



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

**SOBRE LA EFICACIA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
IVAN NICOLAS LERMA VALADEZ

TUTOR
MINISTRO EN RETIRO JUAN N. SILVA MEZA
INVESTIGADOR VISITANTE EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, CD. MX., mayo 2023.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

Dedicado a mi madre, que siempre ha sido un apoyo fundamental en mi vida y me impulsó desde el principio para estudiar la Maestría.

A mi padre, que es y será siempre una fuente de inspiración para superarme en esta gran profesión, además, de que él me dio la idea de analizar este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

A mis hermanos Tania y Luis, porque siempre es palpable su amor y apoyo que me brindan.

A mi tutor el Ministro Juan N. Silva Meza, por su tiempo y su gran apoyo en la elaboración de este proyecto de investigación.

En homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio por lograr que este procedimiento fundamental para el sistema jurídico mexicano sea una realidad y al Dr. Héctor Fix-Fierro, porque fue un gran maestro que me introdujo al mundo de la sociología jurídica.

AGRADECIMIENTOS.

Agradecimiento especial para Marcela Rivera Basulto, quien realizó diversas sugerencias que abonaron a reforzar los argumentos de esta investigación.

ÍNDICE

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN.....	III
1. DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN MÉXICO	1
1.1 El principio de supremacía constitucional	4
1.2 El control de la constitucionalidad de las leyes en el sistema jurídico mexicano.....	6
1.3. Amparo contra normas generales	13
1.3.1 Recurso de inconstitucionalidad o amparo directo en revisión.....	16
1.3.2 Amparo indirecto contra normas generales o acción de inconstitucionalidad.	17
1.4 El nuevo entendimiento del principio de relatividad de las sentencias de amparo.	21
2. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO	34
2.1. Propuestas del Dr. Héctor Fix Zamudio respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad.....	34
2.2. Proyecto de reformas presentado por la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo.	35
2.3. Procedimiento legislativo.....	38
2.4. El nuevo sistema de precedentes	57
2.5. La naturaleza de la declaratoria general de inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano	63
2.6. Procedimientos de Declaratoria General de Inconstitucionalidad.....	67
2.4.1 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2012	67
2.4.2 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2012	69
2.4.3 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2012	71
2.4.4. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2012.....	72
2.4.5. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2013.....	74
2.4.6. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2015.....	76
2.4.7. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2016.....	77
2.4.8. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2016.....	81
2.4.9. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2017	85
2.4.10. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2017.....	87
2.4.11. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2017.....	88
2.4.12. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2017.....	90
2.4.13. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 5/2017.....	91

2.4.14. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.....	92
2.4.15. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018.....	95
2.4.16. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2019.....	99
1.4.17. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2021	101
1.4.18. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2021	101
1.4.19. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2022	102
1.4.20. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2022	103
1.4.21. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2022	104
1.4.22. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2022	105
1.4.23. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 5/2022	106
1.4.24. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2022	107
1.4.25. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 7/2022	109
1.4.26. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 8/2022	110
2.5. Sumario	110
2. LA EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS	112
3.1. El concepto de eficacia de las normas	112
3.2 Eficacia como correspondencia	119
3.3 Eficacia como cumplimiento	120
3.4 Eficacia como aplicación.....	122
3.5 Eficacia como éxito.....	124
3.6 Eficacia como eficiencia.....	125
4. LA EFICACIA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO	127
4.1 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como correspondencia.	133
4.2 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como cumplimiento.	136
4.3 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como aplicación.....	138
4.4 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como éxito.....	140
4.5 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como eficiencia.....	143
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	146
FUENTES CONSULTADAS.....	156

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 6 de junio de 2011, al artículo 107, fracción II, y la promulgación de la nueva Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, generaron cambios de gran magnitud en materia de derechos humanos y en el control de la constitucionalidad de las leyes en México. No obstante, es importante destacar que estas reformas tuvieron como punto de partida el 17 de noviembre de 1999, cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se instalara la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, dicho organismo se integró por los entonces Ministros Juan N. Silva Meza y Humberto Román Palacios, los doctores en derecho Héctor Fix Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, los Magistrados César Esquinca Muñoa y Manuel Ernesto Saloma Vera, los licenciados Xavier Quijano Baz, Teresa Aguilar Álvarez Castro, Eligio Nicolás Lerma Moreno y Roberto Ávila Ornelas^I.

De esta Comisión, destaca la participación del Dr. Héctor Fix-Zamudio quien aportó cuatro propuestas fundamentales, consistentes en:

- a) La ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo.
- b) La incorporación del interés legítimo.
- c) La introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad.
- d) La interpretación conforme de la constitucionalidad de normas generales^{II}.

Ahora bien, el tema que se analiza en la presente investigación corresponde a la declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual se concibe como un “*procedimiento que busca fortalecer el principio de supremacía constitucional*”^{III}, mediante el cual se faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir una resolución con efectos generales, en la que se expulsa del sistema jurídico mexicano una norma inconstitucional respecto de la que existe jurisprudencia por reiteración de criterios o precedente obligatorio, emitido por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por algún Tribunal Colegiado de Circuito.

^I Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Hacia una nueva Ley de Amparo, 4ª. Ed., Ciudad de México, Porrúa, 2013, p. XXVII.

^{II} Cfr. Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Aportaciones de Héctor Fix Zamudio al Derecho Procesal Constitucional, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Número 8, 2004, pp. 167 y 168.

^{III} Pardo Rebolledo, Jorge Mario, en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, t. I, Coordinador Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Editado por el Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014, pp. 72 y 73.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, al analizar el proyecto de reforma de que introdujo el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano, consideró que la introducción de este procedimiento al sistema jurídico mexicano, implica la reinterpretación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, y al mismo tiempo, se buscó salvaguardar los principios de supremacía constitucional, igualdad de los gobernados ante la ley y economía procesal^{IV}.

No obstante, han pasado más de 10 años desde que la declaratoria general de inconstitucionalidad se integró al sistema jurídico mexicano, pero, no ha generado los efectos deseados. Lo anterior, porque si bien se han iniciado 26 procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido únicamente 2 resoluciones con efectos generales, en las que se expulsaron normas inconstitucionales del sistema jurídico mexicano, tal y como está previsto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

Por lo que ve al resto de los procedimientos, la mitad de ellos están pendientes de resolverse, algunos han quedado sin materia y otros se han declarado improcedentes por tratarse de normas tributarias, en ese sentido, la presente investigación analiza las causas por las que este mecanismo de protección constitucional no ha generado los efectos pretendidos por el legislador.

Cabe destacar, que el nuevo sistema de precedentes establecido en la reforma constitucional de 11 de marzo de 2021 y de la Ley de Amparo de 7 de junio de 2021, implicó un cambio importante para el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, toda vez que, ahora tratándose de las resoluciones dictadas en amparo indirecto en revisión por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya no es necesario esperar a que se integre jurisprudencia por reiteración, sino que basta que se emita un solo precedente obligatorio para que inicie al procedimiento de declaratoria.

Lo anterior, reduce de forma considerable el tiempo en que se tramitan estos asuntos, sin embargo, es importante advertir que, conforme al artículo quinto transitorio de la reforma

^{IV} Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a la Ley de Amparo de 7 de junio de 2021^V, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto de reforma continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

En consecuencia, el análisis del aludido procedimiento se realiza respecto de la legislación que regulaba la integración de la jurisprudencia de forma tradicional y la vigente que regula el nuevo sistema de precedentes.

Ahora, debido a que el perfil de esta investigación es demostrativo, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad se analizará desde la teoría de la eficacia externa o sociológica de las normas propuesta por Liborio Hierro, con las debidas adecuaciones atendiendo al tipo de norma que se analiza, a efecto de determinar si las disposiciones normativas que regulan este procedimiento son eficaces o no.

Para ello, se toman en cuenta los objetivos que se planteó el Constituyente al momento de establecer este procedimiento en el sistema jurídico mexicano, tales como salvaguardar los principios de supremacía constitucional, igualdad de los gobernados ante la ley y de economía procesal. En ese tenor, en el desarrollo de la presente investigación se destaca si se han cumplido o no estos objetivos y cuál es su incidencia en la eficacia de este procedimiento.

Así, la investigación inicia con un análisis deductivo, partiendo de lo general a lo particular, precisando inicialmente ¿Qué implica el principio de supremacía constitucional? y ¿Cómo opera el control de la constitucionalidad de las normas en el sistema jurídico mexicano?, posteriormente, se analiza el origen de la declaratoria general de inconstitucionalidad tomando en cuenta la propuesta que emanó de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el procedimiento legislativo. Después, se analizan los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad que se han resuelto y se encuentran en trámite en el Alto Tribunal de nuestro país.

Finalmente, se procede a hacer referencia sobre la teoría de la eficacia de las normas desarrollada por diversos juristas, entre los que destaca Liborio Hierro y hecho lo anterior, se verifica si el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad mexicano es eficaz bajo los rubros de correspondencia, cumplimiento, aplicación, éxito y eficiencia.

^V “**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.”

Ley de Amparo, reforma publicada el 7 de junio de 2021, artículo quinto transitorio.

“El poder del pueblo está por encima de los otros dos (legislativo y ejecutivo) y cuando sea expresada la voluntad de las legislaturas en sus leyes y en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, la última, no la primera, será obedecida por los jueces”¹

1. DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN MÉXICO

En el siglo XIX, lo que se concebía como el Estado de derecho, en donde la manifestación de la fuerza política recaía en la *“persona soberana del Estado”*², ya no tiene cabida en los Estados constitucionales modernos. Al respecto, Zagreblesky refiere que actualmente *“la ciencia política ha desenmascarado esta ficción y ha mostrado las fuerzas reales, los grupos de poder, las élites, las clases políticas o sociales, etc., de las que la persona estatal no era más que una representación, una pantalla o una máscara”*³.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y los juicios de Nurenberg, se entendió que todos los poderes deben respetar la ley y el derecho, pero, sobre todo, el respeto a los derechos humanos en su carácter universal e inalienable, lo cual llevó a la crisis del modelo de Estado de derecho legal y surgió el nuevo modelo de Estado de derecho constitucional, donde son *“los jueces los encargados de velar que el derecho no sea violado por ninguna regla jurídica, provenga de donde provenga”*⁴.

