepto estableció claramente la procedencia del juicio de amparo contra actos judiciales, al señalar que un juez de distrito podría motivar una queja de amparo, lo que originó un número impresionante de abusos, en tanto que cualquier motivo era suficiente para que se pidiera la protección federal.

⁵⁷ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, 4ª ed., Porrúa, 1993, p. 121.

⁵⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *op. cit.*, p. 60.

Dicha cuestión trató de ser subsanada a través de la Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución del 20 de enero de 1869, que prohibió en su artículo 8 la admisión del juicio de amparo en los asuntos judiciales, pero antes de cumplir tres meses de vigencia, la Suprema Corte tuvo que enfrentar la problemática derivada de tal regulación.

Ello, en virtud de que Manuel Vega, juez de primera instancia de Mazatlán, fue suspendido del ejercicio profesional de abogado al fallar en sus sentencias contra el texto de la ley expresa, sanción que le fue impuesta por el Supremo Tribunal de Sinaloa, por lo que éste promovió el amparo en contra de esta resolución.

Dicha demanda de amparo fue desechada por el juez de Distrito respectivo, sin embargo, fue ordenada su admisión por la Suprema Corte de justicia al conocer del recurso de revisión entablado en contra de tal determinación.

Así, el tribunal responsable se negó a rendir su informe justificado y el juez negó la protección constitucional, por lo que esta resolución fue recurrida, y el 20 de julio de 1869 la Suprema Corte resolvió conceder el amparo, y por tanto, de manera implícita, declaró inconstitucional el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869.⁵⁹

Por ello, los ministros que votaron a favor de la concesión del amparo fueron acusados ante el Congreso de la Unión en juicio político, cuestión que no prosperó, y por ende se reconoció la procedencia del juicio de amparo contra actos judiciales, incluso sobre aquellos actos judiciales emitidos por los poderes locales, que hasta ese momento se consideraban la última instancia de sus procedimientos, por lo que dicho criterio con sus vicisitudes, logró constituir un antecedente de lo que hoy se conoce como el juicio de amparo directo, así como del control de leyes que en este se realiza.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 63.

Sin embargo, fue necesaria una modificación constitucional que impidiera el abuso en la utilización del juicio de garantías contra actos judiciales en cualquiera de las etapas del proceso, por lo que en la reforma constitucional de 1908 se introdujo la idea de que el amparo sólo procediera en contra de sentencias ejecutoriadas o definitivas apareciendo entonces el principio de definitividad, de éste modo, no todas las sentencias, ni todos los actos judiciales podían recurrirse a través del amparo.

Al margen de lo expuesto, la literalidad de la Constitución de 1857, también produjo que por el año de 1878 se sostuviera la idea de que su artículo 102, preveía la procedencia del juicio de amparo contra leyes, independientemente de que existiera un acto de aplicación, pues preveía que “la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampáralos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”, de lo que algunos entendieron que el citado medio de defensa procedía directamente en contra de una norma, en tanto que ésta podría “motivarlo”.

De tal manera, surgieron voces que referían que una ley no podía motivar una sentencia, pues el juicio de amparo se limitaría a proteger al individuo “en el caso especial sobre el que verse el proceso”, por lo que sólo cuando se aplicara una ley a un individuo se produciría el caso especial que el artículo 102 Constitucional requiere, pues la ley sólo dispone reglas generales.

En el mismo sentido se pronunció Ignacio Vallarta que señaló “no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la Ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio.”⁶⁰

⁶⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia del amparo en México*, op. cit., p. 142.

Sin embargo, Vallarta estudió los efectos a que daría lugar la admisión del amparo contra leyes cuando se interpusieran con motivo de un acto de ejecución, y cual sería el efecto de amparar contra una ley o precepto, y no en contra de la aplicación que de él haga una autoridad, y encuentra que el efecto debía ser que exceptuar al quejoso de la aplicación de la ley.⁶¹

Ello llevó a serios y profundos estudios respecto al tema, pues entonces la Constitución de 1857, preveía el juicio de amparo en contra de leyes, por lo que no sólo procedía contra actos concretos, pues de no haberse estimado así por el Constituyente, se habría eliminado la palabra “leyes”, palabra que estaría de más, pues todos los demás casos estarían comprendidos en los actos concretos.

Hubo así quien señaló que pensar de dicha manera implicaría que el juicio de amparo tuviera efectos generales, puesto se excusaría al quejoso del cumplimiento de una ley de un modo general para lo sucesivo.

No obstante ello, prevalecieron las interpretaciones hechas por el jurista Ignacio L. Vallarta, quien a través de sus célebres “Votos” organizó el Amparo, y trazó sus límites para preservar su auténtica naturaleza.

Efectivamente, la doctrina de aquella época consideró que si el juicio constitucional protegería únicamente al individuo en contra de un caso concreto, dicha declaración particular anularía un mandamiento aislado y especial basado en una norma inconstitucional, por lo que en lo sucesivo dicha norma seguiría vigente y obrando sobre la generalidad e incluso sobre el mismo sujeto amparado, por lo que era deseable que si un acto era inconstitucional no volviera a repetirse por ninguna autoridad en contra del mismo individuo.

⁶¹ *Ídem.*

En este sentido se discutió sobre la necesidad de un acto reclamado, la necesidad de una autoridad definida contra quien interponer la demanda, quien debía rendir un informe, como acontecía en los casos concretos.

Sin embargo, hasta la Ley de Amparo de 1908 el legislador todavía consideraba que únicamente era autoridad responsable la que ejecutaba el acto reclamado, pues en su artículo 671 establecía:

“Artículo 671. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado.”

Bajo tales precedentes, el juicio de amparo continuaría su evolución jurídica.

2.4.5.7.- La Constitución Federal de 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años. Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que se rige en México hasta la fecha.

Derivado del movimiento insurgente anterior, Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

A diferencia de otros congresos constituyentes que anteriormente se habían conformado en el país, había en el Constituyente hombres radicales, que emergieron de la lucha de clases, conocedores de los problemas del pueblo mexicano.

Es interesante observar que en el Mensaje y Proyecto de Constitución del primer jefe Venustiano Carranza, realizado en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, se sostuvo:

“Vigesimotercer párrafo del Mensaje. El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y al tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese inferir en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciesen la marcha de los juicios del orden común.

Vigesimocuarto párrafo: Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Vigesimoquinto párrafo: Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte, procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

Vigesimosexto párrafo: El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación”.

Así pues, en la práctica el juicio de amparo ya había extendido su ámbito de protección en contra de cualquier acto judicial, aún proviniera de las entidades federativas, derivado del abuso de las autoridades locales, por lo que se estimó que este medio de defensa no podía ser eliminado del sistema jurídico mexicano, sino que habría de adaptarlo en casos de verdadera necesidad.

Por lo que se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, que conjunto los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

En efecto, la nueva Constitución, si bien incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, produjo la creación de los llamados derechos sociales, otorgando protecciones específicas para campesinos y obreros, que en su momento tendrían que protegerse a través del juicio de amparo.

Podemos decir que, en cierto modo, se siguió la misma línea general de la Constitución de 1857, pues se reafirma nuevamente el control de la constitucionalidad únicamente en el juicio de amparo, el cual procedía en contra de resoluciones judiciales, creándose una tercera instancia, especie de casación o apelación. Situación que fue como ya se mencionó fue justificada por Venustiano Carranza.

Es así como el Constituyente de 1917 reprodujo el artículo 103 exactamente en los mismos términos que el artículo 101 de la Constitución de 1857 e introdujo el artículo 107, que pretendió representar el contenido del artículo 102 de la Constitución de 1857, agregándose diversas bases fundamentales a las que ahora debía ajustarse el juicio de amparo, quedando de la manera siguiente:

ARTICULO 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.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

ARTICULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones,

excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fija la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar de las que se dejará nota en los autos.

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez

de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiendo en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dicte.

Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.

XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

De lo que se observa que el Constituyente de 1917, consideró la experiencia que surgió de la práctica del juicio de amparo a finales en el siglo XIX, pues agregó diversas fracciones que contemplan los procedimientos y formas del orden jurídico que tenderían a limitar el amparo contra actos judiciales, tanto en materia penal y civil, en las que se señaló que el juicio de amparo procedería en contra de sentencias definitivas únicamente cuando no hubiera un recurso que las revocara o modificara, del cual conocería la Suprema Corte de Justicia, previniéndose que en contra los demás actos de autoridad, incluyendo a aquellos actos ejecutados fuera de juicio, después de concluido éste, o bien que fueran de imposible reparación, el amparo se pediría ante el Juez de Distrito.

Naciendo así de esta forma, lo que posteriormente la doctrina -y acogido consecutivamente por el legislador-, se llamó el juicio de amparo directo e indirecto.

Por lo que bajo esta Constitución, la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 1936, estableció literalmente la procedencia del juicio de amparo contra leyes, cuando por su sola expedición entrañara la violación de garantías, considerando como autoridad responsable a aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, considerándose así, que la autoridad emisora del acto legislativo era propiamente una parte en el juicio constitucional.⁶²

Posteriormente, se amplió el espectro protector del juicio de garantías al considerarse que el mismo procedía no sólo contra leyes, sino también contra tratados internacionales, reglamentos, ya sea federales o locales, decretos o cualquier otra disposición de observancia general, agregándose como partes en el juicio a aquellas autoridades que promulgaran o publicaran la ley reclamada.

⁶² Vid. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís, *Evolución de la ley de amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, pp. 17 a 24, y 199 y sigs.

Sin embargo, ello causó confusión en lo que ahora se conoce como el juicio de amparo directo, pues en éste, existía incertidumbre sobre la posibilidad de plantear cuestiones de constitucionalidad al combatirse una sentencia definitiva.⁶³

En este sentido, vino a dirimir dicha controversia la reforma constitucional de 1951, que estableció un recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito cuando resolvieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto constitucional, de donde se desprendía que en los juicios de amparo directo sí procedía el análisis de una norma general.⁶⁴

No obstante lo anterior, la redacción anterior acarreó que en múltiples juicios de amparo directo se llamaran a las autoridades que emitieron la ley impugnada, y en otras tantas no, por lo que mediante una reforma a la ley de amparo se determinó que el análisis de inconstitucionalidad de leyes únicamente sería materia del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, y la calificación de ésta se haría en la parte considerativa del fallo.⁶⁵

Por lo que surgió dentro del mismo juicio de amparo, dos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes, dependiendo de la modalidad en que se hiciera valer la supremacía constitucional, pues en los juicios de amparo indirecto tendrían que llamarse a las autoridades que emitieron la norma impugnada y su efecto no podría ser otro que amparar en lo presente y en lo futuro al quejoso en contra de la norma inconstitucional, control de la constitucionalidad que fue creado y diseñado en base a las experiencias propias del país, mientras que en los juicios de amparo directo no debían ser llamadas a al pleito tales autoridades, y en los que se volvió a acoger y

⁶³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p.p. 334 a 336.

⁶⁴ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁵ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p.p. 334 a la 336.

adaptar el sistema de control americano, en tanto que se desaplica una norma inconstitucional al quejoso en un caso concreto, sin mayor beneficio.

Desde ese entonces, la técnica del proceso constitucional de amparo ha sido objeto de constante revisión y mejoramiento, habiéndose corregido algunas deficiencias tanto de orden teórico como práctico, siendo que algunas de ellas no han sido subsanadas en virtud de la confusión que ambas modalidades del juicio de amparo han acarreado, lo cual será motivo de estudio de los capítulos siguientes.

CAPITULO TERCERO.

DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

3.1. Que comprenden los términos “ley” y “normas de carácter general” para los efectos del presente estudio.

Para analizar la trascendencia que tiene el juicio de amparo contra leyes o cualquier norma de carácter general, es conveniente diferenciar a éstas, aunque sea de manera breve, de las diferentes normas que regulan la conducta humana.

Norma, es sinónimo de mandato o de regla. En este sentido, de conformidad con el jurista Eduardo García Maynez, la palabra norma “suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: *lato sensu* aplicase a toda regla de comportamiento obligatoria o no; *stricto sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos”.⁶⁶

De igual manera se ha referido que: “Con la palabra norma se alude a que algo deba ser o producirse; especialmente, a que un hombre deba comportarse de determinada manera”.⁶⁷

Considerando lo anterior, dentro de los sistemas de normas en *stricto sensu*, es decir de aquellas que imponen mandatos o reglas a la conducta humana, se encuentran:

⁶⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 4.

⁶⁷ LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, *Las normas jurídicas como actos ilocutivos: concepto y clases*, http://www.uv.es/CEFD/11/lopez_hernan.pdf. Fecha de consulta 28 de octubre de 2007.

a).- Normas sociales. Son aquellas costumbres y tradiciones de una comunidad, que regulan lo forma de conducirse y tratar a los demás en la vida cotidiana.

b).- Normas religiosas. Regulan el actuar y orientan la conciencia, son impuestas en virtud de la creencia de una entidad superior y buscan la salvación.

c).- Normas morales. Exigen a la persona conductas que reflejan la vivencia de valores, proponiendo ideales. Son pautas éticas que orientan al individuo a actuar según ciertos principios, los cuales devienen de la conciencia del individuo que reprime lo considerado como erróneo.

d).- Normas jurídicas. Son aquellas que regulan, garantizan y hacen posible la vida social en un Estado. Su finalidad es crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, cuyo cumplimiento es imperativo, y por ende se utilice la fuerza pública y se impongan las sanciones correspondientes para garantizar su cumplimiento.

De esta manera, se observa que la característica principal que distingue las normas jurídicas de las sociales, morales y religiosas, es que son coercitivas, pues ninguna de las otras normas tiene algún medio para hacer efectivos sus mandamientos, y por ende su incumplimiento no genera ninguna consecuencia de derecho.

Efectivamente, la diferencia entre una norma jurídica y las demás normas sociales, es que éstas nunca acarrear consecuencias institucionalizadas, ejercidas a través de la fuerza del poder público, esto es, que su cumplimiento es impuesto por autoridades y tribunales.

Ahora bien, la elaboración de normas jurídicas en un sentido amplio, corre a cargo tanto de las autoridades (a través de sus órganos legislativos, ejecutivos o judiciales), como de los particulares; las cuales desde el punto de vista de su ámbito personal de validez se pueden clasificar en: a) generales, y b) individualizadas o concretas.

Así, las normas jurídicas denominadas individualizadas, reciben su nombre en virtud de que sus destinatarios están particularmente determinados, y cuyo mandato contenido en ellas regula una situación que de hecho acontece en la realidad, es decir, que el mandato que en ellas se contiene se incoa en contra de una persona perfectamente determinable y la persona o institución que puede exigir su cumplimiento también es identificable.

Estas normas concretas surgen con motivo de los actos jurídicos que celebran los particulares, así como de aquellos realizados por la autoridad que con motivo de sus funciones llegue a imponer; en ambos casos las partes que intervienen en el mismo crean, modifican, transfieren o extinguen derechos y obligaciones, a acreedores y deudores perfectamente identificables. Entre los ejemplos de esta clase de normas podemos encontrar, las sentencias, los actos jurídicos y resoluciones emitidas por la administración pública, los contratos y convenios.

Las características de las normas jurídicas concretas son, precisamente, su carácter individualizado, su obligatoriedad y su coercibilidad.

Por su parte las normas jurídicas generales, son aquellas que prevén una hipótesis imperativa, en la que se contemplan hechos supuestos en los cuales proceda la creación, transferencia, modificación o extinción de derechos y obligaciones, e imponen por ello un deber ser, y nunca contemplan una situación concreta e

individualizada que acontezca en la realidad. Sus características, por tanto, son la abstracción, generalidad, obligatoriedad y coercibilidad.

Dichas características a continuación se explican:

Abstracta: Las normas jurídicas generales no se emiten para regular o resolver casos concretos o reales, ni para personas o grupos determinados, pues su objetivo es formular supuestos o hipótesis generales. La norma jurídica será abstracta porque regule un acontecimiento, una situación o una relación social señalándoles determinadas consecuencias jurídicas como una hipótesis, y no contemplándolos como algo real y concreto.

Generalidad: Las normas generales comprenden a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.

Obligatoriedad: La obligatoriedad de la ley consiste en que esta necesariamente debe ser cumplida, incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Coercibilidad. Para el caso de falta de cumplimiento de los supuestos de la norma, existen órganos jurisdiccionales y autoridades que obligan a la observancia de la misma imponiendo por la fuerza su cumplimiento, así como sanciones a los infractores.

La principal fuente de normas jurídicas abstractas en el sistema de derecho mexicano son las leyes, entendidas como aquellas normas jurídicas que han emanado del poder legislativo, poder competente para imponer reglas hipotéticas de conducta a los hombres.

Por ello, el ejemplo de normas generales por excelencia son las leyes expedidas por el poder legislativo, y que en el caso de nuestro país su emisión descansa en el Congreso de la Unión, o bien, en las Legislaturas de los Estados o del Distrito Federal, de conformidad con la división de poderes y competencia establecida en la Constitución Federal.

No obstante ello, las leyes no son las únicas normas jurídicas generales, pues diversas autoridades, en sus ámbitos de competencia delegada pueden emitir normas de observancia general o con fuerza de ley, las cuales cumplen con las características de abstracción, generalidad, obligatoriedad y coercibilidad.

Entre otras normas jurídicas generales distintas a las leyes, podemos citar a los tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, las normas oficiales mexicanas, resoluciones misceláneas fiscales, bandos municipales, diversos reglamentos expedidos por autoridades administrativas, etc.

Todas estas normas generales resultan obligatorias para todas aquellas personas, que se encuentran en los supuestos o hipótesis determinadas en las mismas, en tanto estén vigentes, pues pierden su obligatoriedad en tanto sean abolidas, abrogadas o derogadas por leyes posteriores. Resultando por ello ineludible analizar el proceso legislativo mexicano en el apartado siguiente.

Después de todo lo dicho, es posible distinguir claramente a las normas de carácter general de aquellas individualizadas, pues las primeras contemplan hipótesis y son generales, por lo no tienen destinatario específico alguno al ser abstractas, mientras que las segundas no comparten esas características, pues siempre se tiene a

un individuo determinado que se encuentra constreñido a cumplir con las obligaciones que le depare el acto jurídico concreto.

Por lo que, los términos de ley y normas de carácter general para efectos del presente estudio, comprenden a todas aquellas normas jurídicas que cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, obligatoriedad y coercibilidad.

3.1.1. Proceso de creación de leyes.

En nuestro país, el proceso para crear una ley, así como para reformarla o adicionarla, se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, cuyo desarrollo ha sido dividido desde el punto de vista doctrinal de la siguiente manera:

Iniciativa.- Es la parte procedimental mediante la cual se incita a la formulación de una ley al Congreso de la Unión, por parte de los facultados constitucionalmente para ello, cuyo derecho pertenece al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta última en materias relativas al Distrito Federal. Dicha iniciativa es turnada por el Presidente de la Mesa Directiva a la comisión respectiva para su análisis y dictamen.

Discusión.- Una vez dictaminado el proyecto de ley o decreto por parte de las Comisiones correspondientes, éste es presentado al Pleno de la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión a fin de que se discuta la conveniencia de implantar la ley de que se trate. Cabe mencionar que la discusión para la formación de una ley puede empezar en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos de ley que traten sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, pues en éstos casos deberán discutirse primero en la Cámara

de Diputados. La Cámara que conoce en primera instancia una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le conoce como Cámara de Origen; a la que la recibe en segunda instancia para su revisión se le denomina Colegisladora o Cámara Revisora.

Aprobación.- Consiste en la votación del proyecto de ley o decreto por parte de las Cámaras respecto del proyecto de ley, por lo que debe reunirse la mayoría de los votos en cada Cámara del Congreso de la Unión. Así, si el proyecto es desechado por la Cámara de origen el mismo no podrá volver a presentarse en las sesiones del año, en caso contrario, de aprobarse éste, se pueden presentar los siguientes casos:

A) Que el proyecto de ley sea enviado a la Cámara revisora, la que de igual manera lo turnará a la comisión respectiva, para su dictamen, discusión y aprobación, y de aprobarse se remitirá al ejecutivo para su publicación.

B) Que la Cámara revisora deseche en su totalidad el proyecto aprobado por la de origen, debiendo regresar a ésta el proyecto con sus observaciones. Si la Cámara de origen lo aprobara nuevamente, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, lo remitirá otra vez a la revisora, la que en esta segunda revisión podrá: 1) aprobar el proyecto en sus términos por mayoría absoluta y remitirlo al Ejecutivo; o 2) desecharlo de nueva cuenta, con lo que no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.

C) Que la Cámara revisora deseche en parte, modifique o adicione el proyecto, y por ello se devuelva éste a la Cámara de origen, la cual discutirá únicamente sobre los cambios incorporados por la revisora sin poder alterar lo aprobado. Si la Cámara de origen aprobara dichos cambios por la mayoría absoluta de los votos presentes, remitirá todo el proyecto al Ejecutivo; pero si los rechazara por mayoría de votos, lo regresará a la Cámara Revisora, la que en una segunda revisión podrá: a) desechar por mayoría absoluta de votos de los presentes sus propios cambios, turnando el proyecto en lo que hubiese sido aprobado al Ejecutivo; o b) insistir

por mayoría absoluta en sus cambios y en tal caso, el proyecto en su totalidad no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Sanción.- Aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remitirá al Ejecutivo, en el que éste puede ejercer el llamado derecho de veto, consistente en que puede hacer observaciones al proyecto de ley. De no hacer observaciones en el término previsto en el artículo 72 Constitucional, lo promulgará y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que se hagan por el Ejecutivo observaciones al proyecto de ley o decreto, en todo o en parte, el proyecto desechado deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Revisora, la que debe sancionarlo por la misma mayoría, y se remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Publicación.- El proceso legislativo concluye cuando un proyecto de ley o decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación y pasa a ser parte de la legislación vigente, esto es, que resulte obligatoria observarla cuando se surtan los supuestos en ella prevenidos.