Al respecto, el Magistrado de Circuito Aguilar Sánchez, destaca que los principios políticos de todo Estado constitucional y democrático de derecho son:

- a)** *Separación de poderes o funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos.*
- b)** *Forma de Estado: federal, unitaria, central (Debe considerarse también formas de organización política como la Unión Europea. Unión de los 25 Estados con regímenes y características especiales).*
- c)** *Régimen político: democrático, aristocrático, totalitario y sultanista.*
- d)** *Catálogo de derechos fundamentales: Vida, libertades (tránsito, expresión, asociación, participación política, religiosa), seguridad, debido proceso, acceso a la*

¹ Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, 41ª, ed., México D.F., Porrúa, 2006, p. 216.

² Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil, ley, derechos, justicia, 10ª. Ed, Madrid, 2011, p.11.

³ Cfr. Ídem.

⁴ Cfr. Vigo, Rodolfo, Modelo legalista decimonónico, en Ferrer, E., Martínez, F., & Figueroa, G., Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. t.II, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 919 a 922.

justicia, derechos políticos, transparencia y acceso a la información, elecciones libres y auténticas.

e) Laicidad. Separación Iglesia – Estado.

f) Control constitucional y convencional. Como mecanismos que salvaguardan las promesas constitucionales”⁵.

No pasa desapercibido, que actualmente el Estado Mexicano transita por momentos en donde se ve amenazada la división de poderes y el estado constitucional de derecho, toda vez que en diversas ocasiones el titular del Poder Ejecutivo ha inobservado diversos postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes que de ella emanan, de modo que parece como si “*el respaldo manifestado en las urnas se tradujera en un cheque en blanco*”⁶.

Una de estas ocasiones, en donde el principio de división de poderes se vio amenazado, ocurrió cuando se pretendió ampliar de 4 a 6 años el mandato del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, lo cual era evidentemente contrario a lo dispuesto en el artículo 97 constitucional, que establece que quien presida el Tribunal Constitucional Mexicano será electo cada 4 años de entre los miembros del Pleno, y éste no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

A pesar de ello, el 7 de junio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el que se estableció en su artículo

⁵ Cfr. Aguilar Sánchez, José Antonio Abel, Principios políticos, en Ferrer, E., Martínez, F., & Figueroa, G., Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. T.II, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 1047 a 1049.

⁶ Cfr. Incháustegui, Sebastián y Olaiz, Jaime, El presidente AMLO y la Constitución: cuando la regresión se disfraza de transformación, agosto de 2020, Revista Nexos, El Juego de la Suprema Corte, consultado el 27 de diciembre de 2021 en el sitio web: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-presidente-amlo-y-la-constitucion-cuando-la-regresion-se-disfraza-de-transformacion/>

⁷ Cfr. El Universal, AMLO respalda la “Ley Zaldívar”, rechaza inconstitucionalidad <https://www.youtube.com/watch?v=JVWJctkh7KA>.

Décimo Tercero Transitorio⁸, la ampliación del mandato del Presidente del Alto Tribunal y de los Consejeros de la Judicatura Federal.

Lo anterior, a pesar de ser notoriamente inconstitucional, fue avalado por el Titular del Poder Ejecutivo así como una gran mayoría de los legisladores del partido político en el poder⁹. Sin embargo, como era de esperarse, el 16 de noviembre de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional Mexicano declaró por unanimidad la inconstitucionalidad del artículo décimo transitorio del decreto de reforma aludido, el cual, ampliaba por dos años el periodo tanto del actual Presidente de la Suprema Corte como de las y los Consejeros de la Judicatura Federal.

De lo anterior, resulta importante mencionar que la Suprema Corte y el Poder Judicial de la Federación juegan un papel fundamental para velar porque se respete el principio de supremacía constitucional, división de poderes y el equilibrio entre estos. Debido a que este tipo de amenazas al Estado constitucional de derecho, las cuales se pueden catalogar dentro de la ideología del “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*”¹⁰ pueden ocurrir nuevamente.

Sin embargo, a pesar de este tipo de amenazas a los principios constitucionales, todavía es posible concebir a México como un Estado constitucional de derecho, con la

⁸ “**Décimo Tercero.** Con el fin de implementar y llevar a cabo la correcta aplicación de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente Decreto, para armonizarlos e implementarlos plenamente en los plazos señalados. La persona que a su entrada en vigor ocupe la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las Consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el Consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026.”

Ley de Amparo, reforma publicada el 7 de junio de 2021, artículo quinto transitorio.

⁹ Cfr. Animal Político, AMLO apoya ampliación de mandato de Zaldívar, si eso permite reformar al Poder Judicial, 16 de abril de 2021, consultado el 14 de enero de 2022, en el sitio web: www.animalpolitico.com/2021/04/amlo-apoya-ampliacion-mandato-zaldivar-senado/

¹⁰ Según Pedro Salazar el nuevo constitucionalismo latinoamericano prevé una fórmula que permite al titular del poder Ejecutivo concentrar el poder político sin importar que exista formalmente la división de poderes. Ugarte, Pedro Salazar. El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica). LR González Pérez, & D. Valadés, El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 345-387.

mayoría de las características antes mencionadas, en donde impera el principio de supremacía constitucional y la sumisión de los tres poderes ante la norma fundante.

1.1 El principio de supremacía constitucional

La supremacía constitucional, entendida como la superioridad de la ley fundamental frente a otras leyes, se concibe como uno de los rasgos más significativos del Estado constitucional de derecho y el control de constitucionalidad de las leyes una de sus expresiones más destacadas¹¹.

Héctor Fix-Zamudio refiere que *“la declaración general de inconstitucionalidad se apoya en la diferencia que se produjo entre los ordenamientos de América y Europa en cuanto al principio de supremacía constitucional”*¹². Por lo que a continuación se mencionan en qué consisten dichas diferencias.

En principio, resulta importante notar que el sistema americano se caracteriza por la posibilidad de que los jueces determinen si una norma es constitucional o no y en caso de que el resultado sea negativo, se decreta la invalidez de la disposición normativa.

Al respecto, uno de los antecedentes más importantes del constitucionalismo moderno, es la sentencia *Marbury Vs. Madison*¹³, resuelta por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América el 24 de febrero de 1803, cuya resolución estuvo a cargo del Juez Marshall.

En este caso, *Marbury* solicitó ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América un *“writ of mandamus”* a efecto de que se obligara al Secretario de Estado (Madison), para que enviara el nombramiento como Juez de Paz al accionante, el cual había sido emitido anteriormente por el presidente Adams y ratificado por el Senado¹⁴. Ante esta disyuntiva, el Tribunal dictó sentencia en la que consideró que detener el nombramiento de un juzgador

¹¹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, 2ª. Ed., México, Marcial Pons, 2014, p. 664.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, no 8, p. 91.

¹³ Cfr. Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 3ª. Ed., México, Porrúa, 2009, p. 954.

¹⁴ Cfr. Cueva Fernández, R. *De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional*, Madrid, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, p. 423

es un acto no autorizado por la ley y violatorio de un derecho legal absoluto¹⁵, aunado a ello, se determinó que una disposición de una determinada ley era nula, por ser contraria al texto de la constitución, y que el poder de interpretar la ley y por consecuencia de declarar la invalidez de esta, es “*la verdadera esencia del deber judicial*”¹⁶.

Al respecto, Carlos Santiago Nino, concentró algunas premisas y la conclusión del razonamiento de Marshall, en los puntos que se transcriben a continuación:

- “1. *El deber del Poder Judicial es aplicar la ley.*
 2. *Cuando hay dos leyes contradictorias, no hay más remedio que aplicar una desechando la otra.*
 3. *La constitución es la ley suprema y define qué otras normas son ley.*
 4. *La supremacía de la Constitución implica que cuando entra en conflicto con una norma dictada por el Congreso esta segunda deja de ser válida.*
 5. *La negación de la premisa anterior supondría que el Congreso puede modificar la Constitución dictando una ley ordinaria, por lo que la Constitución no sería operativa para limitar al Congreso.*
 6. *El Congreso está limitado por la Constitución.*
 7. *Si una norma no es una ley válida carece de fuerza obligatoria.*
- Conclusión. Una ley contraria a la Constitución no debe ser aplicada por el Poder Judicial.*¹⁷”

Ahora, por lo que ve al sistema europeo, se destaca que en este se estableció el dogma de la “*soberanía legislativa*”, en donde conforme a las ideas de Juan Jacobo Rosseau, el control de constitucionalidad de las normas recae prioritariamente en los órganos legislativos como depositarios de la voluntad general, por lo que se atribuyó al poder parlamentario o a un organismo político especial dicha facultad, tal y como se estableció en la Constitución Francesa de 13 de diciembre de 1799, con el *Senat Conservateur* y la Constitución de Cádiz de 1812, donde se confió al organismo legislativo el control de la constitucionalidad de las normas¹⁸.

Sin embargo, lo que se concibe como el establecimiento formal de la declaración general de inconstitucionalidad en Europa Continental, es la Corte Constitucional Austriaca

¹⁵ Cfr. Santiago Petracchi, Enrique, *Marbury vs Madison*, (Crangh’s Report-Vol. I. p. 49). Lecciones y Ensayos N°25, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, p. 290. Consultado el 15 de noviembre de 2020, en el sitio web: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub_lye_numeros_25.php

¹⁶ Cfr. Valdés, Clemente, *Marbury vs. Madison: un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en Estados Unidos*. Revista Iuris Tantum, N° 16, (2005), p. 376.

¹⁷ Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*. Primera reimpresión. Barcelona, Ed. Gedisa, 2003. pp. 261-262.

¹⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., p. 94

introducida en 1920, debido a la aportación de Hans Kelsen, en donde se facultó a este organismo judicial especializado para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de la Constitución austriaca, incluyendo *“las disposiciones legislativas impugnadas por su contradicción con la Ley Fundamental, en donde las sentencias de este tribunal, cuando declaraban la inconstitucionalidad de normas legislativas tenían efectos generales o erga omnes”*¹⁹.

En ese sentido, el sistema austríaco o europeo continental, se caracteriza por establecer facultades a un órgano judicial especializado denominado tribunal o corte constitucional, para que este resuelva aquellos asuntos relacionados con la constitucionalidad de las normas, así como de todas las cuestiones de inconstitucionalidad, pero, a diferencia del sistema americano, las cuestiones de constitucionalidad no podían ser resueltas por jueces ordinarios, no obstante, estos se encontraban facultados para elevar el problema ante el organismo especializado, para que resolviera sobre la inconstitucionalidad planteada. Es importante reiterar que los efectos de las resoluciones de este tribunal constitucional son generales, lo que se traduce en *“la anulación de las normas impugnadas a partir del momento en que se publique el fallo respectivo o dentro del plazo que fije el propio tribunal constitucional”*²⁰.