Además, algunos autores agregan dentro el proceso legislativo la promulgación, entendida ésta como el reconociendo formal que hace el Presidente de la República de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho.

De igual manera, en la reforma o derogación de leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Conforme a lo expuesto, puede observarse que una ley adquirirá vigencia y coercibilidad hasta en tanto sea culminado su procedimiento de formación y se cumpla con la fecha prevista en la misma, a partir de la cual empezará a surtir sus efectos, y a su vez dejará de tener imperatividad, mediante su abrogación o derogación por leyes posteriores, siendo preciso agregar que actualmente se pueden nulificar leyes además por los medios de control de la constitucional que se prevean para tal efecto, como acontece a través de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales.

3.2. Modalidades del juicio de amparo para la impugnación de leyes.

Como ya se dijo, es dentro de la vigencia de la actual Constitución Federal cuando dentro del juicio de amparo surgieron dos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes, previéndose por ello dos modalidades del amparo que tratan de manera distinta el control de la constitucionalidad de las leyes, al distinguirse a las sentencias definitivas que ponen fin a un juicio, respecto de los demás actos de autoridad reclamables a través de este medio de defensa.

Efectivamente, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, y en asuntos relevantes a la Suprema Corte de Justicia cuando ejercita su facultad de atracción, analizar la constitucionalidad de una sentencia definitiva que pongan fin a un juicio dictada por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, a través del llamado juicio de amparo directo, y respecto de cualquier otro acto de autoridad a los juzgados de distrito a través del juicio de garantías indirecto, es decir, cuando los actos no sean sentencias definitivas.

Corroborar lo expuesto, el criterio del jurista Héctor Fix-Zamudio que señala al respecto:

“En efecto, si examinamos cuidadosamente el estado actual de la legislación y la jurisprudencia, observamos que existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de leyes. El primero es el que podemos llamar “acción de inconstitucionalidad” y se ejercita en amparo indirecto. Y el otro, que se plantea en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, que no implica desde un punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso.”⁶⁸

Ahora bien, es conocido que un acto concreto puede traer consigo cuestiones de legalidad y de constitucionalidad, esto es, que un mismo acto puede ser ilegal al no sujetarse a los dispositivos legales que norman su creación, o bien, que los diversos preceptos legales que en él se aplican resulten inconstitucionales, por ello, en contra de un mismo acto concreto en el que se aplicó una norma inconstitucional se puede optar por impugnar la legalidad del acto concreto a través de los medios de defensa ordinarios entablados ante los tribunales comunes, y cuya sentencia podrá ser reclamada a través del juicio de amparo directo; o bien, alegarse la inconstitucionalidad de la norma misma ante un juzgado de distrito.

Bajo tales consideraciones, para el afectado por un acto concreto en el que se le aplicó una ley inconstitucional deviene una disyuntiva crucial, entre escoger la vía del amparo indirecto, en la que de obtener un fallo favorable logrará una protección en contra de aplicaciones futuras de la citada norma, o bien, la vía directa, en la que puede alegar cuestiones de legalidad y obtener la nulidad o revocación del acto concreto impugnado, y en última instancia a través del juicio de amparo directo cuestionar la constitucionalidad de la norma para su desaplicación en el caso concreto.

⁶⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa 1968, p. 175.

Por ello y tal como se podrá observar en párrafos posteriores, el análisis del presente trabajo no puede realizarse de manera aislada sobre cada una de las vías del juicio de amparo, sino que dada la interrelación que en hay entre ellas, pues ambas pueden ser ejercitadas en su momento a elección del quejoso, aunado a diversos criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación que han comparado e “integrado” ambas vías del juicio de amparo, es necesario y pertinente hacer referencia a cada una de estas vías, aún cuando su análisis no se realice única y estrictamente en el capítulo correspondiente, pues uno de los objetivos de este estudio es precisamente establecer las diferencias particulares existentes entre la vía indirecta y directa del juicio de amparo.

3.2.1. Amparo indirecto.

3.2.1.1. Análisis del sistema vigente del control de la constitucionalidad de leyes.

El juicio de amparo indirecto, como ya se señaló se ocupa de examinar la constitucionalidad de actos de autoridad que no son impugnables mediante otro recurso ordinario previsto en ley o actos de autoridad que implican violaciones directas a la Constitución Federal.

En este sentido, el juicio de amparo indirecto procede, de conformidad con el artículo 114 de la Ley de Amparo, en contra de:

- A) Leyes y cualquier norma de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.
- B) Actos de autoridad distinta a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; previniéndose que cuando el acto reclamado emane de un

procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá interponerse contra la resolución definitiva.

- C) Actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera de juicio o después de concluido.
- D) Actos en juicio que sean de imposible reparación.
- E) Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él.

Cabe señalar que dichos actos no pueden ser materia del juicio de garantías cuando los mismos se enderecen a controvertir, en su caso, actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; leyes electorales, resoluciones y declaraciones realizadas por los organismos y autoridades en esta materia; actos relativos a la elección, suspensión o remoción de funcionarios que haga el Congreso Federal o las Legislaturas de los Estados, cuando dicha atribución les sea conferida de manera soberana o discrecional por su Constitución; así como por aquellos actos y resoluciones emitidas dentro de otro juicio de amparo, de conformidad con el artículo 73, fracciones I, II, VII y VIII, de la Ley de Amparo.

Así, el juicio que nos ocupa se tramita mediante una demanda que se presenta ante un juez de distrito, para lo cual el quejoso deberá señalar el acto reclamado, esto es el acto de autoridad que unilateralmente crea, modifica o extingue derechos y obligaciones, y las autoridades responsables, que son las que emiten o ejecutan el acto que se reclama, las garantías que se consideran violadas y los argumentos que demuestren la violación a las garantías individuales, denominados conceptos de violación, debiéndola presentar dentro del término general de 15 días a partir de aquel en que surta efectos la notificación del acto reclamado. De manera análoga, podrá plantear una controversia sobre la constitucionalidad de una ley o norma, de conformidad con los artículos 11 y 114 de la Ley de Amparo.

En este sentido, la demanda de amparo indirecto contra leyes puede interponerse en dos oportunidades: la primera dentro de los treinta días contados desde que entra en vigor la norma, tratándose de aquellas denominadas autoaplicativas, en razón de que estas disposiciones, desde que entran en vigencia, obligan al particular a un hacer o dejar de hacer, sobre las cuales no es necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad, y que por dichas cuestiones irrogan al quejoso un perjuicio desde ese momento;⁶⁹ la segunda, dentro de los quince días a partir del primer acto de aplicación de la propia ley por parte de una autoridad; siendo en perjuicio de la parte quejosa si no interpone el medio de defensa de manera oportuna, pues se deducirá que consintió la norma y será sobreseído cualquier juicio posterior.

Hasta este punto, se puede observar que el control de la constitucionalidad de leyes vía amparo indirecto, consiste en que la acción entablada en contra de la norma inconstitucional procede únicamente en contra del primer acto que le causa perjuicio al quejoso, ya sea en razón de las llamadas leyes autoaplicativas, en las cuales como su nombre lo indica es obligación del particular el aplicarlas a una situación de hecho que incida sobre su esfera jurídica, sin que sea necesario aplicación alguna por parte de autoridad, pues esa primera autoaplicación causa un perjuicio al gobernado, o bien, por el primer acto de aplicación por parte de alguna autoridad; por lo que de interponerse de manera extemporánea o de intentarse contra ulteriores actos de aplicación, el juicio de amparo deberá ser sobreseído, lo que se traduce en una sanción al afectado por no promover el medio de defensa constitucional en comento.

Ello, en razón de que operará la figura del consentimiento prevista en el artículo 73, fracciones XI y XII, de la Ley de Amparo, la cual impide la procedencia del juicio de amparo en contra de los segundos y posteriores actos de aplicación de las

⁶⁹ Cfr. Tesis de jurisprudencia VI. 2o. J/112, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo VII, abril 1991, p. 107.

leyes o cualquier otra norma de carácter general, como sanción al afectado por no haber interpuesto el medio de defensa de manera oportuna, por lo que es evidente que el juicio de amparo indirecto deja fuera de su ámbito protector, a leyes inconstitucionales que afecten a los gobernados en su segundo o posterior acto de aplicación.

Continuando, el juez de distrito recibirá la demanda de amparo indirecto, y resolverá su admisión, desechamiento o prevención. En el supuesto de que la demanda de amparo indirecto sea admitida, se emplazará a las autoridades demandadas requiriéndoseles, en términos del artículo 149 de la Ley en cita, a que rindan su informe justificado dentro del término de 5 días, el cual consiste en un escrito en el que las autoridades responsables expondrán sobre la veracidad del acto que se les reclama, además, podrán exponer las razones y fundamentos por los cuales sostengan la constitucionalidad del acto reclamado, y acompañaran en copia certificada las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Tratándose de leyes, resulta en cierto grado innecesario que la autoridad responsable exponga si es cierto el acto que se les reclama, esto es si dictó, promulgó o publicó la norma impugnada, pues el derecho no está sujeto a prueba, de tal suerte que en estos casos el juez de amparo, aún cuando la autoridad responsable niegue tales hechos, estará obligado a analizar si la norma impugnada se encuentra dentro del derecho vigente.

De esta manera, el juez de distrito señalará fecha y hora de la audiencia constitucional, la que debe celebrarse con una discrepancia de ocho días a partir de que se presente el informe justificado, a efecto de que el quejoso pueda conocerlo debidamente, y en su caso pueda ofrecer y preparar las pruebas que estime pertinentes en la audiencia constitucional, ya que cabe recordar que el ofrecimiento de las pruebas pericial, de inspección judicial o testimonial tienen reglas especiales para su

ofrecimiento, pues a diferencia de las documentales, aquellas deben ser ofrecidas con cinco días hábiles de anticipación a la audiencia, sin contar el día del ofrecimiento y el de la audiencia.

Así, en la audiencia constitucional el quejoso, el tercero perjudicado y las autoridades responsables, podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias y formular sus alegatos, o en su caso, el juez podrá diferir la audiencia constitucional y señalar una nueva fecha y hora, como ocurre cuando el informe justificado no fue ofrecido con ocho días hábiles de anticipación a la audiencia, cuando las pruebas pericial o de inspección judicial no hayan sido desahogadas, o cuando el juez de amparo requiera diversas pruebas para mejor proveer.

Una vez celebrada la audiencia, el juez de distrito debe dictar sentencia en la misma, no obstante ello, debido a la carga de trabajo se acostumbra dictarla con posterioridad.

La sentencia de amparo indirecto podrá ser dictada en tres sentidos:

- A) Conceder el amparo y otorgar protección al quejoso contra el acto reclamado.
- B) Negar el amparo, lo que significa que la inconstitucionalidad del acto reclamado no fue demostrada.
- C) Sobreseer el juicio, lo cual se traduce en que el juez advirtió la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento del juicio.

En caso de que el quejoso, el tercero perjudicado o las autoridades responsables consideren ilegal la sentencia del juez de distrito, podrán recurrirla mediante un recurso de revisión. Dicho recurso se interpone ante el propio juez de

distrito en un plazo de 10 días hábiles posteriores a la notificación de la sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 83, fracción IV, de la Ley de la materia.

Si en el juicio de amparo se hubiere reclamado leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, y de subsistir el problema de inconstitucionalidad, el recurso de revisión se remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a sus Salas, quienes deberán resolver en última instancia sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de conformidad con los numerales 84, fracción I en su inciso a), de la Ley de Amparo, y 10, inciso a), y 31, fracción II en su inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Fuera de los casos señalados en el párrafo anterior, esto es, que no se traten de las normas generales expuestas en el párrafo anterior, corresponderá a un tribunal colegiado de circuito resolver en última instancia sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Lo anterior significa que la Suprema Corte de Justicia no es en todos los casos la última instancia de análisis de una norma inconstitucional, pues tratándose de normas diferentes a las señaladas en el artículo 84, fracción I en su inciso a), de la Ley de Amparo, como lo serían, a modo de ejemplificar, las normas oficiales mexicanas, las resoluciones misceláneas fiscales, los bandos municipales, los reglamentos expedidos por autoridades administrativas, etc., el control de dichas disposiciones como última instancia estará a cargo de un Tribunal Colegiado de Circuito.⁷⁰

Siendo oportuno agregar que de conformidad con el “Acuerdo del Tribunal en Pleno del día diecinueve de junio de mil novecientos noventa y cinco”, el Pleno o las

⁷⁰ Vid. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 30/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, p. 295.

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirán para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, en los que se haya controvertido una ley federal, local, o del Distrito Federal, un tratado internacional, o actos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, en los casos en que exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas sobre tales cuestiones, supuesto en el cual compete al tribunal colegiado aplicar el criterio de su superior.

No importando a quien corresponda conocer del recurso de revisión, a través del mismo se deberá resolver sobre la ilegalidad de la sentencia de amparo del juez de distrito, y se podrá revocarla ya sea concediendo, negando o sobreseyendo el juicio de amparo solicitado.

Ahora bien, una vez firme la instancia que otorgue el amparo y protección de la justicia federal en contra de una ley, su efecto será el que la norma impugnada ya no le sea aplicada a futuro al quejoso, y sea declarado insubsistente el acto concreto que motivó el juicio de amparo -en caso de que se trate de una norma heteroaplicativa-, previniéndose de esta forma que el quejoso concurriera tantas veces le fuera aplicada la norma inconstitucional en cada acto concreto que en ella se basara, fundándose seguramente ello en las interpretaciones y conclusiones que hizo Ignacio L. Vallarta, de este medio de control constitucional a finales del siglo XIX.

Del mismo modo, cabe señalar que el efecto que tiene la sentencia de amparo que niega la protección constitucional, en la forma en la que se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia, deriva de las causales de improcedencia previstas en el artículo 73 de la Ley de la materia, en el sentido de que el examen de constitucionalidad de la norma no puede ser analizada nuevamente con motivo de un nuevo acto de aplicación, al existir sobre el tema cosa juzgada, por lo que no procede el juicio en

contra de los segundos o posteriores actos de aplicación, en virtud de que el análisis de la norma ya fue realizado, y el mismo es improcedente al tenor de lo dispuesto en la fracción IV del artículo citado.

De donde se colige, que de haberse escogido por el quejoso el juicio de amparo indirecto como la vía para impugnar el primer acto de aplicación de la norma, y de no demostrar la inconstitucionalidad de la misma, éste ya no podrá controvertir nuevamente la norma impugnada con motivos de nuevos actos de aplicación, en atención al principio de cosa juzgada, no obstante que la ley en sí sea inconstitucional, y aún ello sea reconocido con posterioridad por el Tribunal Colegiado o por la Suprema Corte de Justicia, dejándose en consecuencia fuera de este medio de control de constitucionalidad los segundos y posteriores actos de aplicación de la norma inconstitucional.

De lo expuesto, se observan claramente las deficiencias de las que adolece nuestro juicio de amparo, pues aún cuando el mismo se ha considerado la máxima institución de protección a los derechos fundamentales, es evidente que no en todos los casos sujeta el control de la constitucionalidad de normas al principio de supremacía constitucional.

3.2.1.2. Deficiencias estructurales en el control de la constitucionalidad.

La principal deficiencia del amparo indirecto contra leyes, consideramos, derivó en que el legislador al momento de incorporar el control de la constitucionalidad de las leyes en el juicio de amparo indirecto, lo realizó sin una técnica jurídica adecuada al tratar a una norma abstracta de manera análoga que a cualquier acto concreto, teniéndose por ello una legislación en la que únicamente se puede proceder en contra del primer acto de aplicación y nunca uno posterior, pues se da por hecho que sobre el

tema existe cosa juzgada, o bien, se tiene por consentida la “constitucionalidad” de la norma si no se impugna dentro de los plazos señalados en ley.

La anterior forma de control de la constitucionalidad, causa confusiones en la mayoría del Poder Judicial Federal, con sus exclusiones magistrales, y ha servido para que diversos órganos judiciales hayan llegado a la conclusión de que una ley inconstitucional “consentida” sea superior y se aplique preferentemente a los preceptos constitucionales, aún cuando estos últimos comparten las mismas características de generalidad, abstracción y coerción que una ley ordinaria, pero que ineludiblemente es superior, en cuanto a que contiene las decisiones políticas fundamentales que rigen los objetivos y las finalidades de los poderes constituidos, por lo que no se explica, ni se entiende el por qué no se acata esta norma superior y sí una inferior.

Además, la prohibición expresa para interponer el juicio constitucional indirecto en contra de los segundos o posteriores actos de aplicación, al existir la figura de cosa juzgada, causa complicaciones de índole teórica, en tanto que se niega la aplicación del principio de supremacía constitucional al impedirse el análisis de la constitucionalidad de la norma por sus segundos o posteriores actos de aplicación. En consecuencia hay disposiciones que no quedan sujetas a control constitucional alguno, pues independientemente de que en el primer juicio el quejoso no haya demostrado la inconstitucionalidad de la norma, no por ello significa que la misma sea constitucional, ya que el hecho de que el quejoso no obtuviera la protección federal puede deberse a que su defensor jurídico no interpuso de manera adecuada el citado medio de defensa, ya sea por falta técnica jurídica en el señalamiento de autoridades responsables o por conceptos de violación insuficientes, lo cual evidentemente repercute a los gobernados, pues éstos en la mayoría de las ocasiones no cuentan con los conocimientos necesarios para establecer la inconstitucionalidad de la norma.

En este sentido, puede darse el caso de que el Tribunal al cual le correspondió conocer el asunto no realizó un adecuado análisis de la constitucionalidad

de la norma, o erró en la interpretación de los conceptos de violación, o simplemente puede acontecer que posterior a la emisión de la sentencia respectiva se fije un criterio de inconstitucionalidad distinto –derivado posiblemente de aquellos actores que lograron convencer con argumentos más sólidos sobre la inconstitucionalidad de la norma-, lo que resulta injusto para todos los quejosos que no se ven beneficiados con dicho criterio, pues se les impide cuestionar nuevos actos basados en dicha norma inconstitucional.

Creemos que las antedichas deficiencias no pasaron inadvertidas del todo por el legislador, que trató de subsanarlas a través de los juicios de amparo directo, en los que no señala como acto reclamado la ley inconstitucional, y por tanto solo habría lugar a una desaplicación del precepto inconstitucional en el caso concreto.

Sin embargo, la figura jurídica del consentimiento y de cosa juzgada contempladas en el amparo indirecto, causa confusiones en el Poder Judicial Federal, quien de *facto* la trata de aplicar en los procedimientos directos del juicio de amparo, y niega la protección constitucional en contra de los segundos o ulteriores actos de aplicación de la norma, creándose así en el amparo indirecto una deficiencia en el sistema de control de constitucionalidad pues sólo puede proteger al gobernado de la inconstitucionalidad de una norma en su primera aplicación y nunca por una posterior, lo cual resulta inverosímil en un Estado de Derecho.

Cuestiones que se pormenorizan en los párrafos siguientes.

a) Improcedencia derivada de un acto previo en el que se consintió la norma inconstitucional.

Empezaremos el presente acápite, expresando que una ley o norma general inconstitucional no puede consentirse, pues las garantías individuales no pueden ser

restringidas o suspendidas por una ley inconstitucional, ni siquiera por medio de las figuras contempladas en la Ley de Amparo, que reglamenta los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

En este sentido, es pertinente señalar que el artículo 73, fracciones XI y XII, de la Ley de Amparo establecen que el juicio de amparo es improcedente:

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

Tal como se advierte de la transcripción, el juicio de amparo resulta improcedente tratándose de actos consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por éstos cuando no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos correspondientes; hipótesis dentro de la cual se incluyen a leyes y normas de carácter general.

La anterior deficiencia en el control de la constitucionalidad es evidente, pues basta que transcurra el simple transcurso del tiempo para que una ley inconstitucional, quede fuera del ámbito protector del juicio de garantías, cuando es un imperativo de todo Estado de derecho el preservar, en el máximo grado posible, la vigencia de la Constitución, cuya eficacia no ésta subordinada a leyes secundarias.

Así, es necesario distinguir y considerar que en el juicio de amparo indirecto contra leyes normalmente concurren: a) Un acto concreto de autoridad, y, b) La ley o leyes en que se funda dicho acto concreto. Por tanto, habrá que considerar los efectos relativos del consentimiento respecto del acto concreto y de la ley aplicada en éste.

Para determinar lo anterior, resulta insuficiente analizar la redacción del precepto antes reproducido, pues en éste no se observa que es el consentimiento en sí, sino en sólo que casos se surte, por lo que resulta conveniente analizar lo que representa en realidad esta figura jurídica dentro de la mecánica del juicio de amparo indirecto.

Al respecto, podríamos considerar al consentimiento como aquella expresión de la voluntad de una persona, por la cual se somete voluntariamente a alguna proposición, sin coacción alguna.

Tomando en cuenta lo anterior, la terminología utilizada por el legislador no causa mayor confusión tratándose de actos concretos, pues clara y lógicamente es una forma mediante la cual éste restringió el uso de este medio de control constitucional, a efecto de que hubiera certeza jurídica sobre las situaciones jurídicas entre los gobernados, es en sí una forma de preclusión de derechos.

Ello, en base a que la falta de interposición del juicio de amparo revela que el particular esta conforme con algún acto concreto de autoridad, esto es, con alguna sentencia condenatoria, el monto de un crédito fiscal, la imposición de penas, de multas, etc., pues sus destinatarios están perfectamente determinados, por lo sólo en este tipo de casos opera correctamente la figura del consentimiento.