Fix-Zamudio destaca que en la actualidad estos sistemas se han aproximado *“de manera paulatina y se han establecido regímenes mixtos o paralelos, que combinan o pretenden hacerlo”*, lo cual ha permeado en los ordenamientos latinoamericanos²¹. Tal y como sucede en el sistema jurídico mexicano, como se analizará a continuación.

1.2 El control de la constitucionalidad de las leyes en el sistema jurídico mexicano

En México, el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de las normas está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, de conformidad los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos órganos pueden ser el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia

¹⁹ Ibidem, p. 95. Cabe precisar que el Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, contempla el término erga omnes, que significa: “Para o frente a todos. Tendrá efectos erga omnes, y no solo entre las partes del litigio. Se utiliza para expresar los efectos generales de una norma o sentencia.”. Consultado en la página web: <https://dej.rae.es/lema/erga-omnes> el 2 de mayo de 2020.

²⁰ Cfr. Ibidem, pp. 96 y 97.

²¹ Cfr. Ibidem, p. 97.

de la Nación, el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito o Juzgados de Distrito, quienes están facultado para decidir en forma terminal y definitiva, si una norma general es contraria o no a la Constitución Federal y/o a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte. No obstante, también se prevé la posibilidad de que las demás autoridades del país realicen un control difuso, en el ámbito de su competencia y el cual se puede ejercer de manera oficiosa²².

Al respecto, el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”²³

La referida disposición constitucional, establece uno de los pilares fundamentales de la regla de reconocimiento del sistema jurídico mexicano²⁴, en el sentido de identificar en primer lugar qué comprende esta, a saber: La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales; a su vez, establece la condición de los juzgadores como operadores jurídicos subordinados a esta regla, a efecto de que cuando una regla secundaria establezca alguna disposición en contra de la Constitución, se prescinda de la aplicación de la norma inferior.

En otras palabras, las normas generales, constituciones y leyes de las entidades federativas, deben observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos, pero en caso de que alguno de estos ordenamientos, sea contrario a los preceptos

²² Cfr. Tesis 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, t. II, p. 1647, registro: 2010143, de rubro: **“CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS.”**

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 29 de enero de 2016, art. 133.

²⁴ Hart, H. L. A., El concepto de derecho, 3 e., trad. Carrió, G. R., Buenos Aires, ed. Abeledo-Perrot, 1961, p. 137. “Una vez que abandonamos la opinión de que el fundamento de un sistema jurídico consiste en el hábito de obediencia a un soberano jurídicamente ilimitado, y la reemplazamos por la concepción de una regla de reconocimiento última, que da al sistema de reglas sus criterios de validez...”

constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Constitución y no las de esas leyes ordinarias.²⁵

Ahora bien, el artículo 1º constitucional reformado el 10 de junio de 2011, establece:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)²⁶”

De lo expuesto, es posible advertir que los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales forman un mismo parámetro de constitucionalidad, en consecuencia, todas las reglas secundarias, se deben ajustar a lo establecido en las primeras fuentes de derecho referidas. Siendo sumamente importante lo que establece el tercer párrafo del artículo primero constitucional, en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias deberán promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora, para hablar de la actualidad del sistema jurídico mexicano, es sumamente importante hacer referencia a lo resuelto en el asunto varios 912/2010, donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el parámetro de control de constitucionalidad y/o convencionalidad, al determinar que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los

²⁵ Al respecto, véase la tesis 1ª. II/2018 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I., enero de 2018, p. 282, registro: 2016003, de rubro: **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”**

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 10 de junio de 2011, art. 1º.

derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate (principio *pro persona*)²⁷.

Respecto de lo anterior, el Pleno del Alto Tribunal del País, emitió la tesis P. LXX/2011 (9a.) que se transcribe a continuación:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. *Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad²⁸.*

De lo expuesto, se desprende que, respecto del control concentrado, el Pleno, y las Salas del Alto Tribunal Mexicano, así como los órganos del Poder Judicial Federal, conocerán según corresponda, de las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, en los que se reclamó la inconstitucionalidad de alguna norma general, en donde les corresponderá declarar si esta es acorde o no con la constitución.

En cambio, el control difuso, es aquel que corresponde ejercer a todas las autoridades tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, durante los procesos ordinarios en los que son competentes, pues tienen la obligación de interpretar las normas correspondientes bajo

²⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, pp. 31 y 32.

²⁸ Tesis P. LXX/2011 (9a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557, registro: 160480.

el principio *pro persona*, a efecto de que se logre la protección más amplia del gobernado, sin que se realice una declaración de inconstitucionalidad de la disposición normativa, solo la inaplicación de la norma inconstitucional.

Incluso, cabe destacar que lo resuelto en el asunto varios 912/2010, dio origen a la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, presentada por el Ministro en retiro Juan N. Silva Meza, debido a que las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: **"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN²⁹."** y **"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN³⁰."** establecían que el control judicial de la constitucionalidad era atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, dado que el control difuso no era autorizado por el artículo 133 constitucional.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte resolvió que con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional, se desprende la obligación de todas las autoridades para que *"todas las disposiciones relacionadas con los derechos humanos, como es el caso de las que rigen el acceso a la justicia, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a los sujetos de derecho que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano y, por otra parte, que todas las autoridades, sin excepción alguna, en ejercicio de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos"*³¹.

Por ende, el Alto Tribunal Mexicano consideró que el criterio plasmado en las tesis jurisprudenciales cuya modificación se solicitó, habían perdido su fundamento constitucional, ya que atendiendo al principio de supremacía constitucional, *"los jueces del Estado Mexicano al conocer de los asuntos de su competencia deben hacer prevalecer los derechos humanos reconocidos en esa Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan preverse en los ordenamientos que les corresponda aplicar para*

²⁹ Tesis: P./J. 73/99, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Agosto de 1999, p.1, registro digital: 192558.

³⁰ Tesis: P./J. 74/99, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Agosto de 1999, p. 5, registro digital: 193435.

³¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, 25 de octubre de 2011, pp. 19 y 20.

resolver los asuntos de su competencia”³², consecuentemente, quedaron sin efectos las referidas tesis.

Por otra parte, cabe destacar que existe una excepción que se encuentra íntimamente relacionada con el principio de supremacía constitucional, debido a que en la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que “los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos. En consecuencia, el enfoque tradicional de la jerarquía de los tratados internacionales no constituye una herramienta satisfactoria para determinar el lugar que ocupan en el ordenamiento mexicano los derechos humanos reconocidos en dichos instrumentos normativos. En estos términos, a continuación se desarrollarán las implicaciones que la reforma constitucional ha significado para este nuevo conjunto normativo de rango constitucional, reparando específicamente en la construcción del principio de supremacía constitucional y en la forma en la que deben relacionarse los derechos humanos reconocidos en ambas fuentes normativas”.³³.

³² Cfr. Ibidem p. 20

³³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradicción de tesis 293/2011, 3 de septiembre de 2013, p. 30. Derivado de la ejecutoria anterior, se emitió la jurisprudencia: P./J. 20/2014 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, libro 5, abril de 2014, p. 202, registro: 2006224, de rubro y texto: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

Ahora bien, a efecto de salvaguardar este principio de supremacía constitucional, el sistema jurídico mexicano, prevé diversos mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes. Al respecto, el Ministro en retiro Juan N. Silva Meza, refiere que existen dos sistemas de control constitucional, a saber:

“Control constitucional por un órgano político, cuyas características son las siguientes:

1) Generalmente se confiere a un órgano distinto de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), aunque excepcionalmente se encuentran casos en que se encomienda a alguno de ellos.

2) No reviste la forma de un procedimiento contencioso, y la recopilación de elementos a estudio suele ser discrecional.

3) La solicitud de declaración de inconstitucionalidad solo puede formularla un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos.

Control constitucional por un órgano judicial, cuyas características son:

1) El control de constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional.

2) Se lleva a cabo en forma de juicio o proceso, con reglas procesales claras y predeterminadas.

3) La legitimación para pedir la declaración de inconstitucionalidad, la tiene la persona, física o moral, u órgano que se siente afectado por una norma general³⁴.”

En lo que interesa a esta investigación, en México existen siete medios de control constitucional realizados por un órgano judicial que son:

1. El juicio de amparo
2. Las acciones de inconstitucionalidad
3. Las controversias constitucionales
4. El control de la constitucionalidad de las consultas populares
5. Revisión de decretos sobre restricción o suspensión de derechos y garantías.
6. El juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano; y,
7. El juicio de revisión constitucional electoral³⁵.

³⁴ Silva Meza, Juan N., La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 5 y 6.

³⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Derecho Procesal Constitucional (México), en Ferrer, E., Martínez, F., & Figueroa, G., Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. T.I, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 493 a 495.

Ahora bien, en la presente labor de investigación, el mecanismo de control que nos interesa es el juicio de amparo y en específico, el que se promueve contra normas generales, toda vez que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad tiene su origen a partir de este medio de control.

1.3. Amparo contra normas generales

El juicio de amparo “*es un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de las autoridades y de los particulares que actúan como autoridades, el cual se sigue en forma de juicio ante los tribunales federales*”³⁶. Este mecanismo de control constitucional tiene como una de sus finalidades el declarar la nulidad del acto que se reclama y reponer a la parte quejosa en el goce del derecho vulnerado³⁷.

Al respecto, Fix Zamudio señala que al juicio de amparo mexicano constituye una federación de instrumentos procesales, cada uno con una función tutelar específica, que a su vez no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo. En ese sentido, el referido jurista distingue las funciones siguientes:

1. Para la tutela de la libertad personal.
2. Para combatir leyes inconstitucionales.
3. Como medio de impugnación de las sentencias judiciales.
4. Para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa; y,
5. Para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria³⁸.

Como se señaló anteriormente, debido a que la declaratoria general de inconstitucionalidad tiene su origen en los juicios de amparo contra normas generales, lo que interesa en este punto es analizar el juicio de amparo contra leyes, lo cual, está previsto en el artículo 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1, fracción I, y 107, fracción I, de la Ley de Amparo.

³⁶ Cfr. Campuzano Gallegos, Adriana Leticia, Manual para entender el juicio de amparo, México, D.F., 2015, Thomson Reuters, p. 1

³⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit. p. 177.

³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, 2a. e., México, ed. Porrúa, 1999, p. 30 y 31.

Al respecto, Fix Zamudio fue consistente en señalar que el juicio de amparo contra leyes se inspiró en la revisión judicial de la inconstitucionalidad de las leyes³⁹, consagrada en la legislación de los Estados Unidos. Sin embargo, por lo que ve al amparo mexicano resulta trascendente advertir su evolución a través de las diversas Constituciones de nuestro país.

1) En la Constitución del Estado de Yucatán de 31 de marzo de 1841, a partir del proyecto elaborado por Manuel Crescencio Rejón, se determinó la consagración legal de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes⁴⁰ en el artículo 62 de dicha normativa local, que establecía:

“Artículo 62. *Corresponde a este tribunal reunido:*

1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean 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 en que la constitución hubiese sido violada...”⁴¹

2) A nivel Nacional, el amparo se estableció en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, la cual se inspiró en el proyecto redactado por Mariano Otero⁴², considerado como el segundo padre del amparo, siendo que en el artículo 25 del propio documento, se estableció “La fórmula Otero”⁴³, la cual permanece hasta hoy en día, e implica que la sentencia que otorgue la protección constitucional, no debe contener declaraciones generales, de manera que cuando se combate la inconstitucionalidad de una ley y se concede el amparo, esto genera que se desaplique el ordenamiento impugnado pero con efectos exclusivos para la parte reclamante.

“Artículo 25. *Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a*

³⁹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 8va. Ed., México 2012, Porrúa, pág. 996.

⁴⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo, op. cit., p. 26

⁴¹ Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1960, pp. 111 y 112.

⁴² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo, op. cit., p. 26

⁴³ Al respecto, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea refiere que el principio de relatividad es erróneamente conocido como fórmula Otero, toda vez que Mariano Otero previó un sistema de control mixto de constitucionalidad. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, op. cit., p. 107.

impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.(sic)⁴⁴

3) Posteriormente, en 1856-1857, los miembros del Congreso Constituyente establecieron en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, los lineamientos fundamentales del juicio de amparo⁴⁵, a saber:

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

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

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

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. (sic)”

“Artículo 102. *Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán á petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare⁴⁶.*”

De lo anterior, podemos advertir de forma clara que, desde el origen del juicio de amparo ha prevalecido lo que conocemos en la actualidad como el principio de relatividad de las sentencias, el cual consiste en que la sentencia que dicte el órgano de justicia federal únicamente protegerá y amparará a aquél gobernado que haya promovido su demanda de amparo. Sin embargo, como se explicará en apartados posteriores, este principio ya no responde a la situación actual de tutela de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano existen dos vías para impugnar normas generales, por una parte, el amparo indirecto el cual implica un ataque frontal y directo contra el ordenamiento legislativo, señalándolo como acto reclamado y por otro lado, en el recurso de revisión que se interpone contra la sentencia de amparo directo dictada por un tribunal colegiado, el cual corresponde resolver al Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre y cuando subsista un genuino planteamiento de constitucionalidad y que este sea de interés excepcional en materia constitucional o de

⁴⁴ Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847.

⁴⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo, Op. Cit. p. 27

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, arts. 101 y 102.

derechos humanos. Fix Zamudio, cataloga estas dos vías, como acción de inconstitucionalidad (amparo indirecto) y recurso de inconstitucionalidad (amparo directo)⁴⁷.

1.3.1 Recurso de inconstitucionalidad o amparo directo en revisión.

La procedencia del amparo directo en revisión se encuentra reglamentada en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y segundo del Acuerdo General Plenario 9/2015, de lo cual se desprende lo siguiente:

a) En contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando se hubieren planteado, procede el recurso de revisión.

b) A juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto deberá ser de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

Ahora bien, resulta importante destacar que a pesar de que en el amparo directo se analiza la constitucionalidad de normas generales y se realiza una declaración sobre si estas son acordes o no a la Constitución. Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional, las declaratorias generales de inconstitucionalidad solo pueden originarse a partir de juicios de amparo contra normas generales instrumentados en la vía indirecta.

La racionalidad o justificación de que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad únicamente puede iniciarse respecto del amparo contra normas generales en la vía indirecta y no mediante el amparo directo en revisión, se podría encontrar en que, en la vía indirecta, al momento de admitir la demanda, el Juez otorga la calidad de parte al órgano emisor de la norma reconociéndolo como autoridad responsable y solicitando que remita el informe justificado correspondiente. Así, esta autoridad tiene la posibilidad de argumentar las razones por las que estima que la regla impugnada es constitucional, respetando la garantía de audiencia de dicho órgano legislativo.

Sin embargo, tratándose del amparo seguido en la vía directa, la norma no se señala como acto reclamado destacado, sino que se impugna una resolución definitiva en la que

⁴⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo, op.cit. pp. 33 y 35.

se aplicó una norma general, respecto de la cual, en caso de que se estime pertinente, la parte quejosa debe realizar un planteamiento de constitucionalidad para que este sea estudiado por el Tribunal Colegiado correspondiente y en última instancia, analizado por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, quienes resuelven en definitiva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

De lo anterior, se advierte que el hecho de que el acto reclamado sea una resolución definitiva y no la norma general, por sí sola como acto destacado, implica que el órgano que emite la norma en ningún momento tiene la calidad de parte en el juicio de amparo, ni como autoridad responsable ni como autoridad vinculada al cumplimiento, por lo que se vería violentada su garantía de audiencia a efecto de que pudiera defender la constitucionalidad de la norma que emitió, tal y como ocurre en la vía indirecta.

Por lo anterior, podemos advertir la racionalidad de que las declaratorias generales de inconstitucionalidad solo se originen a partir del juicio de amparo en la vía indirecta, sin embargo, se estima que esta disposición normativa podría ser adaptada a efecto de que la declaratoria general de inconstitucionalidad sea procedente en ambas vías. Pues sólo así se garantizaría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcione como un auténtico Tribunal Constitucional.

1.3.2 Amparo indirecto contra normas generales o acción de inconstitucionalidad.

En el amparo contra leyes en la vía indirecta, se combate frontalmente una norma general la cual se analiza por medio de un auténtico proceso en el que figuran como contrapartes del promovente, aquellas autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo⁴⁸.

Esta acción tiene el carácter de biinstancial, pues en primera instancia, la demanda de amparo la conoce y resuelve un Juzgado de Distrito, pero en contra de esta determinación procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido por los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución, así como, el artículo 81, fracción I, y 83 de la Ley de Amparo, cuya facultad se encuentra delegada a los tribunales colegiados de circuito en algunos casos.

⁴⁸ Cfr. Ibidem, p. 33.

La competencia para conocer de los amparos indirectos en revisión, está reglamentada en el Acuerdo General Número 5/2013, de 13 de mayo de 2013, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cual se explica a continuación:

a. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conservará su competencia originaria para la resolución los amparos en revisión en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional (punto segundo, fracción III, del acuerdo).

b. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto segundo, siempre y cuando uno y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito. (punto tercero)

c. Los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia delegada para resolver los recursos de revisión en amparo indirecto cuando:

1. El Juez de Distrito no haya abordado los planteamientos de constitucionalidad de una ley federal o un tratado internacional, por haber sobreseído en el juicio, siempre y cuando, el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que con independencia de los resuelto por el Tribunal Colegiado, deba conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Si en la demanda se impugnó una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo que el análisis de constitucionalidad implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del que no exista jurisprudencia del Pleno o de la Salas del Alto Tribunal.

3. Se impugne la constitucionalidad de leyes federales y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Sobre el tema debatido, se integre jurisprudencia del Pleno o de las Salas, aun cuando no se haya publicado; o existan tres precedentes emitidos indistintamente

por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia.

Es importante mencionar que para que se dé inicio al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se tienen que agotar las dos instancias, pues solo así, sería posible que el Pleno, las Salas del Alto Tribunal o los Tribunales Colegiados de Circuito, se pronuncien en forma definitiva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general.

En cuanto a los alcances y/o efectos de esta vía, la concesión del amparo se da mediante la desincorporación del acto reclamado de la esfera jurídica de la parte quejosa, situación que impide que las autoridades puedan aplicar nuevamente la norma en perjuicio del gobernado. Respecto a este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 112/99, de rubro y texto siguientes:

“AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. *El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que*

permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.”⁴⁹

Resulta importante destacar, que en esta jurisprudencia se hace énfasis en el principio de relatividad de las sentencias de amparo, en el sentido de que la sentencia se limitará a proteger únicamente al quejoso que haya promovido el juicio contra el acto de aplicación presente y futuro, de una norma declarada inconstitucional. De ahí que surge el cuestionamiento a este principio, porque si bien una de las finalidades del juicio de amparo es hacer prevalecer la supremacía de la constitución, lo cual conlleva a restablecer el orden constitucional que ha sido transgredido por el legislador⁵⁰, lo cierto, es que el restablecimiento del orden constitucional solo se materializa respecto de una persona y no de todos los gobernados, pues la norma seguiría siendo aplicable para quienes no hayan promovido el juicio de amparo correspondiente.

Lo anterior, genera una problemática a gran escala, pues esto implica que si a una persona le conceden el amparo en contra de “x” norma general por considerar que esta es inconstitucional, para lograr que se respete el principio de supremacía constitucional en su totalidad, sería necesario que todos los gobernados promovieran este juicio de tutela de derechos fundamentales en contra de dicha norma “x” y solo así, se cumpliría cabalmente con el principio de supremacía constitucional.

Además, es importante destacar que no para todos los gobernados a los que se les aplica “x” norma inconstitucional, les resulta costeable contratar un abogado para que promueva el juicio de amparo correspondiente, aunado a que la promoción de una gran cantidad de amparos biinstanciales en contra de una disposición contraría a la Constitución General implica una carga de trabajo sumamente excesiva para el Poder Judicial de la Federación.

⁴⁹ Tesis P./J. 112/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 19, registro: 192846.

⁵⁰ Cfr. Pardo Rebolledo, Jorge Mario, el Juicio de amparo contra normas generales, en Ferrer, E., Martínez, F., & Figueroa, G. Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. T.I. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 71 a 73.