En efecto, uno de los principios que rigen al amparo es el de instancia de parte agraviada, de tal forma que la omisión de la interposición del juicio de amparo significaría el que el acto concreto no le causa algún perjuicio al particular, ni afecta sus garantías individuales.

En este sentido, los actos concretos siempre van dirigidos a personas determinadas, a través de los cuales se crean, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones entre las partes. Por ello este tipo de actos si está sujeto al principios de preclusión o consentimiento procesal, pues corresponde a las partes el ejercitar la acción constitucional o los recursos procedentes a efecto de que su situación jurídica quede debidamente determinada dentro de los plazos que marca la ley.

Pero no puede decirse lo mismo respecto de una ley, pues ésta no puede consentirse ya que su naturaleza es abstracta, genérica y coercible, esto es, que sólo contempla hipótesis y nunca va dirigida a destinatario específico, por lo que es inverosímil que el particular pueda manifestar consentimiento alguno sobre una hipótesis general, que no está dirigida específicamente a él, sino que sólo puede consentir el acto concreto en el que se aplicó la norma inconstitucional.

Ello, en razón de que la falta de interposición del juicio de garantías respecto de una norma general inconstitucional, ya sea que haya sido aplicada por alguna autoridad o por el propio afectado, no hace que éste “consienta” su inconstitucionalidad, ya que resulta ilógico e inadmisibles que la constitucionalidad de una ley ordinaria dependa del consentimiento del particular, sino de que sus preceptos se adecuen a los lineamientos prescritos por la Carta Magna, ni éste puede renunciar previa y definitivamente a la protección que la otorga la Constitución, en tanto que las garantías individuales son irrenunciables, por el contrario, la falta de interposición de este medio de defensa no afecta ni varía las características de la ley, que son su abstracción, generalidad y coercibilidad, es decir, que la citada ley al no ser combatida, no fue nulificada, y por ello simplemente sigue perteneciendo al derecho positivo o vigente.

En este sentido, no puede alegarse válidamente que los gobernados puedan renunciar a sus garantías individuales a través de la figura del consentimiento señalada en el juicio de amparo o convalidar la falta de constitucionalidad de la norma, aún cuando así lo haya considerado el legislador al redactar el actual contenido de la Ley de Amparo, en tanto que ello se traduce en una abolición de los derechos fundamentales, lo cual se encuentra prohibida por los artículos 1 y 29 de la Constitución, ello en tanto que la citada figura imposibilita controvertir una norma que de facto sea inconstitucional, suspendiendo así las garantías individuales sin los requisitos establecidos en los numerales antes citados.

Por tanto, si una ley inconstitucional no es controvertida a través del juicio de amparo en su primer acto de aplicación, ello no significa que no pueda examinarse su constitucionalidad con posterioridad, pues si se considera que el contenido de la norma inconstitucional sigue vigente al igual que el contenido de la Constitución, el juez de amparo debe determinar cual de las dos leyes debe aplicar, a efecto de proteger las decisiones políticas fundamentales.

En este sentido, el Doctor en Derecho Miguel Covían Andrade, al comentar los procedimientos para aplicar los medios de control constitucional abstractos de las normas generales, refiere que:

“Lo anterior es suficiente para entender que en estas condiciones, cuando el medio de control se ejerce a posteriori y no a priori, no debe establecerse ningún plazo para interponer el recurso, porque el simple transcurso del tiempo no convierte en constitucional lo que es inconstitucional, ni tampoco produce la caducidad de una acción procesal que se ejercita por un sujeto de Derecho, cuyos intereses particulares hayan sido lesionados. La situación es distinta en el caso concreto de las normas generales, el cual según lo hemos señalado, se realiza cuando una norma general cuya constitucionalidad se impugna, se aplica para resolver un juicio de legalidad, situación que requiere de la existencia de un plazo para que se envíe la cuestión de anticonstitucionalidad, el cual no puede ser superior a la duración del juicio y hasta el momento previo a su resolución porque de lo contrario, éste nunca acabaría.”⁷¹

⁷¹ COVÍAN, Andrade Miguel, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, op. cit., p. 32.

Tal como lo determinó el ilustre autor, en un medio de control abstracto no puede establecerse la caducidad de una acción procesal, pues lo que se controla es una ley o norma general en sí, cuya constitucionalidad siempre puede ser controvertida, en tanto que se trata de un conflicto de superioridad de normas; lo cual no ocurre en un caso concreto, ya que éste si requiere de la existencia de un plazo para que se resuelva en definitiva la situación del quejoso, esto es que haya certeza jurídica.

Ahora bien, es preciso determinar que el juicio de amparo indirecto contra leyes es un medio de control en abstracto de normas generales, puesto que analiza la constitucionalidad de éstas en sí, en base a un acto concreto de aplicación que sirve de motivo para la interposición del juicio de garantías, siendo este último la causa por la que se deba contener un plazo para su interposición.

Por tanto, si en el juicio de amparo indirecto concurren tanto actos concretos como abstractos, deben de tener un tratamiento diferente, en tanto que el consentimiento por falta de impugnación en los plazos marcados en ley, en lo tocante al acto concreto únicamente deja en firme éste, mientras que la ley inconstitucional no puede ser consentida, pues las garantías individuales son irrenunciables, y por ello el único efecto de no impugnar la norma, será el que ésta siga vigente.

Por dicha situación, es que este medio de control cause confusión, pues la forma en que es tratado es errónea, pues en el juicio de amparo indirecto concurren al mismo tiempo un acto concreto y una norma general abstracta, debiéndose tratar cada uno de ellos en forma distinta y separada.

En este punto es conveniente señalar el juicio de amparo indirecto, tiene como finalidad el que la norma general no se aplique en perjuicio del quejoso en el caso concreto y a futuro, esto es que únicamente por economía procesal se evita que el mismo quejoso ocurra al juicio constitucional tantas veces le fuera aplicado la norma

inconstitucional, pero no por que la falta de impugnación de alguna aplicación de ésta signifique que la constitucionalidad de una norma general, deba sancionarse con el hecho de impedir al quejoso acudir al juicio constitucional.

Indudablemente, la teología del juicio de amparo contra leyes estribó en que en cada caso concreto en que fuera concedida la protección de la justicia federal fuera desaplicada la norma inconstitucional, no importando la multiplicidad de actos de aplicación, pues cabe recordar que si la doctrina del siglo XIX consideró que el juicio constitucional debía proteger al individuo en el acto de aplicación como a futuro, lo fue en razón de economía procesal, para evitar que el quejoso ocurriera tantas veces al juicio constitucional, pero de ninguna manera que al mismo se le impidiera controvertir cada caso concreto.

Entonces, debemos concluir que el presente medio de control constitucional tiene un carácter eminentemente preventivo, pues de encontrarse que la norma aplicada sea inconstitucional, busca evitar que la misma se vuelva a reiterar en casos posteriores al mismo quejoso, lo cual significaría que el citado medio de control si podría interponerse en contra del segundo o posterior acto de aplicación, en el que de demostrarse la inconstitucionalidad de la norma deberá otorgarse la protección de la justicia federal para evitar futuras aplicaciones.

Ciertamente, es completamente absurda la figura del consentimiento contra leyes, pues sí el legislador –y ahora el Poder Judicial Federal- determinó que una ley ordinaria puede ser consentida por el particular al “someterse” a sus disposiciones, con mucha mayor razón se tendría que haber determinado que la Constitución es la norma consentida suprema, pues de igual manera el particular se sometió a su imperio, la cual no solamente fue consentida por un sólo individuo sino por la soberanía que reside en el pueblo, por lo que su ejecución siempre debe ser preferida por las autoridades contra otras de menor jerarquía; razones más que suficientes para demostrar que el principio

de supremacía constitucional no es debidamente acatado por la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Corroborar lo anterior, el artículo primero de la Carta Magna que establece que las garantías individuales no pueden ser restringidas ni suspendidas sino es con las condiciones que ella misma establece, por lo que cualquier norma inconstitucional debe ser desaplicada en todos los casos concretos en que resulte procedente, pues si la norma ordinaria no se ajusta a la Constitución, es evidente que ésta de ninguna manera puede restringir las garantías mínimas del individuo, pues no encuentra sustento alguno en la Constitución.

Continuar con el sistema arcaico del control de la constitucional que actualmente rige en el juicio de amparo indirecto, vulnera el artículo 29 de la Constitución que prohíbe la suspensión de las garantías individuales por un tiempo ilimitado y sobre determinado individuo, toda vez que el juicio de amparo niega al individuo la aplicación del principio de supremacía constitucional, por haber “consentido” previamente una norma secundaria, por lo que de *facto* el juicio de amparo indirecto colabora en la suspensión indefinida de las garantías del individuo, pues aún cuando en diversos asuntos se haya determinado la inconstitucionalidad de la norma, se obliga a algunos individuos a acatarla por un tiempo indefinido.

Por lo anterior, el legislador no debió de haber tratado a una norma ordinaria la igual que un acto concreto, ya que obviamente no son de la misma clase, ni comparten características similares que puedan dar lugar a que se traten de la misma forma.

Por el contrario, el legislador debió haber omitido la figura del consentimiento para el caso de las leyes, pues dicha prevención restringe las garantías individuales, sino que debió haber formulado el juicio de amparo como un verdadero medio de

control de la constitucionalidad, a través del cual hiciera respetar el principio de supremacía constitucional.

b) Exclusión de los segundos o posteriores actos de aplicación de una norma inconstitucional.

Existe expresamente en la Ley de Amparo la prohibición de entablar el juicio de amparo indirecto en contra de los segundos o posteriores actos de aplicación de una norma inconstitucional.

Efectivamente, el ordenamiento en cuestión, en su artículo 73, fracción IV, establece que es improcedente el juicio de amparo:

“IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior”

Recordando que la anterior causal de improcedencia, tiene su origen en la figura jurídica de cosa juzgada, esto es, que a toda controversia planteada ante un órgano jurisdiccional, debe haber una resolución definitiva e inatacable que dirima los puntos controvertidos, por lo que las partes no pueden reabrir nueva discusión ni la autoridad resolutoria, o alguna otra, pueden pronunciarse otra vez respecto del hecho ya definitiva e irrecurriblemente juzgado.

La anterior prevención, de igual manera no representa mayor complicación tratándose de actos concretos, en los que opera perfectamente la figura en cuestión, pues obviamente la situación del particular debe quedar definida, por lo que ninguna autoridad puede revocar el hecho ya juzgado.

Sin embargo, la citada figura no resulta aplicable en tratándose de leyes o normas generales ya que simplemente la naturaleza de éstas no es análoga a una situación en concreto.

Justamente, tal como ya se demostró en párrafos anteriores, la supremacía constitucional implica que en ningún caso pueden restringirse o suspenderse las garantías del individuo por una ley inconstitucional; resultando de igual manera incoherente sostener que puede haber cosa juzgada sobre una hipótesis legal que es abstracta, impersonal e imperativa.

Por ello, habrá que analizar la acción ejercitada por el quejoso y los efectos consecuentes de una sentencia de un juicio de amparo indirecto contra leyes, con la finalidad de demostrar que no existe cosa juzgada respecto de éstas, siendo oportuno recordar que la una ley es obligatoria hasta en tanto no sea modificada, derogada, abrogada o nulificada.

De esta manera, cuando el afectado concurre al juicio de amparo indirecto señalando como acto reclamado una norma general, su objetivo es la de obtener una sentencia que impida que se le aplique la ley inconstitucional, tanto en el acto de aplicación en concreto como a futuro, lo cual previene que el afectado promueva el juicio de amparo tantas veces le fuera aplicado el precepto inconstitucional.

Así, lo que busca el quejoso es que se vea afectada la vigencia de la ley, puesto que la acción ejercitada por el quejoso a través del tribunal de amparo realmente consiste en obtener la derogación u abrogación con efectos particulares de la norma inconstitucional a través de una sentencia que así lo declare.

De tal manera que lo que realiza el juzgado en la sentencia de amparo bien podría denominarse una “declaratoria particular de inconstitucionalidad”, en tanto que

ésta consiste en abrogar o derogar la norma general únicamente respecto del afectado, por lo que si dicha norma está derogada, obviamente ésta ya no puede ser aplicada en lo futuro, pues ya no existe dentro del marco normativo vigente.

Por tanto, si en un juicio de amparo indirecto contra leyes la sentencia respectiva niega la protección solicitada por el quejoso, se tendría que concluir que la misma no surte ninguno de sus efectos derogatorios con efectos particulares, es decir, que la sentencia no modifica ni trastoca el acto legislativo de las autoridades responsables, sino que simplemente ésta continúa en el estado que se encontraba antes del juicio de amparo, esto es, que dicha norma sigue formando parte del derecho positivo o vigente.

Bajo dicha perspectiva, es evidente que la finalidad de un juicio de amparo contra leyes es la derogación de la norma inconstitucional, aún cuando se realice con efectos particulares, por lo que de no obtenerse el amparo únicamente representa el que ésta continúe vigente y coercible, pero no que sobre el particular exista cosa juzgada.

Este es el verdadero efecto legal de una sentencia que niega la protección de la justicia federal en contra de una norma general, y en la cual no opera el principio de cosa juzgada, pues ésta figura sólo puede aplicarse a actos concretos.

En efecto, si operara el principio de cosa juzgada en contra de las leyes, tendríamos que sostener que al operar dicha figura respecto de una ley, el Poder Judicial Federal estaría impedido para modificar lo resuelto en la sentencia de amparo contra leyes, aún a través de otros mecanismos de control de la constitucionalidad.

A efecto de que se comprenda el presente planteamiento, consideremos un caso concreto hipotético, siendo empleada en la especie la Ley del Impuesto Sobre la

Renta, que en su artículo 109, fracción XI, vigente a partir del año fiscal de 2002, establecía una exención ilimitada a favor de llamados trabajadores del Estado por ingresos que obtuvieran por concepto de gratificaciones, aguinaldo y prima vacacional, restringiendo a treinta y quince días de salario mínimo, la exención concedida a los trabajadores de la iniciativa privada por la obtención de los mismos ingresos.

Consideremos, además, la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, Constitucional, que tiene por objeto declarar la inconstitucionalidad de alguna ley con efectos generales.

Ahora bien, bajo tales premisas, imaginemos a un afectado que concurre al juicio de garantías indirecto señalando como acto reclamado el artículo 109, fracción XI, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente en 2002, y cuyo procedimiento culmina con la negativa a otorgarse la protección solicitada, por lo que de conformidad con el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Amparo, éste se encuentra impedido para volver a interponer el citado medio de defensa, en virtud de que sobre el mismo existe, supuestamente, cosa juzgada entre el Congreso de la Unión y el quejoso, por lo que lo resuelto entre ellos no puede ser nuevamente analizado ni trastocado.

En este sentido, consideremos que posteriormente a la emisión de la sentencia en comento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 9/2003, determinó la inconstitucionalidad del artículo 109, fracción IX, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyos efectos generales empezaron a partir del 17 de junio de 2003.

En tal tesitura, si consideramos que hay cosa juzgada en el juicio de amparo en contra de la norma inconstitucional, deberíamos concluir que nada podría modificarla o extinguirla, ni siquiera una acción de inconstitucionalidad.

Entonces, que ocurriría si al entonces quejoso le fuera aplicada nuevamente la norma inconstitucional, ello claro, posteriormente a la declaración de inconstitucionalidad general en comento ¿El Congreso de la Unión o la autoridad responsable podría oponer validamente la excepción de cosa juzgada? ¿Tendría la acción de constitucionalidad la validez para alterar lo resuelto en una ejecutoria de amparo anterior y que constituye cosa juzgada?

Si consideráramos que la excepción de cosa juzgada opera respecto de normas generales, se llegaría al absurdo de concluir que la acción de inconstitucionalidad no puede alterar la sentencia de amparo que versó entre el quejoso y el Congreso de la Unión, pues la misma no admite modificación alguna sobre los hechos controvertidos.

Lo anterior, evidentemente es inverosímil, pues la naturaleza de la ley impide que opere el principio de cosa juzgada, en cambio, si se acepta que la negativa al otorgamiento del amparo constitucional únicamente representa el que la ley ordinaria continúe vigente, la acción de inconstitucionalidad puede válida y congruentemente perturbar la vigencia de la ley, abrogándola, dejando de surtir efectos ésta desde el momento en que fue declara su inconstitucionalidad, pero subsistiendo aquellos actos concretos que fueron “validos” en su momento.

Ciertamente, la acción de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos, no obstante ello, validamente puede perturbar la vigencia de la norma aún cuando exista una sentencia de amparo anterior que haya negado la protección constitucional, pues el único efecto real de esta última determinación, es que la norma continúe vigente al no haber sido anulada, no existiendo en el juicio de amparo indirecto al respecto cosa juzgada, por lo que en éste debe poderse analizar su constitucionalidad posteriormente.

Lo expuesto puede corroborarse, en lo conducente, en los motivos de la jurisprudencia número I.9o.A. J/2, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, de Marzo de 2004, página 1487, cuyo rubro y texto son los siguientes:

RENTA, LEY DEL IMPUESTO RELATIVO. SÍ EXISTE MATERIA PARA CONCRETIZAR LOS EFECTOS DE LA EJECUTORIA QUE CONCEDE EL AMPARO RESPECTO DE SU ARTÍCULO 109, FRACCIÓN XI, VIGENTE EN 2003, NO OBSTANTE LO RESUELTO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2003. De conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las declaratorias de invalidez pronunciadas al resolver una acción de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos, pues dichos efectos se producen a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en esta tesitura, es claro que la declaratoria de invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 9/2003 respecto del artículo 109, fracción XI, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil tres, opera a partir del diecisiete de junio de dos mil tres, según se desprende de los resolutivos de la propia ejecutoria. De este modo, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad de mérito no es suficiente para determinar el sobreseimiento del juicio, pues si para impugnar el precepto apuntado se requiere la existencia de un acto concreto de aplicación en perjuicio del promovente, es inconcuso que los efectos de un eventual fallo protector se traducirían en la devolución de la cantidad enterada como primer acto de aplicación de la norma, así como de todos

aquellos que hayan acontecido entre ese primer acto y antes de la declaratoria de invalidez realizada por nuestro más Alto Tribunal.

Por ello, es falso que opere el principio de cosa juzgada en los juicios de amparo indirecto contra leyes, ya que la negativa a otorgarse la protección solicitada implica únicamente que no se perturba la vigencia de la norma inconstitucional, lo cual es congruente con un verdadero sistema de control de la constitucionalidad, en el que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas no afecta a aquellos actos concretos que fueron válidos antes de la citada declaración, pero que tiene la ventaja de subsanar y frenar las violaciones que se venían cometiendo con anterioridad.

En efecto, en un verdadero Tribunal Constitucional, como pone de relieve Cappelletti⁷², no declara una nulidad de la norma inconstitucional, sino que se anula (*aufhebt*) una ley que, hasta el momento en el cual se publica el pronunciamiento de Alto Tribunal, es válida y eficaz, por lo que esta anulabilidad debe identificarse, como una sanción a través de la cual se cancelan o expulsan del mundo jurídico, disposiciones o fragmentos de estas y como un medio de reparación del sistema, al que se debe acudir.

Por dicha circunstancia, si se negó el amparo y protección del juicio de amparo indirecto en contra de una norma, debemos considerar únicamente que la misma sigue vigente, al igual que la Carta Magna, por lo que debe poderse plantear su incompatibilidad con motivos de sus segundos o posteriores actos de aplicación y declararse por todo tribunal competente la supremacía de la Constitución.

Ello, ya es reconocido en el derecho guatemalteco, pues al autor Manuel de Jesús Mejicanos refiere al respecto que:

⁷² CAPPELLETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional, Estudios de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1987, pp. 68 y ss.

“Como aspectos importantes a tener en cuenta respecto de la acción procesal de inconstitucionalidad abstracta en el ordenamiento jurídico guatemalteco, se citan los siguientes:

...

b. No existe un plazo establecido en la ley para promoverla, es decir no existen plazos que determinen situaciones de caducidad y prescripción para promover la acción. Como se explicará más adelante, únicamente se requiere que la norma impugnada esté vigente...”⁷³

Por lo que todos aquellos actos concretos que hubieren nacido antes de la declaratoria particular de inconstitucionalidad que debería llevarse a cabo en los juicios de amparo indirecto, no son afectados por ésta, sino solamente a partir de dicha declaratoria, conservándose así el principio de seguridad jurídica, que impide controvertir aquellos actos concretos nacidos bajo la vigencia de la ley.

A mayor abundamiento, es incorrecto que el legislador haya contemplado que en las controversias surgidas en el juicio de amparo indirecto con motivo de una norma inconstitucional opera el principio de cosa juzgada, pues ello implicaría hacer nugatorias las decisiones políticas fundamentales, en tanto que se permite que una ley inconstitucional esté restringiendo por tiempo indefinido el uso y goce de las garantías individuales, cuando éstas en realidad se encuentran vigentes.

Por lo que si una ley contraría el contenido de la Constitución, las consecuencias de esta norma secundaria deben ser nulificadas en tanto ello sea posible, esto es, que debe estructurarse un sistema del control de la constitucionalidad

⁷³ MEJICANOS JIMÉNEZ, Manuel de Jesús, “*La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco (análisis sobre la acción, el proceso y la decisión de inconstitucionalidad abstracta)*”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/pr24.pdf>, fecha de consulta 01 de noviembre de 2007.

que permita al juicio de amparo destruir los efectos de normas inconstitucionales, sin afectar aquellos casos concretos en los que opere el principio de cosa juzgada.