Al respecto, Fix-Zamudio apuntó que:

20. En algunas ocasiones, como personalmente nos fue posible constatar, la aplicación o la entrada en vigor de un ordenamiento legal, especialmente de carácter fiscal, puede provocar la interposición de cientos y aun de miles de demandas de amparo, cuya acumulación en los juzgados de distrito correspondientes, en los términos del artículo 57 de la Ley de Amparo, ocasiona dificultades muy serias, inclusive de carácter material, puesto que debe integrarse un expediente elefantiásico y dictarse una sentencia de enorme extensión, ya que el juzgador debe examinar los diversos razonamientos de los distintos promoventes de los juicios de amparo respectivos, que a veces suelen coincidir, pero que no siempre son iguales.

Esta situación se complica si se interponen recursos de revisión distintos contra el fallo del juez de distrito ante la Suprema Corte de Justicia, ya que el Tribunal en Pleno debe examinar el voluminoso expediente, cuyo estudio pormenorizado puede llevar varios meses.

Pero aun en el supuesto de que no se trate de asuntos tan complicados, la tramitación y resolución de un amparo contra leyes en sus dos instancias, no puede terminar en poco tiempo, por la gran cantidad de asuntos que se plantean en los tribunales federales debido a la concentración en ellos de todos los negocios judiciales y administrativos del país. a través del mismo juicio de amparo⁵¹."

Asimismo, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las razones para introducir el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se debe a que el principio de relatividad de las sentencias, ha generado que se vulnere el principio de supremacía constitucional, el principio de igualdad ante la ley y el de economía procesal, lo cual implica necesariamente su reformulación, tratándose del juicio de amparo contra normas generales.

1.4 El nuevo entendimiento del principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Como se mencionó anteriormente, este principio implica que el efecto de la sentencia que concede la protección constitucional beneficia únicamente a quien promovió el juicio de amparo, en consecuencia, quien no haya sido expresamente objeto de la protección constitucional no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la

⁵¹ Fix, Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, op.cit., p.160.

inconstitucionalidad de alguna norma general, haya expresado el Tribunal de amparo en una sentencia.

No obstante, aún y cuando la sentencia sólo protege a quien promueve el amparo, existen casos en que los efectos de la concesión benefician a quienes no lo promovieron, como pudieran ser los casos de litisconsortes pasivos necesarios, omisiones legislativas o cuando se ordena reparar afectaciones a derechos colectivos, como lo puede ser, al medio ambiente.

Como se hizo referencia con antelación, el principio de relatividad de las sentencias deviene de una tradición jurídica respecto al control constitucional americano, que imperaba en nuestro país, sin embargo, con la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad y derivado de diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha comenzado a dar una interpretación diferente a este principio.

En relación con este tema, Héctor Fix-Zamudio destaca que Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, a quienes se les atribuye la creación de este principio de relatividad, estuvieron influenciados por el libro de Alexis de Tocqueville, *“La democracia en América”*, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes de Estados Unidos de América y el rechazo al Supremo Poder Conservador, establecido en las leyes constitucionales de 1836. Lo cual se ve reflejado en el voto particular de Mariano Otero que sirvió de base al Acta de Reformas de 1847⁵², cuyo texto es:

“En Norte América 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 una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en posición contra el Poder Legislativo ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante se hace del todo necesaria entre nosotros y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. (...)”⁵³

Dichos factores, explican la construcción limitativa del principio de relatividad de las sentencias de amparo, lo cual permanece hasta la actualidad, en tanto el primer párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional y el artículo 73 de la Ley de Amparo, establecen

⁵² Cfr. Ibidem págs. 161 y 162.

⁵³ Cámara de Diputados, Obras completas de Mariano Otero: legado jurídico, político y diplomático, Ciudad de México, 2019, Consejo Editorial LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 297

en esencia lo mismo que el artículo 25, del Acta de Reformas de 1847⁵⁴, como se ve a continuación:

“Artículo 107. (...)

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

(...)⁵⁵”

“Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. (...)⁵⁶”

No obstante, es importante destacar que, a partir de la reforma de 10 de junio de 2011, se amplió el espectro de protección del juicio de amparo, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, tal y como se desprende de la fracción I, del artículo 5° de la Ley de Amparo⁵⁷.

Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja.

⁵⁴ **“Artículo 25.** Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.”

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 107.

⁵⁶ Ley de Amparo, 2013, art. 73.

⁵⁷ **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

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

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley. Ley de Amparo, 2013, art. 5.

Al respecto, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, refiere que es necesario aceptar que actualmente el principio de relatividad de las sentencias de amparo carece de justificación y es urgente su revisión porque al permitir la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello, provoca: a) que se vulnere el principio de supremacía constitucional, b) se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, c) se vulnera el principio de igualdad de los gobernados ante la ley, porque dichas normas siguen siendo obligatorias para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable y en consecuencia, d) se impide que México se consolide como un verdadero Estado Democrático⁵⁸.

Un ejemplo de la problemática que se genera por el principio de relatividad de sentencias y la vigencia de normas inconstitucionales y en específico las de carácter tributario, es el caso del cobro por el derecho al alumbrado público, el cual ha sido declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, los cuales dieron origen a la jurisprudencia de rubro y texto:

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República⁵⁹.

De la jurisprudencia antes transcrita, se desprende que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las leyes o códigos locales que regulan el derecho de alumbrado público, tomando como base para su cálculo la cantidad que se paga por

⁵⁸ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, op. cit., p.115-117

⁵⁹ Tesis. P.6, Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, primera parte-q, enero-junio de 1988, página 134, registro digital: 206077.

consumo de energía eléctrica, en realidad establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local, por lo que al tratarse de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.

Ahora bien, a pesar de que existe jurisprudencia temática que declara la inconstitucionalidad del cobro por el derecho de alumbrado público, diversas entidades federativas siguen sin legislar debidamente este tributo lo cual motiva la promoción de diversos juicios de amparo contra leyes, los cuales la mayoría de las veces culminan con la concesión de amparo y la orden para el Municipio correspondiente para que devuelva las cantidades erogadas por los sujetos del tributo.

Uno de los casos más trascendentes relacionados con este tema, es el incidente de inejecución 394/2013, cuyos antecedentes se enumeran a continuación:

1. Derivado de un juicio de amparo indirecto donde se impugnó el cobro por el derecho del servicio de alumbrado público, el Juez de Distrito concedió la protección constitucional a una empresa y se ordenó al Tesorero Municipal de Pedro Escobedo, Querétaro, que devolviera las cantidades pagadas por la parte quejosa.
2. La sentencia causó ejecutoria y derivado de la información requerida a la Comisión Federal de Electricidad, se advirtió que la parte quejosa erogó por concepto de derecho de alumbrado público, un total de \$326,587.85 (trescientos veintiséis mil quinientos ochenta y siete pesos 85/100 M.N.); por lo que, se requirió al Tesorero y Presidente Municipal de Pedro Escobedo, Querétaro, para que dieran cumplimiento al fallo protector.
3. No obstante, las autoridades responsables no dieron cumplimiento a la ejecutoria de amparo, por lo que el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Querétaro remitió los autos al Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito en turno, para que resolviera lo que en derecho procediera.
4. Por razón de turno, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito conoció del asunto y admitió a trámite el incidente de inejecución de sentencia; requirió a las responsables que acataran la ejecutoria de amparo o expusieran las razones que tuvieran con el incumplimiento de la sentencia, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante el requerimiento, se continuaría con la tramitación del procedimiento.

5. Ante el incumplimiento de la sentencia de amparo, en sesión de veinte de febrero de dos mil trece, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito dictaminó que no obraba en autos medio de convicción alguno que demostrara que la autoridad vinculada al cumplimiento de la resolución o sus superiores jerárquicos hubieran colmado los extremos de la sentencia constitucional a pesar de los requerimientos efectuados, por lo que remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos establecidos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁰.

Seguido el trámite correspondiente, el 13 de agosto de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el incidente de inejecución 394/2013, en el que determinó:

“PRIMERO. *Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca se refiere.*

SEGUNDO. *En el caso de que aún los ejerzan, quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. **AIDÉ VERÓNICA CORONA GARCÍA**, Tesorera del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro; y 2. **GRACIELA JUÁREZ MONTES**, Presidenta Municipal de Pedro Escobedo, Querétaro, por haber incumplido la sentencia constitucional de diecisiete de abril de dos mil doce, pronunciada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Querétaro, con residencia en la ciudad del mismo nombre, en el juicio de amparo número 299/2012-2.*

TERCERO. *Consígnese a las personas mencionadas en el punto resolutivo que antecede, directamente ante el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro en turno, con residencia en la ciudad del mismo nombre, por el desacato a una sentencia de amparo de acuerdo con lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a fin de que sean juzgadas y sancionadas por la desobediencia cometida, en los términos previstos por el artículo 208 de la anterior Ley de Amparo.*

CUARTO. *Consígnese a **ALONSO LANDEROS TEJEIDA** y **JOSÉ JAIME SIXTOS DE JESÚS**, quienes anteriormente ocupaban los cargos de Presidente Municipal y Tesorero del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, respectivamente, directamente ante el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro en turno, con residencia en la ciudad del mismo nombre, por el desacato a una sentencia de amparo de acuerdo con lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos previstos por el artículo 208 de la anterior Ley de Amparo.*

QUINTO. *Para los efectos mencionados en la parte final del punto cuatro, apartado III, de esta resolución, déjese el presente incidente de inejecución de sentencia abierto y requiérase a las autoridades ahí señaladas el cumplimiento a la ejecutoria de amparo en los términos especificados.⁶¹”*

⁶⁰ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incidente de inejecución 394/2013, 13 de agosto de 2013, pp. 1-7.

⁶¹ Ibidem, pp. 41 y 42

De la anterior resolución, se puede advertir la trascendencia que puede tener una norma tributaria inconstitucional, la cual al no ser eliminada o modificada, puede generar que las autoridades encargadas de cumplir con este tipo de ejecutorias de amparo en donde se ordena devolver lo erogado por la parte quejosa por concepto de diverso tributo o derecho, se queden sin el presupuesto para dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo y en consecuencia se ordene su destitución y consignación por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior, debido a la gran cantidad de amparos que se presentan en contra de estas normas inconstitucionales.