En algún momento, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió, aunque en otras palabras, lo que estamos comentando, en el sentido de que debe valorarse cada situación concreta, cuyo sentido original se observa en la jurisprudencia número 273, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 169-174, Primera parte, compilación de 1995, que refería lo siguiente:

SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE EN AMPAROS PROMOVIDOS POR EL MISMO QUEJOSO. Si las autoridades responsables son las mismas en dos juicios de amparo promovidos por el mismo quejoso, pero los actos reclamados y en especial los de aplicación, son diversos, no procede sobreseer en el segundo juicio.

De ahí, que el legislador debió considerar a las normas generales de manera distinta a los actos concretos, pues la “declaratoria particular de inconstitucionalidad” que se surge con motivo de los juicios de amparo indirecto, debe proceder en contra de el segundo o posterior acto que se impugne, cuya protección en caso de ser procedente, no debe tener efectos retroactivos, sino hasta el momento en que un tribunal declare su nulidad, subsistiendo los actos que fueron validos en su momento.

3.2.2. Amparo directo.

3.2.2.1. Análisis del sistema vigente del control de constitucionalidad de leyes.

El juicio de amparo directo vigente tiene como finalidad la revisión de la legalidad de una sentencia dictada por un tribunal en materia común que ponga fin a un

juicio y que no pueda ser revocada o modificada mediante los recursos ordinarios; asimismo, se encarga del control de la constitucionalidad de las leyes que se hayan aplicado en la misma sentencia reclamada o en el acto impugnado de origen, de conformidad con los artículos 73, fracción XII, y 158 de la Ley de Amparo.

A diferencia del juicio de amparo indirecto, y como su nombre lo indica, se interpone directamente ante el tribunal que dictó la sentencia dentro del término genérico de 15 días, debiendo remitir éste el expediente original con el escrito de interposición del juicio de garantías ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, siendo esta la primera instancia de este juicio constitucional.

Así, en el juicio de amparo que nos ocupa, el tribunal que dictó la sentencia que se impugna tiene la calidad de autoridad responsable, y por ende deberá acompañar su informe con justificación. En este caso el informe versará sobre la sentencia reclamada, y en él se expresan los razonamientos y antecedentes que pudieran ser pertinentes para defender su constitucionalidad.

Es importante remarcar, que la sentencia que pone fin a un procedimiento ordinario es el acto reclamado que se impugna a través del juicio de amparo directo, siendo ello la *litis* de este juicio, aunque de manera excepcional pueda alegarse la inconstitucionalidad de algún precepto de ley, que desde un punto de vista procesal surge como una excepción, pues ésta no puede señalarse como acto reclamado.

En efecto, el artículo 166 de la Ley de Amparo, en su fracción IV, establece que cuando se impugne una sentencia definitiva por considerarse inconstitucional la ley aplicada, ello será materia únicamente de los conceptos de violación sin que se señale como acto reclamado la norma general aplicada, y la calificación de ésta se hará en la parte considerativa de la sentencia.

Al igual que en el juicio de amparo indirecto, la sentencia del amparo directo puede ser dictada sobreseyendo el juicio de amparo, o bien, concediéndolo o negándolo, caso en el cual puede ser impugnada a través de un recurso de revisión por las partes, exceptuándose a la autoridad responsable, es decir, los órganos judiciales o jurisdiccionales que emitieron la sentencia reclamada, ello en virtud de que conforme al artículo 17 constitucional, su función debe ser imparcial, en total desapego al interés de las partes del juicio natural, y por ello carezcan de legitimación para interponer este recurso⁷⁴. Sin embargo, la procedencia de este recurso está seriamente limitada, por lo que algunos autores le han denominado revisión extraordinaria.

Los requisitos para que sea procedente dicha revisión es que el Tribunal Colegiado decida sobre la constitucionalidad de leyes, federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de las entidades federativas, o que se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y que dicho problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia jurídica a juicio de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 107, fracción IX, de la Constitución, en relación con el diverso 83, fracción V, de la Ley de Amparo; recordando que tratándose de normas generales distintas a las señaladas, el recurso será improcedente, al ser el tribunal colegiado la última instancia en ese aspecto.

Relacionado con lo anterior, cabe señalar que de acuerdo a la jurisprudencia de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”⁷⁵, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuando exista jurisprudencia emitida por el Máximo Órgano judicial de nuestro país o

⁷⁴ Vid. Tesis de jurisprudencia número P./J. 22/2003, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, de julio de 2003, página 23.

⁷⁵ Tesis de jurisprudencia número 2a./J. 64/2001, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, de diciembre de 2001, página 315.

sus Salas, que defina el tema de constitucionalidad planteado, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia que exige la procedencia de este recurso, y por ende resulte improcedente el recurso de revisión y el juicio de amparo directo concluya en primera instancia ante el tribunal colegiado.

Retomando, la sentencia de amparo definitiva, en cuanto interesa a este estudio, puede ser dictada básicamente en dos sentidos:

- I) Que conceda el amparo y protección al quejoso contra el acto reclamado, ya sea por vicios de legalidad en la sentencia en sí o por haberse encontrado vicios de inconstitucionalidad en los preceptos legales aplicados al caso concreto.
- II) Que niegue el amparo, lo cual significaría que no se demostró la ilegalidad de la sentencia reclamada, ni la inconstitucionalidad de los preceptos legales aplicados a la litis.

En el primero de los casos señalados, el tribunal que dictó la sentencia reclamada deberá dictar una nueva siguiendo los lineamientos señalados por el tribunal de amparo, y en el caso en que se haya considerado inconstitucional una norma aplicada, se ordenará que la responsable desaplique al asunto en *litis* esa disposición, teniendo esta protección constitucional únicamente efectos concretos entre las partes en el juicio de amparo, esto es, únicamente respecto de la sentencia reclamada y no así sobre la ley, pues ésta no es el acto reclamado y por ello existe el impedimento para pronunciarse en los puntos resolutivos sobre el vicio de inconstitucionalidad que se observó en la norma general aplicada, tal como lo contempla el artículo 166 de la Ley de Amparo, lo que se traduce, en el hecho de que la protección de la justicia federal únicamente se centra en desaplicar al caso concreto la norma inconstitucional, por lo que ésta podría ser aplicada posteriormente al quejoso en un nuevo acto de aplicación

e igualmente el quejoso podría combatir la constitucionalidad de la norma en un nuevo juicio de amparo directo.

En el segundo caso, la protección federal que se negó únicamente tendría como consecuencia dejar en firme al caso concreto que se analizó, es decir, que la sentencia reclamada y el acto impugnado de origen son los únicos que adquieren la característica de cosa juzgada (casos concretos), no así la norma controvertida, al no existir pronunciamiento alguno respecto de ésta, ello en razón de que de igual forma no hay un punto resolutivo en el que expresamente se pronuncie respecto de la norma, por lo que puede ser aplicada posteriormente al quejoso en un nuevo acto de aplicación y de nuevo el quejoso podrá combatir la constitucionalidad de ésta en un diferente juicio de amparo directo.

Esta es la principal diferencia habida entre el amparo indirecto contra leyes y el amparo directo en el que se controvierte una norma general, la cual radica en que el primero de estas vías concede una protección en contra de la norma aplicada a futuro, en tanto que si hay puntos resoltivos en los que se determina la inconstitucionalidad de la norma, evitándose así futuras aplicaciones de ella, mientras que la segunda vía no concede la protección en contra de la norma aplicada sino en contra de la sentencia reclamada, por lo que en este último medio de defensa se deja a las autoridades el poder aplicar ulteriormente la norma cuya constitucionalidad se analizó, pues no hay tal pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la norma en los puntos resoltivos.

No obstante ello, de hecho el Poder Judicial Federal a través de la jurisprudencia, ha tratado de asimilar este medio de defensa con la mecánica que rige para el juicio de amparo indirecto, aplicando las figuras de cosa juzgada y de consentimiento, sin que se motive adecuadamente por que se les pretende dar un tratamiento similar, pues no es válido argüir que operen en este juicio las excepciones o

causales de improcedencia del amparo indirecto contra leyes, existiendo al respecto criterios contradictorios, que crean confusión respecto del correcto control de la constitucionalidad que debe operar en los juicios de amparo directo. Cuestiones que se analizarán en el próximo apartado.

3.2.2.2. Deficiencias estructurales en el control de la constitucionalidad.

Aunque parezca contradictorio, creemos que la principal deficiencia estructural del juicio de amparo directo no radica en el articulado de la Ley de Amparo, sino de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, pues a través de éstos se ha sostenido la similaridad del amparo directo frente al indirecto, aún cuando su naturaleza jurídica es distinta, creando confusión entre sus inferiores.

Lo anterior, redundante en que se apliquen al amparo directo casuales de improcedencia que resultan, en todo caso, sólo aplicables al amparo indirecto, complicándose claramente los efectos de una y otra instancia y en perjuicio del quejoso que se ve impedido para solicitar el amparo y la protección federal.

Además, cabe señalar que si en el amparo indirecto contra leyes impropriamente se aplican las figuras jurídicas del consentimiento y cosa juzgada tratándose de leyes, resulta completamente errónea la aplicación de estas figuras al amparo directo en el que se controvierte una norma general.

Las figuras anteriores, complican más nuestro sistema jurídico si se considera que en el amparo indirecto el “consentimiento” de la norma general ocurre cuando ésta no se impugna en su primer acto de aplicación, mientras que en el amparo directo no se señala como acto reclamado la norma en sí, asimismo, la figura de cosa juzgada opera en el juicio de amparo indirecto, mientras que si se escoge la vía directa para combatir el primer acto de aplicación no hay un punto resolutivo que se pronuncie sobre la

constitucionalidad de la norma, entonces, ¿Qué sucede si en contra del primer acto de aplicación no se escoge la vía indirecta del amparo sino la directa? ¿Cuál será la influencia de la sentencia del amparo directo que concede la protección constitucional sobre las futuras aplicaciones de la norma que se tildó de inconstitucional? ¿Cuál será la influencia de la sentencia del amparo directo que la niega?

Considerando lo anterior, puede ocurrir que a un afectado por la norma inconstitucional le es negado el amparo federal indirecto por motivo de su primer acto de aplicación, sin embargo, posteriormente surja una jurisprudencia que fija la inconstitucionalidad de la norma, por lo que obviamente esta persona buscará a través del amparo directo el que se le otorgue la protección constitucional, pues en este medio no debe haber pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma y además existe artículo expreso que obliga a los juzgadores a aplicar la jurisprudencia de sus superiores ¿En este caso procederá la aplicación de la jurisprudencia en el amparo directo contra la norma que previamente ya había sido analizada en un juicio de amparo indirecto anterior y que constituye cosa juzgada?

Los criterios que han tratado de resolver estos puntos son contradictorios, pues parten de la premisa falsa de que son similares los juicios de amparo indirecto y los del directo.

Por ello, es importante depurar la confusión que hay con el amparo directo con el indirecto, en lo tocante a las figuras cosa juzgada y de consentido, siendo que respecto de ésta última se decidió dedicar, además, un apartado por separado.

a) Confusión con el juicio de amparo indirecto.

El Poder Judicial de la Federación, como ya se ha mencionado, ha sostenido criterios en los que trata indistintamente al amparo directo como indirecto, asemejando

ambas vías del juicio de amparo y declarando, en la mayoría de los casos, infundados o inoperantes los agravios expresados en el amparo directo contra la constitucionalidad de leyes.

No es nuestro propósito discernir sobre todas las jurisprudencias o tesis aisladas que se han emitido a la fecha sobre este tema, sino sólo de aquellas que consideramos tienen un valor trascendental para efectos de demostrar las contradicciones que hay sobre el tema que nos ocupa, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o sus Salas, han emitido criterios sin fundamento y contradictorios, o han cambiado aquellos que jurídicamente están en lo correcto, causando confusión entre sus inferiores.

Para comenzar el presente análisis, resulta ilustrativo el criterio aislado sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que habría determinado correcta y medularmente el que el juicio de amparo directo procedía en contra de los segundos o posteriores actos de aplicación de la norma que se tilda de inconstitucional, pues en este medio de defensa sólo se pronuncia respecto de la constitucionalidad de una sentencia recaída a un procedimiento, y no así sobre la ley o norma general, ya que ésta no se refleja en los puntos resolutive de la sentencia de amparo.

En efecto, en el criterio aislado número XL/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, de mayo de 1998, página 65, se refiere lo siguiente:

APLICACIÓN DE LEYES EN SENTENCIAS EMITIDAS EN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SU IMPUGNACIÓN EN AMPARO DIRECTO PROCEDE EN CONTRA DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo

166, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no procede sobreseer en el juicio de amparo directo respecto de una ley, aun cuando se trate del segundo acto de aplicación, pues no tiene el carácter de acto reclamado, en virtud de que el planteamiento de inconstitucionalidad de una norma legal que se formula dentro de los conceptos de violación, conduce al tribunal a conceder o negar el amparo respecto de la sentencia, mas no a otorgarlo o negarlo respecto del precepto analizado. Así, aun cuando dentro de la sistemática de la Ley de Amparo no se establece la posibilidad de combatir una ley con motivo de un segundo o ulterior acto de aplicación que perjudique a la parte quejosa, pues ello se traduce en que se estime consentido y se desprende, también, que de haberse analizado una norma en una ocasión, en relación con el mismo quejoso existirá cosa juzgada sobre el tema, debe precisarse que tal sistema rige el amparo que se tramita ante los Jueces de Distrito, no a los juicios de amparo directo, según se ha explicado, en tanto que el juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito es de carácter restrictivo y el pronunciamiento correspondiente debe referirse a la sentencia en la que se aplica la norma que se tilda de inconstitucional, sin reflejarse en los resolutivos de la sentencia de amparo la decisión respecto de la ley.

Continuando con dicho criterio, creemos que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo confirmó en la Jurisprudencia número 2a./J. 37/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, de mayo de 1999, Página 480, en el que se argumentó lo siguiente:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. El artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, obliga al órgano de control constitucional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, cuando la jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de una ley, como si su contenido formara parte de los conceptos de violación en el amparo directo, porque la jurisprudencia tiene fuerza obligatoria y debe acatarse, mientras no se modifique o interrumpa por el órgano que goza de facultades para ello. La jurisprudencia no implica la creación o derogación de una norma, sino que es la interpretación válida y obligatoria de la ley, que se forma por haberse resuelto una contradicción de tesis o sustentarse el mismo criterio en cinco ejecutorias, sin ninguna en contrario. Por ello, cuando existe, produce sus efectos para todos los casos concretos que se adecuen al supuesto precisado en la misma. Consecuentemente, la obligación de aplicar la jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes, en el juicio de amparo directo, implica que el Tribunal Colegiado debe conceder el amparo por fundarse el acto reclamado en precepto declarado inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si no hace tal pronunciamiento, a pesar del deber que tenía de suplir la deficiencia de la queja, resulta procedente el recurso de revisión en contra de dicho fallo.

De lo transcrito, se observa claramente que en tratándose de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, ésta surte efectos en todos los casos concretos que se adecuen a la misma que sean materia del juicio de amparo directo; sin

que se observe que la citada Sala limite dicho criterio al primer acto de aplicación de la norma inconstitucional.

Dicho juicio es el correcto, pues cuando se reconoce que una ley es inconstitucional a través de una jurisprudencia, es evidente que dicha manifestación palpable de inconstitucionalidad surte efectos en todos aquellos casos concretos que sean materia del amparo directo, en el cual debe desaplicarse toda norma inconstitucional, sin que importe si previamente se consintió la norma, pues dicha desaplicación no afecta la vigencia de la norma, ni es el acto reclamado.

Sin embargo, meses después la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia número 96/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, de Agosto de 1999, Página 78, sostuvo el siguiente criterio:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON EN AMPARO DIRECTO SI PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL RESPECTO DE LA CUAL, SI SE TRATARA DE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SE ACTUALIZARÍA ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, en el amparo directo puede alegarse la inconstitucionalidad de algún precepto dentro de los conceptos de violación de la demanda. No obstante, si respecto del precepto reclamado se actualiza alguna de las hipótesis que, si se tratare de un juicio de amparo indirecto, determinaría la improcedencia del juicio en su contra y el sobreseimiento respectivo, tratándose de un juicio de amparo directo, al no señalarse como acto reclamado tal norma general, el

pronunciamiento del órgano que conozca del amparo debe hacerse únicamente en la parte considerativa de la sentencia, declarando la inoperancia de los conceptos de violación respectivos, pues ante la imposibilidad de examinar el precepto legal impugnado, resultarían ineficaces para conceder el amparo al quejoso.

De la transcripción se observa que aún cuando la Segunda Sala de nuestro máximo Órgano Judicial, acepta que en el juicio de amparo directo no se señala como acto reclamado la norma general, pero refiere que existe una imposibilidad jurídica de examinarla cuando se actualice alguna causal de improcedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes.

Lo anterior, pone de manifiesto la impericia en el tratamiento de la mecánica del juicio de amparo directo, en la que se ejerce una excepción y por tanto las autoridades que la ordenaron, publicaron y ejecutaron la norma no son llamadas a juicio, pues no hay protección constitucional sobre la ley en este medio, sino una mera desaplicación en el caso concreto, esto es, que en este medio no se protege al particular en contra de la ley inconstitucional, pues incluso ésta le puede ser aplicada nuevamente.

En este sentido, y sin fundamento legal alguno ni una adecuada motivación se explica por que se asimilan vías distintas, que desde luego no tienen la misma finalidad.

Tan carente de fundamentación jurídica es la jurisprudencia con número 2a./J. 96/99, que años después la propia Segunda Sala señaló que en el juicio de amparo directo no existía disposición concreta que regulara el consentimiento de la ley, cuestión que mencionó en su criterio aislado número 2a. CI/2004, visible en el

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, del Tomo XX, del mes de Diciembre de 2004, en su página 559, en el que refiere:

AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EL CONSENTIMIENTO DE LA NORMA GENERAL RECLAMADA, POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE APLICACIONES ANTERIORES, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA). El citado precepto prevé los principios generales del consentimiento tácito en la aplicación de una norma, cuyo sistema no es exclusivo del juicio de amparo indirecto, por lo que si bien en el amparo directo contra leyes no es una causa para sobreseer, no impide la aplicación de tales principios para analizar el consentimiento de la disposición de observancia general reclamada y, en su caso, la declaración de inoperancia, toda vez que en el juicio de garantías en vía directa no existe precepto alguno que regule expresamente dicho consentimiento.

En este sentido, la citada Sala pareciera que confunde el acto reclamado en el juicio de amparo directo, pues del rubro del criterio transcrito se observa que este órgano consideró el consentimiento de la norma general “reclamada”, lo cual evidentemente es incorrecto, pues la norma no es el acto reclamado, ni tiene ninguna influencia el que haya faltado la impugnación correspondiente en aplicaciones anteriores, pues en el amparo directo no se protege al quejoso en contra de la ley, esto es, que en nada se ve afectada la coercibilidad de la ley.

Sin embargo, la citada Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si conoce perfectamente esta distinción, la cual adujo al resolver la contradicción de tesis número 27/2004-SS, en la que sostuvo el siguiente criterio:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA SI EL JUICIO DE NULIDAD ES IMPROCEDENTE. La aplicación que debe realizar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo no es irrestricta, sino que está condicionada a que el juicio de nulidad sea procedente, lo que no sucede cuando los actos fueron consentidos por el actor; lo anterior, no impedirá la aplicación de la citada jurisprudencia en juicios ulteriores que sean procedentes, pues al igual que en el juicio de amparo directo, la sentencia dictada en los juicios de nulidad produce efectos únicamente contra la resolución impugnada, mas no contra la ley que sirve de fundamento.

De la jurisprudencia por contradicción citada, se colige que la aplicación de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de alguna ley es aplicable en todos los juicios de amparo directo que resulten procedentes, pudiendo aquella hacerse valer en todas las aplicaciones ulteriores de la norma inconstitucional, además, concluye que en el juicio de amparo directo produce efectos únicamente respecto a la resolución impugnada y no contra la ley que sirvió de fundamento.

Ello podría hacernos pensar que la protección del juicio amparo directo resultaría procedente en contra de la primer y ulteriores aplicaciones de la norma inconstitucional.

Así parece ser que lo entendió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que sostuvo que el amparo directo únicamente tiene

efectos sobre el acto reclamado, es decir, la sentencia definitiva, teniendo esta vía una mecánica diversa a la del amparo indirecto, y por ello puede controvertirse la inconstitucionalidad de una norma cuantas veces sea aplicada al quejoso, sin que importe si se trata del primero, segundo o ulterior actos de aplicación.

Criterio aislado que es visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, del Tomo XX, del mes de julio de 2004, en su página 1634, y que refiere:

AMPARO DIRECTO. EN LA DEMANDA RESPECTIVA ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O REGLAMENTOS, AUN CUANDO NO SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. De lo previsto en los artículos 21, 22, fracción I y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se desprende que cuando el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición general (ley, tratado internacional, reglamento, etc.), puede ejercer la opción de agotar los recursos o medios ordinarios de defensa previstos en la ley o reglamento y, en caso de ser éstos desfavorables, acudir al juicio de garantías uniinstancial; aunado a ello, el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la citada ley permite en dicha instancia constitucional controvertir tal afectación a la Carta Magna, pero únicamente a través de los conceptos de violación (pues es de explorado derecho que esta impugnación no puede constituir parte del acto reclamado, resultando como consecuencia, por obvias razones, que no pueda llamarse a las autoridades que intervienen en el proceso legislativo), por lo que la decisión de otorgar o no la protección instada es respecto de la sentencia y no del precepto en cuestión; en estricta relación con lo anterior, el efecto de la declaración de

inconstitucionalidad que ahí se haga, en términos del artículo 80 de la ley de la materia, únicamente tendrá efectos para el acto reclamado, es decir, la sentencia definitiva, resolución que ponga fin al juicio o laudo dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. De ahí que la mecánica que rige tal juicio sea diversa a la del amparo indirecto, pues en el directo podrá controvertirse la inconstitucionalidad de una norma cuantas veces sea aplicada al quejoso, esto es, sin que importe si se trata del primero, segundo o ulterior actos de aplicación, ya que considerar lo contrario sería tanto como denegarle la posibilidad de controvertir el acto reclamado mismo.