Ahora bien, es preciso mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes se ha pronunciado sobre esta nueva interpretación del principio de relatividad de las sentencias.

Por ejemplo, el 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala resolvió el Amparo en revisión 1359/2015, en donde la quejosa Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, demandó del Congreso de la Unión lo siguiente: *“La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014...”*⁶².

En la primera instancia del juicio de amparo, el Juez que conoció del asunto sobreseyó, pues consideró que tratándose de omisiones legislativas, el juicio de amparo resultaba improcedente de conformidad con lo establecido en la fracción XXIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción II, del artículo 107 de la Constitución, pues declarar procedente el juicio resultaría contrario al principio de relatividad de las sentencias, ya que el efecto de una eventual concesión del amparo sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, lo cual supondría darle efectos generales a la ejecutoria de amparo.

La parte quejosa recurrió dicha resolución y derivado de una solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, la Primera Sala conoció de ese medio de impugnación. En cuanto al fondo del asunto, dicho órgano jurisdiccional resolvió que el Congreso de la Unión omitió emitir la ley que ordenaba el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma

⁶² Cfr. Amparo en revisión 1359/2017, 15 de noviembre de 2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p.8.

constitucional de 10 de febrero de 2014⁶³, para que se regule el gasto en materia de comunicación social de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución⁶⁴; siendo que esta omisión dio lugar a *“un estado de cosas inconstitucional que vulneraba el derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traducía en una clara afectación a la dimensión individual de este derecho de la parte quejosa”*⁶⁵.

Por lo que ve a los efectos, la Primera Sala ordenó al Congreso de la Unión que cumpliera con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, emitiera una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

Por otra parte, interesa destacar que uno de los puntos medulares que dieron lugar a la procedencia del juicio de amparo, fue la reinterpretación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, debido a que en caso de mantener una interpretación estricta de este principio, en el sentido de que la protección de la justicia federal nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger a los gobernados en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa⁶⁶.

⁶³ **Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 10 de febrero de 2014, art. Tercero transitorio.

⁶⁴ “Artículo 134. (...)”

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 10 de febrero de 2014, art. 134.

⁶⁵ Amparo en revisión 1359/2017, 15 de noviembre de 2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p.58.

⁶⁶ Cfr. Ibidem p. 27.

En ese tenor, la Primera Sala precisó que lo anterior no significa que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, señaló que los tribunales de amparo deben estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes - supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio, el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional⁶⁷.

Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos al juicio⁶⁸.

Asimismo, al resolver el Amparo en revisión 323/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que *“no puede alegarse violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo”*⁶⁹.

Por lo que ve al medio ambiente, la Primera Sala también se ha pronunciado en el sentido de que *“la interacción del derecho humano al medio ambiente y el principio de relatividad de las sentencias debe ser armónica, lo cual, implica que el referido principio no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del derecho humano”*⁷⁰.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis:

“PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio

⁶⁷ Cfr. Ibidem p. 30.

⁶⁸ Cfr. Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, t.I, p. 1101, registro: 2016425.

⁶⁹ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 323/2014, 11 de marzo de 2013, Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 440, registro: 2009192.

⁷⁰ Cfr. Tesis: 1a. CCXCIV/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t.I, p. 397, registro: 2018800.

de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional⁷¹.”

Por su parte, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 378/2014, ordenó a las autoridades responsables, que decidieran la medida que resulta más adecuada para poder brindar a los quejosos (pacientes de VIH/SIDA) un tratamiento médico apropiado a su padecimiento, ya sea mediante remodelación del Servicio Clínico 4, en donde actualmente son tratados; o bien mediante la construcción de un nuevo pabellón hospitalario, de tal manera que con dicha concesión se benefició a todos los pacientes — presentes y futuros— del hospital en cuestión y no sólo a los quejosos⁷².

Recientemente, al resolver el al amparo en revisión 241/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el principio de relatividad admite

⁷¹ Tesis 1a. XXI/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, marzo de 2018, t.I, p. 1101, registro: 2016425.

⁷² Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 378/2014, 15 de octubre de 2014, pp. 62 y 63.

modulaciones cuando los efectos de la concesión se concretan más allá de la esfera jurídica de los propios justiciables⁷³.

Lo anterior significa que, si bien los jueces y tribunales de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no fueron parte en el juicio, lo cierto es que es posible que, con la concesión de amparo, se beneficie indirectamente y de manera eventual, a terceros ajenos al juicio de amparo.

En un ejercicio comparativo respecto de otros sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, tenemos el ejemplo de Colombia, en donde con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución Colombiana, cualquier persona puede promover ante la Corte Suprema de Justicia, demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, no importando si tiene interés directo o no, pero cuyos fallos de inexequibilidad tienen el mismo efecto de leyes derogatorias, lo cual se advierte de la siguiente transcripción:

“Artículo 241. *A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

(...)

4. *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

(...)

Artículo 242. *Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

1. *Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*

(...)

Artículo 243. *Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución⁷⁴.”

Por otra parte, actualmente en los Estados Unidos, la cuestión de inconstitucionalidad puede presentarse a una corte solamente por vía de excepción en un pleito de parte contra

⁷³ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 241/2018, 27 de junio de 2018.

⁷⁴ Constitución Política de la República de Colombia, 1991, arts. 241, 242 y 243.

parte, y llega a la Corte Suprema solamente por recurso de apelación, donde la sentencia de dicho tribunal, no trata sobre la legalidad de la ley, sino sobre los derechos del demandante contra el demandado y esta resolución no va más allá que el fallo mismo, es decir, solo tiene efectos *inter partes*, aunque no se debe soslayar, que derivado del sistema de precedentes de dicho país, la jurisprudencia constituye una fuente principal de derecho.

El Ministro Zaldívar analizó diversos procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad en ordenamientos contemporáneos donde destacó lo siguiente:

“Así, por ejemplo, en Austria los efectos de la decisión de anulación de una norma por parte del Tribunal Constitucional se producen en principio ex nunc: excepto en el caso en el que el propio Tribunal ha decidido que la norma anulada se aplicará en todos los supuestos de hecho producidos antes de la anulación. Los efectos de la sentencia son, por tanto, los propios de la derogación de la ley. La propia Constitución permite que la eficacia pro futuro de la sentencia se matice aún más, concediendo al Tribunal Constitucional la posibilidad de retrasar los efectos de la anulación de la norma, hasta un máximo de 18 meses en el caso de las leyes. La opción de retrasar la entrada en vigor de la anulación se muestra como especialmente adecuada para resolver el problema creado por una ley que no es inconstitucional en sí misma, pero sí por lo que omite, o por no incluir otras categorías a las que constitucionalmente les correspondería el mismo tratamiento que las previstas en la regulación legal. De esta manera, la ley continúa vigente y se sigue aplicando hasta el transcurso del plazo señalado por el Tribunal, momento a partir del cual perderá su vigencia. Este plazo actuará en estos casos, al tiempo, como el plazo máximo del que dispondría el legislador para modificar esa regulación y adecuarla a la Constitución. Hay que tomar en cuenta que el Tribunal también ha emanado decisiones que han completado una ley ordinaria a la que faltaba algo para poder ser considerada acorde con la Constitución. Se trata de resoluciones que podemos denominar aditivas (Díaz Levorio, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas ordinarias en el derecho comparado europeo”, Revista Española de Derecho Constitucional, España, año 21, núm. 61, enero-abril de 2001, pp. 87 y 88). En el caso del Tribunal Constitucional alemán se presentan distintas resoluciones que fijan diversas consecuencias y medidas a las sentencias de inconstitucionalidad dependiendo de los casos. El tribunal establece con frecuencia “un bloque de aplicación” de la ley, constituido por la parte de su regulación que continuará aplicándose, debiendo en la parte de regulación que no forma parte de ese bloque esperarse a la nueva regulación, suspenderse los procedimientos en espera de la actuación legislativa, a la que en ocasiones se indica incluso un plazo. La constatación de la simple inconstitucionalidad, sin la consiguiente nulidad, es explicable como medida para resolver situaciones de omisiones inconstitucionales, pero crea problemas de difícil solución: aunque aparentemente se trata de una medida respetuosa con la libertad de configuración del legislador, no hay que olvidar que es el propio tribunal quien determina cuál será la normativa aplicable en el periodo provisional o transitorio, actuando durante tal periodo como legislador (pp. 92-98). La Corte Constitucional italiana ha utilizado distintos “remedios”, entre otros, las sentencias aditivas, manipulativas o interpretativas estimatorias (pp. 98-101). En Portugal, la Constitución trata ex professo, desde 1982, de los efectos de inconstitucionalidad, prescribiendo un entramado de reglas, unas comunes a todas las

declaraciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad y, otras, diferentes, según la inconstitucionalidad o ilegalidad sea originaria o sobrevenida. Son reglas comunes: 1) la retroactividad de la decisión y, por tanto, su carácter declarativo de la nulidad de la norma inconstitucional o ilegal; 2) como límite a la retroactividad, la reserva, en principio, de cosa juzgada; 3) como límite a la cosa juzgada, la decisión en contra del tribunal constitucional de que la norma se refiera a materia penal, disciplinaria o de ilícito de mera ordenación social y su contenido fuera menos favorable al argüido, y 4) la posibilidad en ciertas circunstancias, de fijación de los efectos de la inconstitucionalidad o de ilegalidad por el tribunal constitucional con un alcance más restrictivo que el previsto por la Constitución de forma general. Son reglas específicas de declaración de inconstitucionalidad o ilegitimidad originaria: a) la producción de efectos de la declaración desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional o ilegal, y b) la restitución de la norma que la norma declarada inconstitucional o ilegal hubiera derogado eventualmente. Son reglas específicas de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad sobrevenida: 1) la producción de efectos de la declaración desde la entrada en vigor de la nueva norma constitucional o legal, y 2) la ausencia de restitución (Miranda, Jorge, "La justicia constitucional en Portugal", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, España, 1997, pp. 343-353). En España, al no venir definidos los efectos de la nulidad, en lo que toca al pasado, corresponde al Tribunal Constitucional apreciar su alcance en cada caso. Asimismo, la apreciación que hace el Tribunal del alcance de la nulidad en cada caso tiene su razón de ser en que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento (García Martínez, Asunción, El recurso de inconstitucionalidad, España, Trivium, 1992, pp. 234 y 235).⁷⁵.