No obstante ello, a la postre en la tesis de jurisprudencia número 53/2005, aprobada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, en sesión privada del quince de abril de dos mil cinco, se adujo que para que procediera analizar la constitucionalidad de de leyes, debe de cumplirse, entre otros requisitos, el que el acto de aplicación sea únicamente el primero o bien uno posterior siempre que no haya “consentimiento” de la ley. El texto de la citada jurisprudencia es el siguiente:

AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA). Cuando el juicio de amparo directo derive de un juicio de nulidad en el que se controvierta un acto o resolución en que se hubiesen aplicado las normas generales controvertidas en los conceptos de violación, y no se

actualice el supuesto de suplencia de la queja previsto en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, para que proceda el estudio de su constitucionalidad, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos: 1. Que se haya aplicado la norma controvertida; 2. Que cause perjuicio directo y actual a la esfera jurídica del quejoso; 3. Que ese acto de aplicación sea el primero, o uno posterior, distinto de las aplicaciones que realice la autoridad jurisdiccional durante el procedimiento natural, siempre que no exista consentimiento, por aplicaciones anteriores a la emisión de la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad, pues de lo contrario serían inoperantes los argumentos relativos, aun bajo la premisa de que la norma reclamada se hubiese aplicado nuevamente durante el juicio natural.

Lo anterior, además de incorrecto (pues requiere que todas las aplicaciones anteriores no sean consentidas), ha servido para que las autoridades administrativas y legislativas del país abusen de su poder, lo cierto es que de hecho el grueso de la población mexicana se ve obligada a acatar una disposición contraria al mandato de la soberanía popular, siendo las clases más pobres las que tienen menos oportunidades de ocurrir al amparo y las que ven más afectadas sus garantías individuales.

Efectivamente, de nadie es desconocido el hecho de que los poderes legislativos y las autoridades administrativas, más que tratar que sus disposiciones o actos sean apegados a la Constitución, buscan que el particular se descuide y puedan ejecutar impunemente sobre él un acto inconstitucional, pues saben perfectamente que sólo unos cuantos con los medios económicos y la instrucción suficiente pueden alegar la inconstitucionalidad de la norma e interponer los medios de defensa de manera adecuada y en contra del primer acto de aplicación.

En este sentido, y contrariamente a lo señalado por las jurisprudencias 96/99 y 53/2005, antes referidas, es de reiterarse que las garantías individuales no pueden restringirse por una ley secundaria inconstitucional, porque así literalmente lo expone el artículo 1º constitucional; mucho menos puede aceptarse que se pongan trampas procesales en el juicio de amparo para demeritarlas.

Claramente la Ley de Amparo en su artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, establece que cuando se impugne una sentencia en la que se haya aplicado una norma inconstitucional, la calificación de ésta deberá hacerse en la parte considerativa de la sentencia, de lo que se refiere contundentemente que el tribunal que conozca del amparo otorga la protección constitucional respecto del caso concreto y no la norma en sí.

Por ello, resulta absurdo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia pretenda señalar que les son aplicables al juicio de amparo directo las causales de improcedencia del indirecto, pues el primero de ellos de concederse en nada afecta a la norma general, pues al quejoso le seguiría siendo aplicable la norma, al no verse afectados la imperatividad o coercibilidad de ésta, por que simplemente no hay pronunciamiento sobre la norma inconstitucional, ni son llamadas al juicio constitucional las autoridades que emitieron dicha ley, esto es, que nunca se deroga la norma con efectos particulares.

Ciertamente, resulta conveniente señalar *grosso modo* las hipótesis de improcedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes, contenidas en el artículo 73 de la Ley de Amparo:

A) Las contenidas en las fracciones III y IV, que refieren que el amparo es improcedente contra leyes u actos que sean o hayan sido materia de otro juicio de amparo, cuando se trate del mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el

propio acto reclamado, esto es, que el legislador contempló en el juicio de amparo la figura jurídica de cosa juzgada.

B) Las contenidas en las fracciones XI y XII, que refieren medularmente que el juicio de amparo es improcedente cuando se entable en contra de actos consentidos, entendiéndose por tales aquellos en que no se hubiera interpuesto el juicio de amparo en los términos de ley.

Ahora bien, resulta evidente que en el amparo directo no pueden aplicarse las fracciones señaladas en el inciso A), pues son distintas en el amparo indirecto las autoridades demandadas, así como el propio acto reclamado.

En este sentido y considerando aún lo que ha expuesto la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la cosa Juzgada, para que opere dicha excepción es menester que exista identidad de personas, acciones y de cosas en dos juicios diferentes y que se hayan resuelto las mismas cosas que se debatieron en un juicio anterior.

En este punto, es evidente que en lo tocante a normas generales no puede operar la figura de cosa juzgada en el juicio de amparo directo, pues en el juicio de amparo indirecto las partes son normalmente el agraviado y el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados y el titular del Poder Ejecutivo, y la acción solicitada es la de que se proteja al quejoso en contra de la norma inconstitucional, pues ésta es el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto; mientras que en el juicio de amparo directo no concurren las citadas autoridades, en tanto que sólo hay una instancia ordenadora que es el Tribunal que dictó la sentencia reclamada, además, en este tipo de juicios la acción solicitada es la de protección del quejoso en contra de la sentencia definitiva, tan es así que no se protege al quejoso en contra de la norma general impugnada de inconstitucional.

En tal tesitura, es evidente que la figura de cosa juzgada no puede aplicarse al caso del amparo directo cuando se analiza la constitucionalidad de normas generales en vía de excepción, pues ni las partes, ni la acción o el objeto se comparten en ambas vías del juicio de amparo.

Razonamientos que no se observa que haya realizado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para fundar y motivar su resolución, pues sin justificación alguna determina lo que a su parecer conviene, lo cual no es válido tratándose de un órgano de justicia.

Respecto a las fracciones contenidas en el inciso B), es de señalarse que éstas disponen que el juicio de amparo es improcedente cuando éste no se interponga contra los actos reclamados dentro de los términos que señale la ley.

En tal tesitura, si el acto reclamado en el juicio de amparo directo lo es una sentencia definitiva, únicamente tendría que analizarse si ésta fue impugnada dentro de los plazos que marca la Ley de Amparo, por lo que no interesa si la norma previamente fue “consentida”, pues este medio de defensa no produce efecto alguno respecto a la ley y a las autoridades que intervinieron en el proceso formal donde se creó ésta, en tanto que no protege al particular en esa cuestión.

La anterior deficiencia, como ya se dijo, se crea medularmente en que la Ley de Amparo nunca distingue y trata de manera separada a los actos concretos de los abstractos, esto es, que no puede darse el mismo tratamiento a un caso concreto que a una norma general, lo cual al acontecer en los juicios de amparo indirecto, repercute en el control de constitucionalidad de leyes del juicio directo, en el que no puede haber cosa juzgada respecto de la norma o ley controvertida, pues sólo hay una inaplicación

de la norma al caso concreto, sin que se afecten las características de vigencia y coercibilidad de la misma.

De tal manera, que se observa que el amparo indirecto contra leyes surge como una trampa procesal para los gobernados, pues en base a que en dicho medio se cuestiona directamente la constitucionalidad de normas, se nos pretende hacer creer a través de la ley y la jurisprudencia que las cuestiones que en él se pronuncien deben reflejarse de manera inmediata en los juicios de amparo directo, tal como si se tratara de cosa juzgada.

A fin de que sea plenamente comprendido el cuestionamiento que se está realizando, consideremos que el afectado por una norma inconstitucional en su primera aplicación opta por agotar los medios de defensa ordinarios, cuya resolución constituye una sentencia reclamable en el juicio de amparo directo, por lo que aún cuando se otorgue la protección solicitada, es evidente que puede volverse a aplicar al quejoso la ley impugnada en un ulterior acto de aplicación, sencillamente por que no se deroga la norma o no se afecta su vigencia, y por ello sobre dicho tema no opera la figura de cosa juzgada, al no señalarse como acto reclamado.

Por la misma razón tendría que concluirse que si el amparo solicitado en la vía directa es negado, el quejoso validamente puede volver a interponer este mismo medio de defensa en contra de un ulterior acto, pues aún cuando en un anterior juicio de amparo directo se haya negado la protección constitucional, ello no significa que sobre el tema exista cosa juzgada y por ende el quejoso pueda interponerlo cuantas veces le sea aplicada la norma inconstitucional, y en consecuencia este quejoso pueda beneficiarse incluso de cualquier jurisprudencia que haya salido con posterioridad a la primer sentencia de amparo.

No así, el quejoso que ocurrió ante el primer acto de aplicación al juicio de amparo indirecto, pues en virtud de que en este juicio se controvierte la norma inconstitucional, teniendo como contraparte a las autoridades que emitieron la norma, se concluye que existe cosa juzgada al respecto, por lo que aún cuando el mismo quejoso se le vuelvan a aplicar en ulteriores actos las normas inconstitucionales y ello se alegue ante el tribunal colegiado, dichos argumentos serán desestimados y se declararan inoperantes, tal como ya se adujo anteriormente, ante lo resuelto en la primer sentencia del juicio de amparo indirecto.

Así, son evidentes las deficiencias en el juicio de amparo indirecto contra leyes pues el mismo surge como una trampa procesal en los juicios de amparo directo (ante los criterios del Poder Judicial Federal), que impide analizar ulteriormente la constitucionalidad de una norma a efecto de desaplicarla a un caso concreto.

A mayor abundamiento, imaginemos que la vía indirecta del juicio de amparo está derogada de la Ley de la materia, bajo esta hipótesis nadie dudaría que el juicio de amparo directo procedería cuantas veces le sea aplicada la norma inconstitucional al quejoso, pues cada caso concreto sería diferente, al ser distintas las partes y el propio acto reclamado, y al no existir en nuestro sistema de control de la constitucionalidad más que inaplicaciones de una norma inconstitucional.

Efectivamente, si no existiera el amparo indirecto contra leyes, no se podría argüir validamente que existe cosa juzgada respecto de la norma inconstitucional, e incluso la figura de consentimiento de la ley, pues la norma ya no sería el acto reclamado, sino cada caso concreto, siendo así que el juicio de amparo sólo procedería contra actos concretos, por lo que el principio de cosa juzgada sólo afectaría a cada acto concreto en sí.

Ahora bien, con ello se demuestra que la aplicación de las figuras de consentimiento y cosa juzgada contempladas para el juicio de amparo indirecto son erróneas, pues de ninguna manera concuerdan con el control de la constitucionalidad llevado a cabo en los juicios de amparo directo, por ello es que resulten contradictorios los criterios del Poder Judicial Federal que han tratado de integrar ambas vías, pues dichas deficiencias se hacen palpables al tratar de ser aplicados a la vía directa del juicio de amparo, por lo que nuestro sistema de control de constitucionalidad es en cierto grado incongruente, derivado no de los preceptos que regulan este medio de defensa, sino de las interpretaciones integrativas que se han realizado al respecto.

Independientemente de lo expuesto, las causales de improcedencia en estudio no son compatibles con el espíritu protector que deben tener ambos tipos de juicios de amparo.

Efectivamente, resulta incoherente sostener que puede haber cosa juzgada sobre una ley o cualquier disposición abstracta, impersonal e imperativa, tanto en los juicios de amparo indirecto como en los directos, sino que por el contrario, debe buscarse la fórmula mediante la cual ambos sistemas de amparo verdaderamente se integren a fin de proteger la supremacía constitucional, con sus respectivos y específicos efectos, haciendo congruentes las figuras contempladas en las causales de improcedencia y sobreseimiento de los mismos, a efecto de que no puedan ser malinterpretadas en perjuicio de los gobernados.

b) Improcedencia derivada de un acto previo en el que se consintió la norma inconstitucional.

El presente tema tiene una íntima relación con el anterior, en tanto que la inoperancia de los argumentos vertidos contra una ley consentida previamente a la interposición del juicio de amparo directo, tiene su origen en la confusión que se ha hecho de este medio con la vía del juicio de amparo indirecto, sin embargo, es necesario dedicar el presente acápite a fin de pormenorizar y de precisar por separado las complicaciones prácticas derivadas de esta figura.

Como ya se adujo anteriormente, si en el juicio de amparo directo no concurre como acto reclamado la ley, no importaría en este medio de defensa si el quejoso consintió ésta en un acto previo, pues el amparo que en su caso se conceda no afecta a anteriores actos realizados conforme a la ley impugnada, sino solamente a aquel que está en litigio.

Lo cual es congruente con los antecedentes que dieron origen a este medio de defensa, ya que en los juicios de amparo directo se adoptó, con sus diferencias, el sistema de control norteamericano, en el que se busca la desaplicación de la norma inconstitucional a cada caso concreto, no así una declaratoria particular de inconstitucionalidad, por lo que los efectos de la sentencia respectiva, no afectan la vigencia de la ley.

Ahora bien, el Poder Judicial Federal aplica de *facto* la figura del consentimiento de leyes y normas generales en ambas vías del juicio de amparo, existiendo en consecuencia criterios judiciales contradictorios, como acontece cuando se entrelaza la citada figura con la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una norma.

En este sentido, es pertinente recordar que unas jurisprudencias pretenden regular el control de la constitucionalidad en el amparo directo, al establecer como requisitos para que proceda el análisis de la ley impugnada:

- Que se trate del primer acto de aplicación y no uno posterior.
- Que no se actualice ninguna otra causal de improcedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes.

Ello, al tenor de las jurisprudencias de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON EN AMPARO DIRECTO SI PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL RESPECTO DE LA CUAL, SI SE TRATARA DE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SE ACTUALIZARÍA ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA”; y, “AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA)”.

Ahora bien, es oportuno citar el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 2a./J. 37/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, de Mayo de 1999, página 480, en la que sostuvo:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. El artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, obliga al órgano de control constitucional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, cuando la jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de una ley, como si su contenido formara parte de los conceptos de violación en el amparo directo, porque la

jurisprudencia tiene fuerza obligatoria y debe acatarse, mientras no se modifique o interrumpa por el órgano que goza de facultades para ello. La jurisprudencia no implica la creación o derogación de una norma, sino que es la interpretación válida y obligatoria de la ley, que se forma por haberse resuelto una contradicción de tesis o sustentarse el mismo criterio en cinco ejecutorias, sin ninguna en contrario. Por ello, cuando existe, produce sus efectos para todos los casos concretos que se adecuen al supuesto precisado en la misma. Consecuentemente, la obligación de aplicar la jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes, en el juicio de amparo directo, implica que el Tribunal Colegiado debe conceder el amparo por fundarse el acto reclamado en precepto declarado inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si no hace tal pronunciamiento, a pesar del deber que tenía de suplir la deficiencia de la queja, resulta procedente el recurso de revisión en contra de dicho fallo.

De lo transcrito se observa que cuando hay jurisprudencia que define como inconstitucional una norma, la misma produce sus efectos en todos los casos concretos que se adecuen a su hipótesis, siendo obligación del Tribunal Colegiado el conceder el amparo directo solicitado por fundarse el acto reclamado en un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, de lo contrario, procederá el recurso de revisión.

Dicho criterio, es aplicable a cualquier caso concreto, no importa si dicho acto de aplicación de la norma es el primero o uno ulterior, pues la jurisprudencia surtirá todos sus efectos vía suplencia de la deficiencia de la queja, prevista en el artículo 76, fracción I, de la Ley de Amparo.

Corroborar lo expuesto la siguiente jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA SIN QUE OBSTE QUE SE TRATE DEL SEGUNDO O ULTERIORES ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY. El artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de garantías por consentimiento de la ley cuando no se reclame con motivo de su primer acto de aplicación, pero dicha causal es aplicable solamente a la ley y no los actos de aplicación; en consecuencia, si la prerrogativa procesal contenida en el artículo 76 Bis, fracción I, de la ley citada no queda sujeta a que se trate del primero o posteriores actos de aplicación cuando no se está en el caso de un amparo contra leyes, y lo que se va a analizar es un acto de autoridad fundado en una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera dicha suplencia, sin que obste que se trate del segundo o posteriores actos de aplicación.⁷⁶

La jurisprudencia transcrita es en parte correcta, sin embargo, contiene incongruencias derivadas –seguramente- de las jurisprudencias citadas al principio de este apartado, pues el amparo directo debería poder entablarse en contra de la segunda y posteriores aplicaciones de la ley, sin importar si ésta fue consentida previamente -al no ser la ley el acto reclamado-, y sin que importe si existe o no jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

⁷⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 8/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, p.9.

Las incongruencias son palpables, en razón a que la jurisprudencia 8/2006 arriba transcrita hace referencia a que la causal de improcedencia contemplada en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo “es aplicable solamente a la ley y no los actos de aplicación”, por lo que no se entiende como es que la dicha causal si es considerada en las diversas de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON EN AMPARO DIRECTO SI PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL RESPECTO DE LA CUAL, SI SE TRATARA DE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SE ACTUALIZARÍA ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA”; y, “AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA)”, en los que se considera que el consentimiento de la ley, hace que los conceptos de violación realizados en contra de ésta en el amparo directo se declaren inoperantes, aún cuando en este medio de defensa sólo se controvierten actos concretos de aplicación.

Por otra parte, es de suponerse que la aplicación de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de leyes solamente puede aplicarse a los segundos y posteriores actos de aplicación, cuando se trata de aquella emitida por el Máximo Órgano Judicial del país, ya que la suplencia de la deficiencia de la queja esta limitada al caso previsto en el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley antes citada, no así por jurisprudencia emitida por sus Salas o por los tribunales colegiados.

Esto es así, ya que dicho numeral establece a la letra:

“Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación

de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

...”

Considerando lo anterior, si la suplencia de la queja prevista en el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, sólo se surte cuando se trate de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y no así respecto de la jurisprudencia emitida por sus Salas, o bien por los tribunales colegiados; entonces qué resolverá cualquier tribunal de amparo cuando el particular consienta una norma y posteriormente, en diverso acto, solicite la aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional la disposición impugnada, pero que fue emitida por un órgano judicial inferior.

Bajo dicha hipótesis, resultara dudoso que criterio acogerá el Poder Judicial Federal, si declarar inoperantes dichos agravios y aplicar la norma inconstitucional por considerar que el quejoso voluntariamente se sometió a ésta, esto es que la consintió y por ello no pueda controvertirla, y como no se actualiza la hipótesis de suplencia de la queja prevista en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, negar la protección solicitada, o bien aplicar la jurisprudencia a ese caso concreto, en términos del artículo 192 de la misma ley.

Es de concluirse al respecto que si el quejoso consintió la ley y no existe jurisprudencia emitida por el más Alto Tribunal de este país, seguramente se declararían inoperantes sus agravios ante el consentimiento de la norma.

Declaración de inoperancia que se insiste no tiene motivo jurídico alguno, pues independientemente de que la Suprema Corte se contradiga –al mencionar que el consentimiento contemplado en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo es “aplicable solamente a la ley y no los actos de aplicación”-, es de retomarse que la naturaleza del juicio de amparo directo consistía en que se analizara la constitucionalidad de la ley aplicada a cada caso concreto, independientemente de que existiera o no jurisprudencia al respecto, y mucho menos de quien la emite.

Incluso, dicha declaración de inoperancia seguramente acontecerá aún cuando exista jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que exista una sentencia de amparo indirecto anterior en la que se haya negado el amparo al quejoso en contra de la ley reclamada, aún ante la existencia de la jurisprudencia en cita, pues la misma no puede variar lo resuelto en una ejecutoria anterior, por el principio de cosa juzgada.

Por ello, debemos considerar que el aplicar figuras del amparo indirecto, para declarar inoperantes los agravios del quejoso en el directo, es completamente injustificado, tal como ya se demostró en el acápite anterior, pues el quejoso en realidad puede controvertir cada acto concreto y la norma aplicada, debiendo el tribunal colegiado pronunciarse al respecto, pudiendo el quejoso beneficiarse o pedir la aplicación de cualquier criterio jurisprudencial, ya sea de la Suprema Corte de Justicia, de sus Salas, o bien de los tribunales colegiados.

No así como acontece en la actualidad, en la que únicamente se estudian los agravios vertidos por el quejoso en contra del primer acto de aplicación, o en su caso se le proteja ante una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pues fuera de estos casos podrá aplicarse una norma inconstitucional al quejoso.

Ciertamente, puede ocurrir –como ya se ha mencionado- que un quejoso se autoaplique la norma, pero un tiempo breve después note su inconstitucionalidad, y al respecto no exista jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal, porque no ha sido sometida a su consideración, aún no se ha pronunciado al respecto, o se trate de una norma de rango inferior a las previstas en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, o porque simplemente le delegó su análisis a una de sus Salas. Estando en todos estos casos el quejoso obligado a acatar la norma inconstitucional por un tiempo indefinido.

Al respecto, resultan ilustrativas las jurisprudencias de rubro: “LICENCIAS PARA CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE DIVERSAS CUOTAS PARA EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES, RESPETA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO)”⁷⁷; y “DERECHOS POR EL REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR EN 2004, 2005 Y 2006, ES INCONSTITUCIONAL”⁷⁸, la primera de ellas emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y en la que determinó que era constitucional el artículo 206 del Código Financiero para el Distrito Federal, y la siguiente emitida por la Segunda Sala de ese mismo tribunal dentro de su competencia delegada, en la que a la postre determinó que el mismo artículo reformado en su fracciones I y II, resultaba inconstitucional.