Este ejercicio comparativo, no resulta útil para señalar si existe una mejor o peor forma de establecer los efectos de las sentencias emitidas por los Tribunales Constitucionales, en las que declaran la inconstitucionalidad de una norma, sino que sirve para conocer las diferentes vías o métodos utilizados en la actualidad y en su caso, ver la forma en que aquellos casos de éxito que sean compatibles al sistema jurídico mexicano, se puedan adoptar en nuestro ordenamiento constitucional y/o legal, según corresponda.

⁷⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, op. cit. p. 124-125, ref. 239.

2. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

2.1. Propuestas del Dr. Héctor Fix Zamudio respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Como se mencionó anteriormente, el Dr. Fix Zamudio propuso a la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, la integración del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues consideraba injusto y violatorio del principio de igualdad de todos los gobernados frente a la ley, el hecho de que una disposición legislativa contraria a la constitución se siguiera aplicando a quienes no obtuvieron la protección constitucional vía amparo. Aunado, a que se evitaría la promoción de una gran cantidad de juicios contra una misma norma general, lo anterior, en sus palabras se lee:

“151. En efecto, ya habíamos señalado que un sistema de control constitucional en el cual se atiende exclusivamente a los efectos particulares de la sentencia que declara la contradicción de una disposición legislativa con la carta fundamental llega a desvirtuar el principio esencial de la igualdad de todos los gobernados frente a la ley, ya que ésta se aplica a todos los que no obtuvieron la protección, pero quedan exentos los favorecidos con la declaración particular.

152. Además, de terminar con esta situación injusta, se obtendría una economía procesal considerable si se reconociera la declaración general, ya que se evitaría una constante interposición de juicios de amparo respecto de un ordenamiento que la Suprema Corte ha considerado inconstitucional en varias ocasiones, como podemos descubrir en la realidad⁷⁶.”

Además, el referido jurista propuso que el procedimiento se debía substanciar de la siguiente manera:

“159. Nos atrevemos a proponer que, cuando el tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país establezca en jurisprudencia obligatoria, con los requisitos y condiciones que señala el artículo 192 de la Ley Reglamentaria del Juicio de amparo, que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publique en el Diario Oficial de la Federación y a partir de ese momento, dicha disposición legal quede sin efecto para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva⁷⁷.”

⁷⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo, op.cit. p. 191-192.

⁷⁷ Ibidem, p. 193.

Conforme a lo anterior, se advierte que para Fix-Zamudio, la declaratoria general de inconstitucionalidad implicaba dar una interpretación diversa al principio de relatividad de las sentencias a efecto de que todos los particulares que se vieran afectados por una norma inconstitucional, no tuvieran que presentar diversas demandas de amparo, sino que bastaba con la resolución de 5 precedentes, para que la norma fuera expulsada del orden jurídico y se lograra un estado de cosas en el que a los gobernantes no les fuera aplicada una norma inconstitucional, aun cuando no hayan promovido el juicio de amparo correspondiente.

Cabe destacar que esta propuesta inicial, no contemplaba la intervención del Pleno de la Suprema Corte, sino que bastaba con que el quinto fallo se publicara en el Diario Oficial de la Federación, para que la declaratoria de inconstitucionalidad de cierta norma general, tuviera efectos generales o efectos *erga omnes*.

Incluso, el Dr. Fix-Zamudio, ya contemplaba que las resoluciones con efectos generales pudieran ser aplicables a los juicios de amparo directo contra leyes, respecto de lo cual expresó:

“172. E). De aceptarse en el juicio de amparo la declaración general que se propone, a través de una reforma constitucional cuidadosamente meditada, resulta conveniente que sólo el tribunal en Pleno esté facultado para establecer la jurisprudencia necesaria para producir la ineficacia de la ley impugnada y, por tanto, como las Salas de la propia Corte también pueden pronunciar declaración de inconstitucionalidad en los juicios de amparo de una sola instancia en los cuales se plantee de forma prejudicial esta cuestión, en los términos del artículo 103 constitucional, debe adoptarse una solución similar a la que se ha establecido para los tribunales colegiados de circuito, cuyos fallos pueden ser impugnados a través del recurso de revisión ante el tribunal en pleno de la Suprema Corte, si declaran la inconstitucionalidad de una ley en amparo directo⁷⁸.”

Lo anterior, será motivo de análisis en posteriores apartados, sin embargo, es preciso distinguir cuál era la idea original de este procedimiento y cuál es el resultado final después del proceso legislativo correspondiente.

2.2. Proyecto de reformas presentado por la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo.

La Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, presentó los siguientes proyectos:

⁷⁸ Ibidem, p. 196.

PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2001)

Artículo 107. *Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)

II. *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas no oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.*

Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se determine la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.”

PROYECTO DE LA LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103, Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2001)

“Capítulo II

Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

Artículo 220. *La jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones. Tratándose de constitucionalidad de leyes o de interpretación conforme se requerirá el voto aprobatorio de por lo menos ocho Ministros.*

Artículo 221. *La jurisprudencia por reiteración de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en **tres sentencias** no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.*

Artículo 222. *Para el establecimiento de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo deberán observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.*

(...)

Capítulo VI

Declaratoria General de Inconstitucionalidad o de interpretación conforme

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

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

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

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

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

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 233. *La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles⁷⁹.”*

De las transcripciones anteriores, se destaca que los proyectos de reformas establecieron esencialmente que:

- a) Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciera jurisprudencia por reiteración, en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general, se emitiría la declaratoria general de inconstitucionalidad o la declaratoria de interpretación conforme.
- b) Para integrar jurisprudencia por reiteración únicamente sería necesario que la Suprema Corte funcionando en Pleno o Salas, o el Tribunal Colegiado, respectivamente, sustentaran un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.
- c) Treinta días hábiles después de que se aprobara la jurisprudencia por reiteración, se emitiría la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.
- d) La declaratoria general de inconstitucionalidad y la interpretación conforme, se podrían realizar respecto de cualquier norma general.

⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las propuestas de reforma que ha impulsado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Amparo, octubre de 2016, pp. 380 a 393.

- e) La declaratoria de interpretación conforme, daba la posibilidad a la Corte de establecer aquella interpretación mediante la cual era factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada.
- f) La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá el momento en que surtirá efectos, así como sus alcances y condiciones.
- g) Los efectos de la declaratoria no serán retroactivos excepto en materia penal.

2.3. Procedimiento legislativo

En sesión ordinaria de 19 de marzo de 2009, los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y René Arce Islas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que ve a la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la exposición de motivos se mencionó lo siguiente:

Exposición de motivos:

“(…)

En la referida fracción II, segundo párrafo del artículo 107 se propone una reforma sin duda alguna de especial importancia y relieve.

En efecto, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución.

Respecto de la primera cabe señalar que la declaratoria corresponde en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte, siempre que la misma hubiere establecido jurisprudencia por reiteración en los términos acabados de apuntar.

Es decir, si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial. La declaración de interpretación conforme, por su parte, tiene la ventaja de permitir a la Corte establecer aquella interpretación mediante la cual sea factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para, de esa forma, garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico.

Debido a la trascendencia de las declaratorias acabadas de mencionar, se estima necesario que se hagan de manera separada a las sentencias judiciales. En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances

de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley de amparo deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley de amparo deberá establecerse que la declaratoria sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

(...)

Proyecto de decreto

(...)

Artículo 107. *Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)

II. *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.*

Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria⁸⁰.

De lo expuesto, es posible advertir que la iniciativa de reforma constitucional mantuvo el texto normativo, tal y como se había propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que bastaba con que se estableciera jurisprudencia por reiteración en la que se declarara la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general, para emitir dicha resolución con efectos *erga omnes*.

No obstante, es importante destacar que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se establecieron nuevos requisitos para emitir la referida declaratoria, lo cual se advierte de la siguiente transcripción:

(...)

Uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encuentra construido el juicio de amparo en México es el de relatividad de las sentencias de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración

⁸⁰ Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario Del PRI, México, D.F., a 19 de marzo de 2009. Gaceta No. 352, Cámara de Origen: Senadores, Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar que el hecho que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales.

Estas comisiones unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y en consecuencia, es impostergable su revisión.

Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias vulnera el principio de **supremacía constitucional**. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el **principio de igualdad** ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del **principio de economía procesal**, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicio de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, solo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales.

Estas razones han sido valoradas por estas comisiones dictaminadoras y en consecuencia, procede aprobar la propuesta contenida en la fracción II, segundo párrafo del artículo 107 de la iniciativa.

En efecto, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de emitir un declaración general de inconstitucionalidad en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general respecto de la Constitución.

Si bien el texto contenido en la iniciativa que se dictamina se establece que dicha declaratoria procederá en los términos y condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, estas comisiones unidas estiman pertinente establecer ciertos requisitos de procedencia de dicha declaratoria, dejando los demás términos para su desarrollo en la ley reglamentaria.

En consecuencia, se pretende establecer en el segundo, tercero y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión

consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma únicamente para su conocimiento.

Posteriormente cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

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

En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley reglamentaria deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley reglamentaria deberá establecer que la declaratoria deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

En ese tenor se considera conveniente ajustar el texto del párrafo en la fracción II del artículo referido, a fin de armonizarlos con los subsecuentes párrafos que refieren a la mencionada declaratoria general de inconstitucionalidad. (...) ⁸¹

De lo transcrito, se advierte que las Comisiones dictaminadoras destacaron que la importancia del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad radica en que el principio de relatividad tratándose de amparo contra normas generales, carecía de justificación y era necesaria su revisión, toda vez que este principio genera consecuencias inadmisibles para un Estado democrático, pues consideraron que vulnera los siguientes principios:

⁸¹ Cámara de Senadores, México, D.F., a 10 de diciembre de 2009. Gaceta No. 68, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a. Principio de supremacía constitucional, debido a que existen normas que han sido declaradas inconstitucionales por el órgano de control, pero siguen formando parte del sistema jurídico mexicano.

b. Principio de igualdad ante la ley, porque la norma declarada inconstitucional, sigue teniendo aplicación a todos los gobernados que no promovieron juicio de amparo en contra de esta.

c. Principio de economía procesal, toda vez que se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales.