Observándose de ésta manera que no todas las leyes son declaradas inconstitucionales por el Máximo Tribunal, y por ende que un quejoso este conminado a observar dicha disposición inconstitucional consentida, al estar impedido para

⁷⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 28/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 19.

⁷⁸ Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 114/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, p. 281.

controvertirla, y no existir jurisprudencia emitida por el Máximo Tribunal que la declare inconstitucional, pues dicho criterio pudo haber sido emitido por una de sus Salas, y en consecuencia no pueda ser suplida la deficiencia de la queja en su beneficio.

Dicha irregularidad se repite en las jurisprudencias que emiten los tribunales colegiados, que como ya se adujo, son la última instancia respecto de normas generales distintas a las previstas en el artículo 83, fracción V, de la ley de la materia.

Así, es evidente que las consideraciones expuestas por el Poder Judicial de la Federación relativas al control de la constitucionalidad son en algunos casos acertadas y en otras erróneas, pues ello surge de la incompatibilidad de cada uno de los controles de la constitucionalidad que se observa en cada una de las vías del juicio de amparo, y que el tratar de integrarlas como si fuesen una misma surge un caos enorme, por lo que cada tribunal aplicará la jurisprudencia que considere pertinente, o determinará lo que considere pertinente, y el quejoso que no controvierta la norma de manera oportuna y sobre la cual no exista pronunciamiento jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, tendrá que soportar la misma, hasta en tanto no sea emitido dicho criterio.

Continuando, es importante para esta investigación hacer notar los efectos que tiene la aplicación de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte que declara la inconstitucionalidad de cualquier norma, pues ésta no afecta a actos concretos previos, surgidos durante la vigencia de la ley que no fue cuestionada, sino a actos concretos novedosos.

Ello se corrobora, con la siguiente contradicción de tesis del año 2005, en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo:

DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA. Cuando el particular solicita la devolución de impuestos fundada en la respuesta emitida por la autoridad fiscal a una consulta en la que se determinó la no aplicación de la norma que prevé el impuesto relativo, por haber sido declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respuesta que se emitió en cumplimiento de una sentencia dictada en el juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en ese sentido, la mencionada devolución sólo procederá respecto de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, en virtud de que es cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia a favor del contribuyente y, por ende, que los enteros relativos deben considerarse como pago de lo indebido, lo que no sucede con los pagos efectuados con anterioridad, pues éstos fueron realizados en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria, al estar vigente y gozar de plena eficacia jurídica en el momento de realizarse el pago, en tanto no fue controvertida mediante amparo indirecto, y porque en términos del artículo 22 del Código Fiscal de

la Federación no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución.⁷⁹

Del análisis de esta jurisprudencia, se colige que atinadamente se resolvió la aplicación de la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes en los juicios de amparo directo, pues cuando el particular haya realizado pagos derivados de una ley que en su momento fue válida, los mismos son actos concretos consentidos válidos, en tanto que fueron emitidos durante la vigencia de la norma inconstitucional y el particular no los impugnó, no así acontece con los pagos posteriores a la presentación de su consulta, los cuales si está impugnando conjuntamente con la disposición respectiva, por lo que el amparo deja intocados los actos concretos válidos, pero frena a futuro el abuso del que se venía haciendo en virtud de esa norma.

Conforme a lo expuesto, de manera medular se observan dos deficiencias en el sistema de control de la constitucionalidad de los juicios de amparo directo; a saber:

1.- La primera de ellas consiste en que en el amparo directo se consideren indebidamente causales de improcedencia, como lo es el consentimiento y de cosa juzgada que fueron tomadas del juicio de amparo indirecto para declarar inoperantes los conceptos de violación argüidos por el quejoso, desnaturalizándose este medio de defensa, pues el mismo no consiste en analizar la constitucionalidad de leyes, sino la de la sentencia reclamada, por lo que para entrar a su estudio no debe interesar si existe jurisprudencia emitida por la Suprema Corte o no.

2.- La segunda consiste en que, aún existiendo dicha jurisprudencia, se obligue al particular a solicitar el amparo directo por cada caso concreto –en este caso solicitud de devolución de impuestos-, pues este medio de defensa sólo lo protege en

⁷⁹ Tesis de Jurisprudencia por contradicción número 2ª./J. 6/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, p.314.

contra de lo resuelto en un caso aislado y no en contra de futuras aplicaciones de la norma.

En consecuencia, debe mejorarse el control de la constitucionalidad en los juicios de amparo, de tal manera que lo proteja a futuro de esas aplicaciones, por lo que ambas vías del amparo deben integrarse de tal forma que permitan aplicar eficazmente el principio de supremacía constitucional.

Por ello, es evidente que la figura del consentimiento de leyes está mal incluida en nuestro sistema de control constitucional y cause mayores perjuicios que beneficios, pues su aplicación confunde a los magistrados en los juicios de amparo directo.

En este último sentido, a la fecha sigue existiendo una gran confusión respecto del tema que nos ocupa, que deja al quejoso impedido para controvertir una ley, al aplicarse una figura que no resulta aplicable a la naturaleza del llamado juicio uniinstancial.

Lo anterior se ve plenamente confirmado, con el hecho de que a principios del año 2007 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia elevó a jurisprudencia el siguiente criterio:

AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EL CONSENTIMIENTO DE LA NORMA GENERAL RECLAMADA, POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE APLICACIONES ANTERIORES, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA). El citado precepto prevé los principios generales del consentimiento tácito en la aplicación de una norma, cuyo sistema no es exclusivo del

juicio de amparo indirecto, por lo que si bien en el amparo directo contra leyes no es una causa para sobreseer, no impide la aplicación de tales principios para analizar el consentimiento de la disposición de observancia general reclamada y, en su caso, la declaración de inoperancia, toda vez que en el juicio de garantías en vía directa no existe precepto alguno que regule expresamente dicho consentimiento.⁸⁰

Entonces, es obvio que siguen subsistiendo los problemas derivados de la interpretación del control de la constitucionalidad de leyes en el juicio de amparo directo, pues cuando en éste se controvertan normas generales se requiere que las mismas no se encuentren en alguna causal de improcedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes, como lo es la figura del consentimiento, pues de acontecer así se declararían inoperantes los agravios en comento.

Resulta cómodo sólo considerar que el particular por haber omitido el juicio constitucional se encuentre obligado a cumplir con disposiciones inconstitucionales, sin valorar que la autoridad también se encuentra obligada a cumplir con la Constitución, pues de igual manera podría alegarse que éstas consintieron la Norma Fundamental, al protestar y aceptar su cargo, y por ello se encuentran constreñidas a cumplirla, y por ende a analizar si en el caso concreto existe dicha discrepancia con una norma secundaria, cuestión que de *facto* no acontece, por lo que estamos hablando de que la figura del consentimiento, en un sentido lato, sólo se aplica a favor de la autoridad y no en su perjuicio.

En tales términos, no se explica por que la autoridad si acata una ley inconstitucional, pero no la Constitución; pues la misma no es derogada por una disposición inconstitucional, ni por la figura de consentimiento que está inserta en el

⁸⁰ Tesis de jurisprudencia 1/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, p. 489.

juicio de amparo indirecto, la cual como ya se demostró incide vía jurisprudencial en el juicio de amparo directo, y no es compatible con el carácter supremo que en todo momento reviste la Constitución, acto emanado de la soberanía del pueblo.

Apoya la anterior consideración el autor Raúl Chávez Castillo que señala:

“Al ser la finalidad del amparo la supremacía constitucional, no puede existir acto contrario a las disposiciones constitucionales.

...

Conforme al principio de supremacía constitucional, no debe existir disposición contraria al texto de la ley primaria, lo que significa que en el momento en que se descubra la inconstitucionalidad de una norma, ésta deberá anularse y no volver a ser aplicada.”⁸¹

Además, la teología que inspira la creación de autoridades administrativas, legislativas y judiciales, es que las mismas procuren el beneficio del pueblo, no así busquen la forma de menoscabar las garantías individuales a través de figuras perniciosas.

Por las deficiencias y contradicciones que surgen por la aplicación de la figura del consentimiento en los juicios de amparo, debe omitirse dicha figura para el caso de las leyes o normas generales, ya que restringe las garantías individuales en tanto que impide hacer valer el principio de supremacía constitucional, y por lo que hace a las jurisprudencias que declaran la inconstitucionalidad de cualquier disposición general, las mismas deben aplicarse a todo acto concreto impugnado en tiempo y

⁸¹ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El juicio de amparo contra leyes*, op. cit., p. 127.

forma; pero, la formulación para que el juicio de amparo sea un verdadero y efectivo medio de control de la constitucionalidad, será tema del siguiente capítulo.

CAPITULO CUARTO

REESTRUCTURACIÓN AL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LOS JUICIOS DE AMPARO

4.1. Estructuración adecuada del juicio de amparo indirecto en el que se controvierten normas generales.

Una reestructuración apropiada del juicio de amparo indirecto contra leyes, de acuerdo con lo expuesto, debe consistir en que dicho medio de defensa no excluya a los segundos o posteriores actos de aplicación de una norma inconstitucional, pues tal como ya se demostró a lo largo de la presente investigación, el amparo contra la inconstitucionalidad de leyes y normas de carácter general, no puede ser objeto de preclusión a través de las figuras de consentimiento, o de cosa juzgada cuando se niega la protección constitucional, sino sólo los casos concretos en que se hayan aplicado.

Ello, pues es de retomarse de manera breve, que la sentencia de amparo indirecto que niega la protección federal en contra de la ley reclamada, no deja en firme la constitucionalidad de la misma, sino que dicha declaratoria, reside en que el tribunal de amparo no encontró elementos en dicho asunto para declarar la inconstitucionalidad de la misma y por ello la norma sigue en el derecho vigente, pero ello no implica que la norma sea incontrovertible, pues la Constitución está por encima de cualquier disposición legal en contrario.

Así, el hecho de que se haya negado el amparo indirecto al quejoso no implica que la norma no sea inconstitucional, sino que simplemente con los elementos aportados no se pudo determinar tal hecho.

En este mismo sentido la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado, pues ha señalado que aún cuando se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, ello no implica que la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que dicho pronunciamiento no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que ese Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.

Lo anterior se observa en la última parte de la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS. Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción

constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.⁸²

Por tal razón, en concordancia con la acción de inconstitucionalidad, que es un medio abstracto de control de la constitucionalidad de leyes, el amparo debe de seguir en ese aspecto la misma tónica, ya que aún cuando el primer amparo indirecto se niegue, en diversos juicios de amparo puede determinarse la inconstitucionalidad de la norma en base a mejores conceptos de violación o pruebas, o bien, porque simplemente el tribunal crea conveniente modificar el anterior criterio.

⁸² Tesis de jurisprudencia 1/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1157.

Además, dicha figura no es compatible con el principio de supremacía constitucional, pues en los casos en que se haya negado un primer amparo indirecto en contra de una norma general, los efectos de dicha figura impedirán seguramente la aplicación de una jurisprudencia sobrevenida con posterioridad, esto es, que aún cuando exista jurisprudencia emitida por el Máximo Órgano Judicial del país que declare la inconstitucionalidad de una norma general, la jurisprudencia no podrá ser aplicada, pues variaría lo resuelto en una ejecutoria anterior, lo cual resulta inverosímil cuando precisamente lo que se trata de proteger en este medio de defensa son las garantías individuales y el principio de supremacía constitucional.

Por otra parte, es completamente absurda la figura del consentimiento contra leyes, pues el artículo primero de la Carta Magna establece que las garantías individuales no pueden ser restringidas ni suspendidas sino es con las condiciones que ella misma establece, y por ello son irrenunciables, por lo que la figura del consentimiento no cumple con tal imperativo constitucional, al prever la renuncia de los derechos fundamentales del gobernado al no ejercitar el juicio de amparo en tiempo y forma en contra de una norma general, ya que aún cuando se reconozca que la norma ordinaria no se ajuste a la Constitución impedirá al quejoso controvertir la misma por haberla “consentido”.

En esa tesitura, es incongruente sostener que un individuo se encuentre obligado a acatar una norma inconstitucional por haberla consentido, y no se considere que el particular también se sometió al imperio de la Carta Magna, esto es que de igual manera la consintió, sin embargo, la Norma Fundamental no fue consentida solamente por un sólo individuo sino por la soberanía que reside en el pueblo, por lo que su ejecución siempre debe ser preferida por las autoridades contra otras de menor jerarquía.

Por los motivos expuestos, es claro que las figuras en comento restringen las garantías mínimas del individuo sin cumplir con los requisitos que contempla el artículo 29 de la Constitución que prohíbe la suspensión de las garantías individuales por un tiempo ilimitado y sobre determinado individuo, toda vez que el juicio de amparo niega al individuo la aplicación del principio de supremacía constitucional, por haber “consentido” previamente una norma secundaria, o existir “cosa juzgada” al respecto, aún cuando en diversos asuntos se haya determinado la inconstitucionalidad de la norma.

Razones más que suficientes para demostrar que el principio de supremacía constitucional no es debidamente acatado por la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, por lo que es necesario modificar su artículo 73, fracciones III, IV y XI, que establecen:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

III.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

...

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

...

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

...

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.”

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

Dicho precepto, en las fracciones transcritas, prevé el sobreseimiento del juicio de amparo cuando se impugnen normas generales por su segundo o posterior acto de aplicación, esto es que hayan sido analizadas en un juicio de amparo anterior, o bien cuando la norma sea expresa o tácitamente consentida, lo cual como ya se demostró viola el principio de supremacía constitucional, pues la validez de la Ley Fundamental no se encuentra sujeta al consentimiento de normas secundarias o un

único examen de la constitucionalidad de normas secundarias, sino que las mismas deben de ser desaplicadas en cuanto se verifique su incompatibilidad con la norma fundamental.

Por ello en este mecanismo de control de la constitucionalidad deben de suprimirse las figuras en cuestión únicamente respecto de normas generales, y dejarlas subsistentes para actos concretos, y como consecuencia de ello, el citado juicio contra leyes será procedente en contra de ulteriores actos, impidiéndose el sobreseimiento de este medio de defensa por dichas causas, y haciéndose efectivo el principio de supremacía constitucional, pero respetando la seguridad jurídica de los gobernados en aquellos casos concretos consentidos o sobre los que opere el principio de cosa juzgada.

Efectivamente, el mecanismo que se propondrá no deja al arbitrio del quejoso el impugnar reiteradamente la ley y alterar lo resuelto en situaciones concretas previas, sino solamente le permite controvertir actos concretos novedosos, o no consentidos.

Sin embargo, debe valorarse que la simple derogación de las figuras que nos ocupan, traería como consecuencia seguramente que se abusara de este medio de defensa, y surgirán quejosos que de manera pernicioso arguyan la inconstitucionalidad de una disposición con el afán de retardar la ejecución de cada acto concreto de autoridad, que de hecho resulte legal y constitucionalmente correcto, lo cual acontecería aún cuando incluso se traten de imponer sanciones al quejoso como la establecida actualmente en el artículo 81 de la Ley de Amparo.

No es el propósito de esta investigación que acontezcan dichas cuestiones, sino que por el contrario, exclusivamente, que el Poder Judicial Federal proteja al quejoso en aquellos casos que realmente se le haya aplicado una norma

inconstitucional, debiendo proceder el juicio de amparo sólo en estos casos, a efecto de impedir que dicha violación continúe; no así dejar que este medio de defensa se ocupe de una manera perjudicial por los gobernados.

La solución que se considera para evitar el abuso antedicho, consiste en que se impongan en el juicio de amparo requisitos para su procedencia, no así se contemplen causales de improcedencia como existe en la legislación actual.

La diferencia basal entre estos conceptos, consiste en que en el primero de ellos se reconoce que el quejoso tiene expedita la vía del juicio de amparo en aquellos casos en que se cumpla el requisito que para tal efecto se establezca, mientras en el segundo, como acontece actualmente en nuestro derecho, solamente se permite al quejoso el interponer este medio de defensa por única vez, pues para evitar dicho abuso se utilizan actualmente las figuras de consentimiento y de cosa juzgada que facultan sobreseer cualquier juicio posterior que se intente.

Bajo tales consideraciones, conviene pormenorizar que el artículo 114 de la Ley de Amparo, establece actualmente en la parte que nos interesa lo siguiente:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

Tal como se observa de la transcripción, el juicio de amparo indirecto contempla la posibilidad de impugnar cualquier norma general por motivo de su sola entrada en vigor o del primer acto de aplicación, señalando como requisito de procedencia el que se cause perjuicios al quejoso, sin considerar, los segundos o posteriores actos de aplicación.

Así, será necesario modificar dicho artículo, a fin de que se prevea la procedencia del juicio de amparo en contra de los segundos y posteriores actos de aplicación, y el requisito que se debe cumplir para tal efecto, siendo ello la causa por la que se modifica este artículo, y no el diverso 73 de la ley de la materia, pues en el sistema que se propone, como ya se adujo, no se contemplan causales de improcedencia en contra de leyes, sino requisitos para su ejercicio.

Ahora bien, es de analizarse en que casos habrán requisitos para la procedencia del juicio de amparo indirecto, pues el nuevo sistema de control de constitucionalidad que se propone, procederá en contra de leyes o normas de carácter general en los casos siguientes:

- A) Tratándose de las denominadas leyes autoaplicativas.
- B) Contra el primer acto de aplicación de la norma general.
- C) Contra el segundo o posterior acto de aplicación.

En lo tocante a los supuestos contemplados en los incisos A) y B), resulta innecesario contemplar requisitos superiores a los que actualmente contempla la legislación vigente para su procedencia, por lo que los efectos de la concesión del amparo se dejarán intactos en ese aspecto, esto es, que en estos casos, como acontece en la actualidad deberá impugnarse la norma dentro del término que fija la ley, demostrarse que la misma cause un perjuicio al quejoso, y de encontrarse que la norma es inconstitucional, la protección del amparo abarcará tanto el acto concreto reclamado

así como la norma misma, cuya protección comienza desde el momento mismo que ésta entró en vigor.

No así los segundos o posteriores actos de aplicación, pues serán requisitos para que el juicio de amparo indirecto proceda contra leyes, que las mismas sean aplicadas en un caso concreto, que el caso concreto y la norma aplicada sean impugnadas dentro de los quince días que para tal efecto establece la Ley de Amparo, de manera análoga a como acontece tratándose del primer acto de aplicación, sin embargo, se agregará como requisito adicional el que la norma reclamada sea previamente declarada inconstitucional por jurisprudencia, no importando si la misma es emitida por la Suprema Corte de Justicia, sus Salas, o bien por el Tribunal Colegiado de Circuito (tratándose de normas distintas a las señaladas en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo).

De esta manera se limitará la procedencia del juicio de amparo contra leyes pues tratándose de un segundo o ulterior acto de aplicación el juicio solamente procederá cuando exista jurisprudencia que declare inconstitucional la ley reclamada, independientemente del órgano competente que emitió dicho criterio jurisprudencial, lográndose de esta manera que los quejosos no puedan alegar perniciosamente la inconstitucionalidad de cualquier norma a efecto de retardar los procedimientos de origen, sino solamente en aquellos casos en que un tribunal haya constatado dicha inconstitucionalidad.

Los beneficios del sistema que se propone son evidentes, pues los afectados que no opten por impugnar la norma inconstitucional en los casos de leyes autoaplicativas o en su primer acto de aplicación, ya no podrán ver mermadas sus garantías individuales de manera indefinida por las figuras de consentimiento o de cosa juzgada, ya que las mismas ya no serán un obstáculo para la aplicación de una jurisprudencia que declare como inconstitucional cualquier disposición jurídica,

renaciendo sólo en este caso el derecho del actor a impugnarla en el juicio de amparo indirecto con motivo de un nuevo acto de aplicación, no obstante haya consentido actos concretos anteriores, pues la protección del amparo abarcará solamente ese acto concreto novedoso (no consentido), así como una protección a futuro de la norma impugnada, subsistiendo los actos concretos previos que hayan sido consentidos o sobre los que opere cosa juzgada, debiendo empezar a surtir los efectos de la “declaratoria particular de inconstitucionalidad” a partir de la fecha en que se haya presentado la demanda de amparo respectiva.

Lo anterior significa que en caso de haberse demostrado la inconstitucionalidad de la norma, el Tribunal de amparo deberá declarar la inaplicación de dicha disposición al quejoso, y afectará expresamente la vigencia de la norma inconstitucional con efectos particulares, de manera similar a como se ha estado llevando a cabo en el nuestro sistema jurídico vigente, pero la misma no tendrá efectos retroactivos, sino constitutivos.

En este sentido, la sentencia que en su caso se llegue a dar en el amparo indirecto, siguiendo los criterios de Cappelletti⁸³, ha de seguir el principio de anulabilidad de una norma inconstitucional, consistente en que la norma era válida hasta en tanto un tribunal decreta su inconstitucionalidad, por lo que la fecha desde que el amparo debe surtir sus efectos, tratándose de ulteriores actos, es a partir de que se haga del conocimiento de la inconstitucionalidad alegada al juez de amparo.

Por ello, a diferencia del amparo contra leyes autoaplicativas o de aquel entablado contra el primer acto de aplicación, la “declaratoria particular de inconstitucionalidad” contra el segundo o posterior acto de aplicación no tiene efectos

⁸³ Vid. CAPPELLETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional, Estudios de Derecho Comparado*, op. cit., pp. 68 y ss.

retroactivos, por lo que no se afecta la vigencia total de la norma sino hasta el momento mismo en que se somete dicha cuestión de inconstitucionalidad al tribunal de amparo.

De tal manera, que es pertinente señalar que el artículo 80 de la Ley de Amparo, que contempla los efectos de una sentencia de amparo, en la parte que nos interesa refiere:

Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

Como se observa, el artículo 80 no prevé realmente el efecto específico de la sentencia de amparo indirecto que protege al quejoso en contra de una norma general, ya que únicamente contempla que el efecto será el de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, de donde se intuye que dicha protección deroga con efectos particulares la norma inconstitucional, pues la deja en un estado anterior al de su entrada en vigor, sin embargo, es necesario que el citado artículo prevea dicho efecto expresamente, el cual consiste en perturbar la vigencia de la ley reclamada con efectos particulares o restringidos al quejoso.

Ello, permitirá que se aplique debidamente el amparo por los segundos o posteriores actos de aplicación, pues el efecto de estos amparos no será precisamente el de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, pues la inconstitucionalidad de la ley en estos casos no se retrotrae a partir de la fecha de

entrada en vigor de la ley impugnada, sino el de afectar la vigencia de la norma con efectos particulares a partir de la fecha en que se interponga el juicio de amparo.

Bajo tales consideraciones, es necesario hacer una modificación al artículo 77, fracción III, de la ley en cita, ya que el mismo establece:

Artículo 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutiveos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

De lo reproducido, se observan diversos requisitos que deben contener las sentencias de amparo, sin embargo, será necesario agregarse a la fracción III, como requisito de la sentencia, tratándose de los segundos o posteriores actos de aplicación de la ley reclamada, que la misma indique en sus puntos resolutiveos la fecha en la cual surte sus efectos el amparo contra la norma general, siendo que dicha fecha será aquella en la que se interpuso el juicio de amparo.

Además de lo anterior, el procedimiento de este juicio de amparo deberá ser sumario, ya que la inconstitucionalidad de la norma está previamente demostrada por lo que su tramitación deberá sujetarse a lo previsto en el artículo 156 de la Ley de Amparo, el cual prevé que en lo relativo al término para la rendición del informe con

justificación, el mismo se reducirá a tres días improrrogables, y a que la celebración de la audiencia constitucional, deberá realizarse dentro de los diez días siguientes contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.

En este sentido, la citada disposición legal vigente prevé:

Artículo 156.- En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.

Dicho artículo deberá modificarse a efecto de que no se contemple únicamente a la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de normas generales emitida por la Suprema Corte de Justicia, sino que se incluya a la emitida por los Tribunales Colegiados, a efecto de hacer breve y menos oneroso el juicio de amparo que nos ocupa, pues estos tribunales son la última instancia para el control de normas diferentes a las señaladas en el artículo 84, fracción I en su inciso a), de la Ley de Amparo, como lo serían, a modo de ejemplificar, las normas oficiales mexicanas, las resoluciones misceláneas fiscales, los bandos municipales, los reglamentos expedidos por autoridades administrativas, etc.

Finalmente, es de señalarse que cuando exista jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma general, la misma debe de aplicarse en todos los

casos concretos en los que no opere las figuras de consentimiento o cosa juzgada, no importando si la misma es emitida por la Suprema Corte de Justicia, o de sus Salas, o bien de los Tribunales Colegiados, debiendo suplirse la deficiencia de los conceptos de impugnación, por cualquier autoridad jurisdiccional, por lo que aún cuando el quejoso no alegue tal inconstitucionalidad, deberá operar en su favor dicho criterio, a fin de respetar plenamente el principio de Supremacía Constitucional.

Con ello siempre se favorece a los gobernados y se respeta de oficio los principios que protege la Constitución Federal.

Siendo importante por ello, reformar el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, pues el mismo establece actualmente dicha suplencia de la deficiencia de la queja, tratándose solamente de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin considerar que sus Salas y los Tribunales Colegiados, también emiten jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de normas generales.

Ciertamente el actual artículo 76 de la Ley de Amparo, contempla la suplencia de la deficiencia de la queja, tratándose de aquella emitida por la Suprema Corte de Justicia, sin considerar la emitida por sus Salas o bien por los tribunales colegiados, ya que la citada disposición señala:

Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

...

Ahora bien, también deberá modificarse el citado artículo a fin de que no solamente las autoridades que conozcan del juicio de amparo puedan suplir dicha deficiencia, sino todas las autoridades jurisdiccionales, haciendo con ello concordante el citado precepto con la obligación que tienen los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo de aplicar las jurisprudencias que establezcan el Poder Judicial Federal al tenor de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Así, todas las autoridades jurisdiccionales, como lo son todos los jueces y tribunales judiciales, tanto federales como locales, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros, podrán aplicar y suplir la deficiencia de la queja ante al emisión de jurisprudencia que declare tal inconstitucionalidad, al tenor del artículo 192 de la Ley de Amparo, siendo importante aclarar que no se deja en los tribunales ordinarios el control de la constitucionalidad de normas, sino que simplemente acatarán el criterio de los tribunales judiciales federales competentes, ello claro, con las limitaciones que se tienen para los actos concretos, esto es que dicha jurisprudencia no puede afectar actos concretos consentidos ni sobre los que opere la figura de cosa juzgada, pues la aplicación de jurisprudencia en ese sentido no tiene mayor trascendencia que el desaplicar dicha norma del asunto controvertido.

Cabe recordar que la única forma de afectar la vigencia de una norma inconstitucional, solamente se puede obtener a través del juicio de amparo indirecto, en donde la disposición general es el acto reclamado y por ende si hay puntos resolutivos en los que se determina tal hecho, por lo que la aplicación de jurisprudencia fuera de este caso, se constriñe únicamente a desaplicar dicha norma del caso concreto cuestionado, al no ser el acto reclamado.

Refuerza lo expuesto, la siguiente jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA SI EL JUICIO DE NULIDAD ES IMPROCEDENTE. La aplicación que debe realizar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo no es irrestricta, sino que está condicionada a que el juicio de nulidad sea procedente, lo que no sucede cuando los actos fueron consentidos por el actor; lo anterior, no impedirá la aplicación de la citada jurisprudencia en juicios ulteriores que sean procedentes, pues al igual que en el juicio de amparo directo, la sentencia dictada en los juicios de nulidad produce efectos únicamente contra la resolución impugnada, mas no contra la ley que sirve de fundamento.⁸⁴

De esta manera, el juicio de amparo procederá de manera medular en la forma en que hasta ahora se había viniendo realizando, pero podrá ocuparse se ulteriores actos de aplicación ante la jurisprudencia que haya determinado la inconstitucionalidad de cualquier disposición general, haciendo efectivo el principio de supremacía constitucional y poniendo fin a las violaciones que se venían cometiendo a todas aquellas personas que hayan consentido actos concretos previos, o aún cuando el quejoso en un primer juicio de amparo indirecto no haya demostrado la inconstitucionalidad de la norma, ya que debe expulsarse del ordenamiento vigente la norma reclamada en cuanto una jurisprudencia sostenga tal inconstitucionalidad, ello claro con efectos particulares y a partir de la fecha de interposición del juicio de amparo, evitándose así que el afectado concorra nuevamente por actos posteriores de la misma

⁸⁴ Tesis de Jurisprudencia por contradicción número 2ª./J. 90/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, p. 282.

norma reclamada, y al mismo tiempo que se haga un abuso indiscriminado de este medio de defensa.

Conforme a lo expuesto, se observa que con el sistema de control de la constitucionalidad propuesto no se alteran diversos actos concretos previos en los que opere la figura de cosa juzgada o de consentimiento, pues los mismos no son perturbados por la sentencia de amparo, pues como ya se adujo lo que la sentencia de amparo altera es la vigencia de la ley, aunque con efectos particulares, así como únicamente el caso concreto que sirvió de motivo para la interposición del amparo.

Lo anterior, daría al particular la posibilidad de obtener un amparo con el efecto de una desaplicación presente y futura de la norma inconstitucional desde el primer perjuicio que le fue ocasionado, pero también le permitiría que de no ocurrir al amparo en su primera aplicación o de no obtener la protección del citado medio de defensa, podría beneficiarse en un segundo o posterior acto de aplicación ante la emisión de un criterio jurisprudencial.

Ello, permitirá que aún cuando un particular se autoaplique una norma inconstitucional, sólo tendrán validez aquellos actos concretos en los que la ley inconstitucional no sea controvertida por el particular, pues dicha omisión no tendrá mayor alcance que dejar en firme aquellos actos concretos que éste consintió, sin que ello le impida controvertir todos aquellos actos novedosos que el particular controvierta de manera oportuna a través del juicio de amparo, y se cumpla con el requisito de que exista jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de la ley reclamada.

La anterior solución, concuerda perfectamente con la jurisprudencia de rubro:

DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA

RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA. Cuando el particular solicita la devolución de impuestos fundada en la respuesta emitida por la autoridad fiscal a una consulta en la que se determinó la no aplicación de la norma que prevé el impuesto relativo, por haber sido declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respuesta que se emitió en cumplimiento de una sentencia dictada en el juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en ese sentido, la mencionada devolución sólo procederá respecto de los pagos efectuados con posterioridad a la presentación de la consulta, en virtud de que es cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia a favor del contribuyente y, por ende, que los enteros relativos deben considerarse como pago de lo indebido, lo que no sucede con los pagos efectuados con anterioridad, pues éstos fueron realizados en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria, al estar vigente y gozar de plena eficacia jurídica en el momento de realizarse el pago, en tanto no fue controvertida mediante amparo indirecto, y porque en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación no se actualiza el error de hecho o de derecho que condicione su devolución.⁸⁵

⁸⁵ Tesis de Jurisprudencia por contradicción número 2ª./J. 6/2005, *Semanario Judicial de la Federación y*
191

Ello en razón de que no se afectan cuestiones anteriores a la declaratoria de inconstitucionalidad realizada en el amparo, como lo son en el ejemplo transcrito los pagos realizados durante la vigencia de ley inconstitucional, pero se permite controvertir actos novedosos, no obstante ello, con nuestro nuevo sistema de control de la constitucionalidad, el afectado por la norma inconstitucional podrá interponer el juicio de amparo indirecto ante la emisión de cualquier jurisprudencia y remediar la aplicación futura de una norma inconstitucional, y no conformarse con obtener una protección aislada a un caso concreto, como aconteció en el caso de la jurisprudencia arriba transcrita, evitándose así que el mismo quejoso ocurriera mayor número de veces al amparo.

El procedimiento anterior, no deja sin sujeción alguna a leyes inconstitucionales aplicadas en su segundo o posterior acto y sobre las cuales aún no exista jurisprudencia, pues en dado caso su análisis deberá llevarse a cabo en los juicios de amparo directo, lo cual será tema del apartado siguiente.

4.2. Estructuración adecuada del juicio de amparo directo en el que se controvierten normas generales.

Tratándose del juicio de amparo directo en el que se controvierten leyes o normas jurídicas generales, la estructuración sería básicamente la misma que la Ley de Amparo vigente contempla, en tanto que este medio de defensa originalmente procede en contra de cualquier acto concreto de aplicación de una norma general, sin que en éste afecten ya las causales del juicio de amparo indirecto relativas al consentimiento y cosa juzgada de normas generales, pues dichas figuras, como ya quedó precisado, serán derogadas del juicio de amparo indirecto, y por ende no puedan ser ocupadas por el Poder Judicial de la Federación a través de su jurisprudencia para declarar inoperantes los conceptos de violación entablados en su contra.

En efecto, en el sistema que se propone se derogarán las figuras en mención del artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que al ya no existir dichas causales de improcedencia en la tramitación del juicio de amparo indirecto contra leyes, no pueden declararse inoperantes los conceptos de violación vertidos en un juicio de amparo directo al tenor de las jurisprudencias de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON EN AMPARO DIRECTO SI PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL RESPECTO DE LA CUAL, SI SE TRATARA DE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SE ACTUALIZARÍA ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA”⁸⁶; “AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA)”⁸⁷, y, “AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EL CONSENTIMIENTO DE LA NORMA GENERAL RECLAMADA, POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE APLICACIONES ANTERIORES, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA)”⁸⁸, al estar dichas causales expresamente derogadas.

Como consecuencia de lo anterior, cuando el quejoso ocurra al juicio de amparo directo podrá alegar la inconstitucionalidad de cualquier ley aplicada en su perjuicio durante la prosecución del juicio natural o en el acto impugnado de origen tratándose de aquellos que surjan de procedimientos contenciosos administrativos, independientemente de que se trate del primer acto de aplicación o uno posterior, pues la protección solicitada únicamente afecta a aquél acto concreto novedoso, esto es, que

⁸⁶ Tesis de jurisprudencia 96/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, p. 78.

⁸⁷ Tesis de jurisprudencia 52/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 478.

⁸⁸ Tesis de jurisprudencia 1/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, p. 489.

el único requisito para analizar la constitucionalidad de la norma será que el acto concreto no sea consentido ni opere sobre él la figura de cosa juzgada.

En este sentido, como dichas figuras subsisten para actos concretos, cabría agregar en la Ley de Amparo, que el análisis de normas generales en la vía directa del juicio de garantías no procede en aquellos actos concretos en los que se surta la figura de consentimiento o de cosa juzgada, pues es común que en los procedimientos contenciosos administrativos, como los acontecidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y cuya sentencia es reclamable en amparo directo, el quejoso haya impugnado tanto actos concretos consentidos o sobre los que opere la figura de cosa juzgada, así como actos concretos novedosos, pues aún cuando una ley sea inconstitucional deberá considerarse que dicha cuestión no puede surtir efecto alguno en un acto concreto consentido o sobre la cosa juzgada.

Para ello será necesario modificar el artículo 166 de la Ley de Amparo, que establece:

Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del

Capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

Ello, a fin de que dicho artículo expresamente se considere que el análisis de constitucionalidad de leyes podrá ser realizado sobre aquellas normas que se hayan aplicado en la propia sentencia reclamada, o bien en el acto impugnado de origen, en los casos en que se hubiera hecho valer en contra de éste algún recurso o medio de defensa legal, y en contra de cuya resolución recaída a tal medio de defensa proceda amparo directo, además, deberá agregarse específicamente que el efecto de dicha protección es desaplicar la norma impugnada del caso concreto, y no podrá variar actos concretos consentidos o sobre los que opera la figura de cosa juzgada.

Como se observa, el sistema propuesto para el juicio de amparo directo no prevé como requisito el que exista alguna jurisprudencia que declare inconstitucional la norma impugnada, pues ello resulta innecesario, ya que en este juicio se debe de analizar la constitucionalidad de un acto concreto, siendo una excepción interpuesta por el quejoso la controversia sobre la constitucionalidad de una norma general, examen que se realiza únicamente en la parte considerativa de la sentencia de amparo, y por ello la determinación que emita el tribunal colegiado en ese sentido no tiene mayor efecto que desaplicar la norma controvertida del caso concreto.

De esta forma, ambas vías del juicio de amparo se complementan, pues tratándose del segundo o posterior acto de aplicación de una norma general, el quejoso podrá interponer el juicio de amparo indirecto cuando exista jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad la misma, y obtener una protección a futuro en contra de la ley reclamada, sin que ello deje en absoluto estado de indefensión al gobernado que haya consentido la norma en los segundos o ulteriores actos de aplicación que se basen en

una norma inconstitucional y aún no exista jurisprudencia que defina como inconstitucional la ley impugnada, pues podrá hacer valer dicha inconformidad en el juicio de amparo directo, una vez que haya agotado los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, lo cual obliga al quejoso en esos casos a agotar todas las instancias respectivas y alegar todas las inconformidades habidas en éstas ante el tribunal colegiado en una única instancia.

Cabe señalar que con dicho sistema de control de la constitucionalidad -que es el que verdaderamente contempla la Ley de Amparo-, no se sobresaturará a la Suprema Corte de Justicia con los denominados recursos de revisión, pues como ya se adujo en el capítulo anterior, la procedencia de este recurso está seriamente limitada, pues sólo en caso de que el Tribunal Colegiado estime que el análisis de las normas señaladas en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución, en relación con el diverso 83, fracción V, de la Ley de Amparo, sean de suma importancia y trascendencia jurídica, y no exista jurisprudencia sobre el tema que se analiza, o bien habiéndolo se considere que se debe modificar el mismo, procederá el recurso en cuestión.

Por otra parte, como consecuencia de la reforma que se propone al amparo indirecto en su artículo 76 Bis, en caso de que exista jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes o normas generales, los tribunales ordinarios podrán observarla y resolver un asunto que ante ellos se presente, sin necesidad de que el afectado se espere hasta la interposición del juicio de garantías, pues los mismos podrán desaplicar una norma general a una *litis* concreta que sea de su conocimiento, sin que se tenga que examinar si la norma fue consentida previamente, como acontece regularmente en nuestro actual sistema jurídico, sino solamente si el acto concreto es consentido u opera sobre él la figura de cosa juzgada, lo cual obviamente repercutirá en una menor carga de trabajo para los tribunales de amparo.

Finalmente, cabe mencionar que la presente estructuración, representa desde un punto de vista fáctico un mejor control de la constitucionalidad apegado a la génesis del amparo y al principio de supremacía constitucional, tanto en la vía indirecta como en la directa de este medio de defensa, así como a la naturaleza de la jurisprudencia, cuyos efectos son siempre concretos, permitiéndose aplicar no sólo la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia, sino también aquella emitida por sus Salas o incluso la sustentada por los tribunales colegiados, ello a través de un procedimiento sumario.

4.3. Propuesta de modificación a la Ley de Amparo vigente.

Derivado de lo expresado en los acápites anteriores, la redacción y modificación de la Ley de Amparo a fin de que se salvaguarde el principio de supremacía constitucional sería la siguiente:

PRIMERO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 73, fracciones III, IV, XI, y XII, las cuales establecen diversas causales de improcedencia del juicio de amparo, entre las que se prevén las figuras de consentimiento y de cosa juzgada, mismas que como ya se mencionó se derogarán, a efecto de que no pueda consentirse una norma general, ni opere la figura de cosa juzgada respecto de la constitucionalidad de la ley reclamada, dejándose a salvo estas figuras respecto de aquellos casos concretos; por lo tanto se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

III.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo

quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

...

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

...

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

...

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.”

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.”

PROPUESTA: “Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

III.- Contra actos concretos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto concreto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

IV.- Contra actos concretos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

XI.- Contra actos concretos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos concretos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente ni expresamente una ley o cualquier otra norma general.”

SEGUNDO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 76 Bis, fracción I, el cual establece que deberá suplirse la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia, a efecto de incorporar a la jurisprudencia emitida por sus Salas, así como la emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito que son la

última instancia tratándose de normas distintas a las contempladas en el artículo 83, fracción V, de la Ley de la materia; así, como facultar expresamente a todas las autoridades jurisdiccionales, para aplicar dicha jurisprudencia y suplir la deficiencia de la queja en los términos y orden previstos en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, con la limitante de que dicha jurisprudencia no puede afectar actos concretos consentidos ni sobre los que opere la figura de cosa juzgada; en virtud de lo expuesto se propone:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

...”

PROPUESTA: “Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes o cualquier norma general declarada inconstitucional mediante jurisprudencia, en los términos y en el orden previsto en los artículos 192 y 193 de esta ley, siempre y cuando el acto concreto controvertido no haya sido consentido por el quejoso ni opere sobre él la figura de cosa juzgada. Los tribunales y juzgados jurisdiccionales tanto del orden federal, como del orden local,

también deberán suplir la deficiencia de los agravios o de los conceptos de impugnación, formulados en su caso en los recursos que las leyes establezcan, cuando se funden en leyes o normas generales declaradas inconstitucionales, en los términos expresados en esta fracción.

...”

TERCERO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 77, el cual contempla los requisitos de las sentencias de amparo, a efecto de agregarse a su fracción III, la fecha en la cual empezará a surtir efectos la sentencia que otorgue el amparo por el segundo o posterior acto de aplicación de una norma inconstitucional, la cual siempre será en estos casos en la fecha en que se interponga el juicio de amparo; por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.”

PROPUESTA: “Artículo 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo. Tratándose de leyes o normas generales impugnadas en amparo indirecto, en su segundo o posterior acto de aplicación, deberá indicarse que la sentencia surte sus efectos a partir de la fecha de interposición del juicio de amparo y citarse la misma.”

CUARTO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 80, el cual contempla los efectos de las sentencias de amparo, a efecto de agregarse a ellos el efecto específico de la sentencia de amparo indirecto que proteja al quejoso, el cual consiste en perturbar la vigencia de la ley reclamada con efectos particulares o restringidos al quejoso, considerándose que en el caso de que el amparo se haya entablado en contra del segundo o posterior acto de aplicación de la ley, su protección empezara a surtir sus efectos a partir de la fecha que se señala en la propuesta de modificación al artículo 77, fracción III, de la ley en cita; por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que

obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

PROPUESTA: “Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Tratándose de leyes o normas generales impugnadas en amparo indirecto, su efecto será el perturbar la vigencia de éstas con efectos restringidos al quejoso, y en el caso de que se trate de la impugnación de éstas en su segundo o ulterior acto de aplicación, la misma surtirá sus efectos a partir de la fecha contemplada en el artículo 77, fracción III, de esta Ley.”

QUINTO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 114, el cual actualmente contempla como actos reclamables en el juicio de amparo indirecto a leyes, tratados internacionales y demás normas generales, cuando causen perjuicio por su sola entrada en vigor o en su primer acto de aplicación, a efecto de agregarse a estos supuestos los segundos y posteriores actos de aplicación, con el requisito de que en estos casos exista jurisprudencia que declare inconstitucional la norma reclamada; por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.
..."

PROPUESTA: "Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, siempre y cuando se impugnen en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, se causen perjuicios al quejoso, y;
- b) Tratándose de ulteriores actos de aplicación, procederá el juicio siempre y cuando, además, exista jurisprudencia que declare inconstitucionalidad la ley o norma de carácter general que se reclame.

..."

SEXTO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 156, el cual prevé que cuando se reclamen leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, el término para la rendición del informe con justificación, se reducirá a tres días

improrrogables, y a que la celebración de la audiencia constitucional, deberá realizarse dentro de los diez días siguientes contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda, a efecto de incorporar la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados, a efecto de hacer breve y menos oneroso el juicio de amparo que nos ocupa, pues a estos tribunales les corresponde el análisis de normas inferiores a las señaladas en el artículo 84, fracción I en su inciso a), de la Ley de Amparo; por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 156.- En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.”

PROPUESTA: “Artículo 156.- En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.”

SÉPTIMO: Reformar la Ley de Amparo vigente en su artículo 166, fracción IV, el cual establece que el quejoso podrá controvertir la constitucionalidad de una norma aplicada al caso concreto, sin señalar a ésta como acto reclamado, debiéndose estudiar dicha cuestión por el tribunal de amparo en la parte considerativa de la sentencia, con el fin de agregarse expresamente que dicho análisis de constitucionalidad de leyes podrá ser realizado sobre aquellas normas que se hayan aplicado en la propia sentencia reclamada, o bien en el acto impugnado de origen, en los casos en que se hubiera hecho valer en contra de éste algún recurso o medio de defensa legal, y en contra de cuya resolución proceda amparo directo, además, se añadirá específicamente que el efecto de dicha protección es desaplicar la norma impugnada, y no podrá variar actos concretos consentidos o sobre los que opera la figura de cosa juzgada; por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: “Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del Capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

PROPUESTA: “Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ya sea en la propia sentencia reclamada, o bien en el acto impugnado de origen, en los casos en que se hubiera hecho valer en contra de éste algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pudo ser modificado, revocado o nulificado, y cuya resolución recaída sea reclamable en amparo directo; ello será materia únicamente del Capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia, el cual de estimar que la misma sea inconstitucional, ordenará desaplicarla del caso concreto, siempre y cuando el acto concreto controvertido no haya sido consentido por el quejoso ni opere sobre él la figura de cosa juzgada;

...”

De esta forma, el juicio de amparo, tanto indirecto como el directo, cumple en el máximo grado posible el principio de supremacía constitucional, ya que ambas vías de este medio de defensa constitucional se complementan, pues el amparo indirecto permite que el quejoso se inconforme contra la ley inconstitucional, por motivo de su

entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, tal como acontece en la actualidad, pero admite además el examen de la constitucionalidad de leyes por sus ulteriores actos de aplicación, ya que si bien el quejoso pudo no haber impugnado la primera aplicación de las normas generales, ante la emisión de un criterio jurisprudencial renace su derecho a combatirla con motivo de un nuevo acto de aplicación, y podrá obtener la concesión del amparo, que lo protege a futuro de nuevas aplicaciones de la norma reclamada, pues afecta su vigencia, con efectos restringidos al quejoso.

Mientras que en el amparo directo se podrá analizar la constitucionalidad de leyes, aún cuando a esa fecha no exista jurisprudencia que defina si dicha norma es inconstitucional, pues no es un requisito para su procedencia, por lo que de encontrarse fundados los agravios del quejoso se podrá desaplicar la norma reclamada, pues lo que se analiza es un acto concreto, no así la ley reclamada en estricto sentido, lo cual permitirá al gobernado controvertir tanto el primer acto de aplicación, como los ulteriores, sin necesidad de esperar que se emita al respecto jurisprudencia.

En último lugar, la reforma que se propone al amparo indirecto en su artículo 76 Bis, obligará a los tribunales ordinarios, en caso de que exista jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes o normas generales, a observarla y resolver un asunto que ante ellos se presente, sin necesidad de que el afectado se espere hasta la interposición del juicio de garantías, pues los mismos podrán desaplicar una norma general a una *litis* concreta que sea de su conocimiento, sin que se tenga que examinar si la norma fue consentida previamente, como acontece regularmente en nuestro actual sistema jurídico, sino solamente si el acto concreto es consentido u opera sobre él la figura de cosa juzgada, lo cual obviamente repercutirá en una menor carga de trabajo para los tribunales de amparo.

Todo lo anterior, repercutirá en el ánimo de las autoridades legislativas y administrativas, que evidentemente tratarán de que sus actos concretos y disposiciones generales sean constitucionales, pues la constitucionalidad de normas podrá ser alegada nuevamente por el quejoso en cuanto surja una jurisprudencia que declare inconstitucional una norma en los juicios de amparo indirecto, asimismo, los tribunales jurisdiccionales podrán aplicar dicho criterio jurisprudencial y desaplicar la norma impugnada; y aún cuando no exista la jurisprudencia, el quejoso aún tiene la opción de demostrar que la norma general aplicada es inconstitucionalidad en los juicios de amparo directo, en los que no es requisito demostrar que exista jurisprudencia al respecto.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La supremacía constitucional reposa en el hecho de que la Constitución es la expresión primaria de la soberanía, colocándose a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, al ser históricamente superior la voluntad del pueblo. En efecto este principio implica que en la cúspide de todo ordenamiento legal se encuentra la Constitución, ordenamiento cuya vigencia y aplicación no está supeditada a leyes secundarias, debiéndose por ello anular cualquier disposición general que la contraríe, o bien, declarando inaplicable su contenido, al prevalecer la Norma Fundamental.

SEGUNDA.- La defensa y conservación de los diversos contenidos de la Constitución, es lo que justifica y fundamenta los llamados medios de control de la constitucionalidad que tienen el alto propósito de preservar y defender la Carta Magna, esto es, que son medios a través de los cuales el gobernado o la autoridad buscan la destrucción de los efectos del acto inconstitucional, ya sea de manera preventiva evitando que la Constitución sea violada, o de manera correctiva, reparando las violaciones que se hubieren realizado y hacer efectivo la supremacía constitucional.

TERCERA.- El Juicio de amparo en México está regulado en los artículos 103 y 107 de la Constitución y la Ley de Amparo, y es un medio de control indirecto de la constitucionalidad, a través del cual se analizan leyes y actos de autoridad que se estimen violatorios de los derechos del gobernado reconocidos por la Carta Magna, esto es que tiene como objetivo principal el garantizar la constitucionalidad de los actos concretos y de leyes.

CUARTA.- Teleológicamente el amparo tiene la finalidad de proteger los derechos y garantías fundamentales del individuo, y por ello tiene efectos meramente concretos.

QUINTA.- Existen dos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes en el juicio de amparo vigente, el primero de ellos acontece en la vía indirecta en la que el acto reclamado es la norma general en sí, y cuyos efectos son la desaplicación a futuro de la misma; el segundo se da en la vía directa, en la que no se señala como acto reclamado la ley que se tilda de inconstitucional y cuyo efecto es meramente desaplicar dicho norma al caso concreto.

SEXTA.- La principal deficiencia actual del juicio de amparo contra leyes estriba en que, bajo determinadas circunstancias, permite que los gobernados que no acudieron oportunamente al juicio constitucional se encuentren constreñidos a cumplir una ley inconstitucional, siendo la población con escasos recursos la más afectada, por lo que en el citado medio no se atiende debidamente el principio de supremacía constitucional.

SÉPTIMA.- La razón de lo anterior, es que por una parte el juicio de amparo indirecto es interpuesto por el afectado por única vez en contra de una norma inconstitucional, por lo que de negarse el mismo o de surtirse el consentimiento de la norma, ya sea al autoaplicarse o por haber omitido impugnarla, el gobernado se encuentra impedido para controvertir nuevamente la constitucionalidad de la ley a través del citado medio de defensa por su segundo o posterior acto de aplicación, aún cuando de hecho se trate de una ley inconstitucional, ello debido a que entre otras causas, existen multiplicidad de personas que al ignorar la inconstitucionalidad de las leyes, o por razones económicas, omiten interponer el juicio de amparo indirecto en tiempo y forma ante el primer acto de aplicación de la ley, o bien, aún interponiéndolo la deficiencia técnica en la interposición adecuada del juicio, ya sea en sus argumentos o en el correcto señalamiento de las autoridades responsables, ocasiona que se les niegue la protección de la justicia federal; por lo que en estos casos quedan obligados injustamente a acatar una norma inconstitucional por un tiempo indefinido, al sobreseerse este medio de defensa.

OCTAVA.- Derivado de lo anterior, es incorrecta la figura de consentimiento de leyes contemplada para los juicios de amparo indirecto, en tanto que hace nugatorio el principio de supremacía constitucional ya que se obliga a acatar una norma inconstitucional que por falta de conocimiento o impericia se haya omitido impugnarla, afectando dicha cuestión al quejoso no sólo el acto concreto que consintió sino a futuro, además, dicha figura desconoce el carácter irrenunciable de las garantías individuales.

NOVENA.- En la misma tónica, es erróneo que opere la figura de “cosa juzgada” en aquellas sentencias del juicio de amparo indirecto en las que se niegue la protección constitucional respecto de las leyes reclamadas, pues aún cuando posteriormente se emita jurisprudencia por el más Alto Tribunal del país que declare inconstitucional tal norma, el quejoso no podrá hacerla valer pues será sobreseído cualquier juicio de amparo indirecto posterior, lo que resulta injusto para todos los quejosos que no se ven beneficiados con dicho criterio. Siendo que el efecto de negar el amparo indirecto consiste únicamente en que el quejoso no logró perturbar la vigencia de la norma controvertida, y por ende ésta siga dentro del derecho vigente, pudiéndose por ello hacerse valer con posterioridad el principio de supremacía constitucional en contra de ulteriores actos de aplicación, en tanto que la Carta Magna de igual manera se encuentra vigente y por eso el órgano de amparo deba determinar cual de las dos normas debe prevalecer, y su caso aplicar la jurisprudencia relativa.

DÉCIMA.- Por lo anterior, es violatorio de los artículos 1 y 29 de la Constitución Federal, que la Ley de Amparo contenga figuras jurídicas que impidan al quejoso controvertir una norma general que contraría realmente a la Constitución, pues mientras hay personas que se les otorga la protección solicitada al acudir en tiempo y forma a este medio de defensa y demostrar con sus argumentos la inconstitucionalidad de ésta, a otras menos afortunadas se les obliga a acatarla por haberla consentido o no haberla atacado en su primer

acto de aplicación debidamente, restringiéndose de esta manera las garantías individuales a una persona determinada sin que se cumplan con los requisitos constitucionales que prevén los citados preceptos para la suspensión de éstas.

DÉCIMA PRIMERA.- Por su parte, el juicio de amparo directo resulta afectado sustancialmente por las mismas causas señaladas para el juicio de amparo indirecto, ya que incoherentemente el Poder Judicial Federal ha determinado, a través de jurisprudencia, que los conceptos de violación en amparo directo son inoperantes si plantean la inconstitucionalidad de una norma general respecto de la cual, si se tratara de juicio de amparo indirecto, se actualizaría alguna causal de improcedencia, sin embargo, tratándose de la figura de “cosa juzgada” en los asuntos en que se haya negado la protección constitucional, causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción IV, de la Ley de la materia, la misma no es compatible con el juicio de amparo directo, en tanto que en este procedimiento no concurren las autoridades que emitieron, sancionaron y publicaron la norma reclamada, ni se afecta la vigencia de ésta, ya que dicha resolución tiene únicamente efectos entre las partes y no altera la vigencia y coercibilidad de la ley, y por ende no se altera la resuelto en una sentencia anterior de un juicio de amparo indirecto entablada contra la misma ley.

DÉCIMA SEGUNDA.- Asimismo, es desatinado que el Poder Judicial Federal asimile a través de jurisprudencia ambas vías del juicio de amparo, en virtud de que sus efectos son distintos, y haya determinado que el consentimiento de una ley opere en los juicios de amparo directo, ello en tanto que la norma impugnada no es el acto reclamado y por ello existe el impedimento para pronunciarse en los puntos resolutive de la sentencia de amparo sobre el vicio de inconstitucionalidad que se observó en la norma general aplicada, además, resulta ilógico e inadmisibles que la constitucionalidad de una ley ordinaria dependa del consentimiento del particular.

DÉCIMA TERCERA.- En virtud de lo expuesto, es necesaria una reforma a la Ley de Amparo a fin de corregir las deficiencias estructurales que hay en el control de la constitucionalidad en los juicios de amparo, con la finalidad de que los afectados por una norma inconstitucional puedan obtener la protección de la justicia federal y hacer valido el principio de supremacía constitucional; objetivo real de un medio de control de la constitucionalidad como lo es el amparo.

DÉCIMA CUARTA.- El control de la constitucionalidad que se propone, retoma el sistema de control llevado a cabo en el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos de América, con sus diferencias, en tanto que en lo tocante al juicio de amparo indirecto el nuevo sistema de control de la constitucionalidad sugerido permite al quejoso impugnar la norma impugnada con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto de aplicación, así, como en contra de ulteriores actos de aplicación ante la emisión de jurisprudencia que defina la inconstitucionalidad de la norma, siendo que dicha sentencia de amparo perturbara de *facto* la vigencia de la norma reclamada, con efectos particulares o restringidos al quejoso, motivo por el cual la misma ya no puede volverse a aplicar al quejoso, pues ha dejado de estar dentro del derecho positivo y vigente, lo cual en realidad constituye una “declaratoria particular de inconstitucionalidad”.

DÉCIMA QUINTA.- Como complemento a lo anterior, aún cuando no exista jurisprudencia que declare como inconstitucional la ley impugnada, ello no dejará en estado de indefensión al quejoso, ya que en los juicios de amparo directo se permitirá controvertir la constitucionalidad de cualquier norma aplicada a un caso concreto, sin importar si se trata de ulteriores actos o de que exista la jurisprudencia en mención, ya que en este juicio no existen puntos resolutivos que pronuncien la inconstitucionalidad de la ley impugnada, sino que solamente procede la desaplicación de la norma del caso concreto.

DÉCIMA SEXTA.- Además, en el sistema que se propone toda jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes será obligatoria para los tribunales inferiores a aquél que la emitió, y por ello deberán suplir la deficiencia de la queja bajo dicho supuesto, aún cuando el quejoso no la alegue, esto se traduce en la regla del *stare decisis*, que consiste en la obligación de los órganos jurisdiccionales inferiores de seguir la decisión sobre un determinado punto de derecho, reconociendo con ello que la Suprema Corte de Justicia no es en todos los casos la última instancia de análisis de una norma inconstitucional, pues tratándose de normas diferentes a las señaladas en el artículo 84, fracción I en su inciso a), de la Ley de Amparo, como lo serían, a modo de ejemplificar, las normas oficiales mexicanas, las resoluciones misceláneas fiscales, los bandos municipales, los reglamentos expedidos por autoridades administrativas, etc., el control de dichas disposiciones como última instancia estará a cargo de un Tribunal Colegiado de Circuito, por lo que, como ya se dijo, su jurisprudencia también resultará apta para suplir la deficiencia de la queja.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El nuevo control de la constitucionalidad propuesto en los juicios de amparo, en ambas vías, no modificará actos concretos en los que operen las figuras de consentimiento o de cosa juzgada, lo cual permite dar certeza jurídica al gobernado y una mejor aplicación del principio de supremacía constitucional, pues sólo se amparará y protegerá al quejoso en contra de actos novedosos.

DÉCIMA OCTAVA.- Por todo lo expuesto, la propuesta sobre el nuevo control de la constitucionalidad en los juicios de amparo, permite aplicar el principio de supremacía constitucional en un mayor grado, ya que permite anular o declarar inaplicable el contenido de cualquier disposición general que contraría la Norma Fundamental, en cuanto ello sea constatado por los tribunales competentes.

BIBLIOGRAFÍA.

1. **ARTEAGA NAVA**, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford University, 1999.
2. **BALTAZAR ROBLES**, Germán E., *Controversia Constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, D.F., Angel Editor, 2002.
3. **BRYCE**, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
4. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. *El juicio de amparo*, 41ª ed., México, Porrúa, 2005.
5. -----, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005.
6. **CALZADA PADRÓN**, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1990.
7. **CAPPELLETTI**, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en derecho comparado*, México, UNAM, 1966.
8. -----, *La Justicia Constitucional, Estudios de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1987.
9. **CARBAJAL**, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, México, Porrúa, 2002.
10. **CARBONELL**, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

-
11. **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto. *Práctica forense de Amparo*, 4ª ed., México, D.F., Jurídicas Alma, 2004.
 12. **CARRANCO ZÚÑIGA**, Joel, *Amparo directo contra leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.
 13. **CASTRO Y CASTRO**, Juventino Víctor, *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, México, D.F., Oxford University, 2002.
 14. -----, *El artículo 105 Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.
 15. -----, *Hacia el amparo evolucionado*, México, 4ª ed., Porrúa, 1993.
 16. **CHÁVEZ CASTILLO**, Raúl. *El juicio de amparo en México*, 5ª ed., México, D.F., Porrúa, 2005.
 17. -----, *Ley de amparo comentada*, México, Porrúa, 2004.
 18. -----, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 2005.
 19. **COVIAN ANDRADE**, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios e ingeniería Política y Constitucional, 2005.
 20. -----, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios e ingeniería Política y Constitucional, 2001.

21. **CRUZ BARNEY**, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford, 1999.
22. **DIEZ QUINTANA**, Juan Antonio, 181 preguntas y respuestas sobre el juicio de amparo (Sumario del juicio de amparo), 2ª ed., México, Editorial PAC, 1996.
23. **ESPINOZA BARRAGÁN**, Manuel Bernardo, *Juicio de amparo*, México, D.F., Oxford University, 2004.
24. **FERRER MAC-GREGOR**, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2002.
25. **FIX-ZAMUDIO**, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.
26. -----, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, D.F., Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.
27. -----, *Las garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1987.
28. -----, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1968.
29. **FIX-ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, *Derecho constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
30. **GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1ª reimpresión, Editorial Civitas S.A., 1988.

-
31. **GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40ª ed., México, Porrúa, 1989.
32. **GARCÍA PELAYO**, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6ª ed., Madrid, Editorial Castilla, 1961.
33. **GONZÁLEZ COSIO**, Arturo, *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001.
34. **HERNÁNDEZ VALLE**, Rubén, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, D.F., Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
35. **HIERRO**, Liborio L., *Estado de derecho: problemas actuales*, México, Fontamara, S.A., 1998.
36. **LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**, Pablo, *Estados Unidos de América en Sistemas Políticos Contemporáneos*, Barcelona, Editorial TEIDE, 1984.
37. **MONTIEL Y DUARTE**, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, 3ª ed., México, Porrúa, 1972.
38. **MORALES-PAULÍN**, Carlos A., *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002.
39. **PALACIOS ALCOCER**, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995.

-
40. **POLO BERNAL**, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes, sus procedimientos y formulario básico*, México, Porrúa, 1991.
41. **PRITCHETT**, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965.
42. **RABASA**, Emilio, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1991.
43. **REYES REYES**, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000.
44. **ROURA GÓMEZ**, Santiago A., *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
45. **RUIZ TORRES**, Humberto Enrique, *Diccionario del juicio de amparo*, México, Oxford, 2005.
46. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *Historia del amparo en México*, México, SCJN, 1999.
47. -----, *El juicio de Amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 1999.
48. -----, *Proyecto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SCJN, 2000.

-
49. -----, *Historia constitucional del amparo*, México, SCJN, 2000.
50. **SOBERANES, FERNÁNDEZ**, José Luís y **MARTÍNEZ MARTÍNEZ**, Faustino José, *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, México, Senado de la República, 2004.
51. -----, *La Constitución Yucateca de 1841 y su Juicio de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.
52. -----, *Evolución de la ley de amparo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994.
53. **SOLA**, Juan Vicente, *Control judicial de la constitucionalidad*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001.
54. **TENA RAMÍREZ**, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 36^a ed., México, Porrúa, 2004.
55. -----, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Porrúa, México, 1994.
56. **TOCQUEVILLE**, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
57. **VEGA GÓMEZ**, Juan y **CORZO SOSA**, Edgar, *Tribunales y Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

OTROS

1. **GARCÍA LAGUARDIA**, Jorge Mario, “*La justicia constitucional y la defensa de la democracia. El Golpe de Estado en Guatemala*”, en Revista Cuestiones Constitucionales, Guatemala, enero-junio 2000, número 2, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/2/art/gar-cial.htm>, fecha de consulta: 26 de julio de 2007.
2. **LÓPEZ HERNÁNDEZ**, José, “*Las normas jurídicas como actos ilocutivos: concepto y clases*”, http://www.uv.es/CEFD/11/lopez_hernan.pdf, fecha de consulta: 28 de octubre de 2007.
3. **MEJICANOS JIMENEZ**, Manuel de Jesús, “*La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco (análisis sobre la acción, el proceso y la decisión de inconstitucionalidad abstracta)*”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/d-constla/cont/20061/pr/pr24.pdf>, fecha de consulta: 01 de noviembre de 2007.
4. “*Seminario sobre La Consulta Prejudicial*”, celebrado el 9 y 10 de octubre de 2006 en Granada, Nicaragua, <http://www.ccj.org.ni/CCJsite/press/notas-prensa/index.htm>, fecha de consulta 21 de agosto de 2007.
5. “*Fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1803: MARBURY vs. MADISON*”, http://www.democracy.gov/dd/esp_democracy_dialogues/esp_key_docs/marbury_v_madison.html, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2007.