Aunado a lo anterior, las Comisiones dictaminadoras aumentaron los requisitos de procedencia para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, los cuales consistieron en que:

1. Cuando se resuelva por segunda ocasión la inconstitucionalidad de una norma general se debe avisar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.
2. Una vez aprobada la jurisprudencia por reiteración respectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará al emisor de la norma y si transcurren noventa días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad se emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad.
3. Para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad se necesita una mayoría de cuando menos ocho votos.
4. El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad no será aplicable para normas generales en materia tributaria.
5. La declaratoria general de inconstitucionalidad se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y en el órgano de la entidad que hubiere emitido la norma general declarada inconstitucional.

Para los legisladores, la justificación para establecer estos requisitos atendió a que se debe dar oportunidad a que el emisor de la norma inconstitucional la modifique, sin necesidad de que la Suprema Corte emita la resolución con efectos generales correspondiente, con lo que se buscó preservar el “*pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión*”.

Por último, respecto de la prohibición de emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad en materia tributaria, se consideró que la razón de esto atiende que la resolución de este procedimiento podría tener injerencia en las finanzas públicas del país y generar un impacto negativo en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

El texto de la fracción II del artículo 107 constitucional, que fue finalmente aprobado por el Congreso de la Unión, y que entró en vigor el 6 de junio de 2011, establecía:

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

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

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

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

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.⁸²”

Hasta ese momento, si bien existía el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad en la constitución mexicana, lo cierto es que, todavía no estaba reglamentado el procedimiento en la Ley de Amparo, por lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el Acuerdo General número 11/2011, de 4 de octubre de 2011, relativo al trámite interno que se debía seguir, cuyo contenido es:

“PRIMERO. *Este Acuerdo General es aplicable respecto de los amparos indirectos en revisión en los que subsista el problema de constitucionalidad de una norma general, salvo en el supuesto de que correspondan a la materia tributaria federal, local o municipal.*

Si en un mismo amparo indirecto en revisión subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales tributarias y de diversa naturaleza, lo

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 6 de junio de 2011, art. 107.

dispuesto en el presente instrumento normativo se aplicará, en lo conducente, respecto del pronunciamiento que se emita en relación con estas últimas.

SEGUNDO. *Una vez que el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del Presidente de este Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes.*

TERCERO. *Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.*

Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes.

CUARTO. *Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede en el cual, además, se indicará que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y, en su caso, si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.*

En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.

QUINTO. *Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.*

SEXTO. *Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles siguientes.*

SEPTIMO. *Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, atendiendo a lo previsto en la respectiva ley reglamentaria.*

Si el proyecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación calificada requerida, se desestimaré y se ordenará el archivo del asunto.

OCTAVO. *La Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de este Alto Tribunal se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el diverso órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional.*

TRANSITORIOS:

PRIMERO. *Este Acuerdo General entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.*

SEGUNDO. *El presente Acuerdo General podrá ser modificado, en lo conducente, con motivo de la emisión del Decreto del Congreso de la Unión en virtud del cual expida la legislación que reglamente los párrafos segundo a cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

TERCERO. *Publíquese este Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en medios electrónicos de consulta pública⁸³.*"

Durante este periodo, en donde Ley de Amparo no contemplaba el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se iniciaron los procedimientos 1/2012, 2/2012, 3/2012 y 4/2012, los cuales serán analizados posteriormente, pero, se considera importante mencionar que los primeros tres ya fueron resueltos y el último de estos, está pendiente de que se integre la jurisprudencia por reiteración respectiva.

Posteriormente, el 15 de febrero de 2011, los senadores Jesús Murillo Karam, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Alejandro Zapata Perogordo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, relacionado con la declaratoria general de inconstitucionalidad en la exposición de motivos se consideró lo siguiente:

"Sentencias

Respecto a las sentencias de amparo se introducen también algunas modificaciones que deben ser resaltadas, tales como la distinción entre las sentencias cuyo pronunciamiento aluda a normas generales y aquellas que se refieran a actos de autoridad.

Debe rescatarse lo enunciado por la Comisión que apuntó: "Es importante destacar que aun cuando se introduce la declaración con efectos generales, debe mantenerse también la declaración con efectos relativos o "Fórmula Otero". La razón de esta dualidad se explica por el hecho de que el sistema que se propone por la Comisión

⁸³ Acuerdo General número 11/2011, de 4 de octubre de 2011, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

tratándose de sentencias en amparo contra normas generales, si puede decirse así, requiere de ambas posibilidades".

Se continuará manteniendo el sistema de los efectos individuales puesto que la declaración general sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias estableciendo la inconstitucionalidad de una norma general y siempre que concorra una votación calificada de ocho votos. Así, respecto de los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquellos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando se logre esa mayoría en ese número de asuntos, se iniciará el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el Capítulo VI del Título Cuarto.

(...)

Jurisprudencia

En lo referente a lo jurisprudencia el primer punto analizado es el correspondiente con su fuerza obligatoria. Una vez analizadas las opciones susceptibles de ser seleccionadas, se optó por mantener la obligatoriedad como requisito de validez. Esta solución toma en cuenta la necesidad de que los tribunales acaten los criterios establecidos por ciertos órganos y la dificultad que, en muchas ocasiones, implica el conocimiento del sentido de la jurisprudencia. Por ello, y sin hacer de la obligatoriedad un supuesto de responsabilidad individual para los juzgadores, sí se garantiza la adecuada jerarquización que nuestro orden jurídico prevé a partir de los criterios de ciertos órganos.

Otro tema sujeto a estudio es el relacionado con la generalidad e imprecisión de las tesis jurisprudenciales. Se comparte lo postulado por la Comisión en el sentido siguiente: "Debido a que la forma de construcción de las tesis es hoy en día, si puede decirse así, un extracto de los considerandos de una sentencia y esta última no se publica de manera íntegra ni en ella se alude a los hechos o elementos del caso, se propone que la tesis contenga el rubro que identifica el tema que se trata, el subrubro que señale sintéticamente el criterio que se sustenta, las consideraciones interpretativas mediante las que se haya establecido el criterio, la identificación de la norma general interpretada, en su caso, y los datos de identificación del asunto. Con estas dos adiciones habrá de lograrse, primero, que los órganos competentes precisen las condiciones de interpretación y de aplicabilidad de los criterios que vayan estableciendo y, segundo, que los particulares o autoridades que actúan como partes encuentren formas más adecuadas para definir y formular sus defensas. La precisión de los criterios habrá de producir, entonces, una mayor certeza en la impartición de justicia".

Es también una modificación significativa la que consiste en reducir de cinco a tres el número de tesis que son necesarias para fijar jurisprudencia. Este cambio obedece a la búsqueda de un equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y el de reiteración de criterios que se prevé para la Ley de Amparo. Lo importante es, precisamente, lograr una solución intermedia entre ambos extremos. Esto se puede lograr con la disminución del número de asuntos a tres con el objetivo de que los órganos competentes puedan con más facilidad establecer la obligatoriedad de sus criterios para dotar de certeza a nuestro orden jurídico.

Declaración general de inconstitucionalidad

La declaración general de inconstitucional se constituye como uno de los elementos torales de la iniciativa que se presenta. Su relevancia estriba en que habrá de reformar

no sólo el juicio de amparo sino la interpretación misma del conjunto de ordenamientos que conforman nuestro orden jurídico.

Uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encuentra construido el juicio de amparo en México es el de relatividad de las sentencias de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar que el hecho que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales.

Sobre el principio de relatividad de las sentencias de amparo, en tratándose de normas generales declaradas inconstitucionales, se considera que sus consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

En un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, solo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales

El procedimiento de declaratoria previsto en el TÍTULO CUARTO, Capítulo VI, de acuerdo a lo previsto en la norma constitucional, prevé que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.

Posteriormente cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración por mayoría calificada de ocho votos, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Cabe precisar que este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria.

Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión. (...)»⁸⁴

De lo anterior, se destaca que por lo que ve a la integración de jurisprudencias por reiteración, la iniciativa mantuvo la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que solo era necesario sustentar un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, con las respectivas votaciones del Pleno, Salas y Tribunales Colegiados, lo cual se propuso con la idea de buscar un equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Conforme a lo anterior, se estima que hasta ese momento el texto de la Ley de Amparo guardaba congruencia con el procedimiento de declaratoria establecido en la fracción II del artículo 107 constitucional, en tanto que una vez que la Suprema Corte resolviera por segunda ocasión la inconstitucionalidad de alguna norma general, se daría aviso al órgano emisor de la norma y una vez que se resolviera el tercer precedente y se emitiera la jurisprudencia por reiteración respectiva, comenzaría el plazo de 90 días naturales, en el que si no se supera el problema de inconstitucionalidad, la Corte podría emitir, siempre que fuera aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

No obstante, esta propuesta de reforma relacionada con la jurisprudencia por reiteración, no se mantuvo conforme a originalmente estaba previsto, toda vez que en la discusión de este proyecto de ley se señaló:

⁸⁴ Iniciativa de Senadores (Diversos Grupos Parlamentarios) México, D.F. martes 15 de febrero de 2011, Gaceta No. 208, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

“Tenemos las reservas a los artículos 222, 223 del senador Pablo Gómez. Ruego a la secretaría dar lectura a la propuesta de modificación, a menos que el senador Pablo Gómez quiera hacer uso de la palabra.

Se le concede el uso de la palabra, desde su escaño, al senador Pablo Gómez para presentar las reservas a los artículos 222 y 223. Sonido en su escaño.

-EL C. SENADOR PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ (Desde su escaño): Señores y señoras senadoras, estamos en la parte relacionada con la jurisprudencia. Todos ustedes saben que para sentar jurisprudencia se requieren cinco resoluciones jurisprudenciales, llamémosle así, sobre cinco asuntos diferentes, pero de la misma naturaleza.

Se quiere que sean tres. Esto se llama jurisprudencia por reiteración de tesis. Hay otras formas de hacer jurisprudencia.

Y siempre se ha considerado que cinco es una cantidad razonable para evitar errores ¿no?

Ustedes saben que esas cinco deben ser continuas. O sea, no debe haber entre ellas alguna tesis en sentido contrario, o diferente.

Dar tiempo a que una de las más altas funciones jurisdiccionales que es sentarla jurisprudencia, con el propósito de que no por necesidades que yo no entiendo de rapidez para producir jurisprudencia, se limite de cinco a tres.

La mayor parte de la jurisprudencia se hace, se tiene en los colegiados. Y yo pienso que aunque suele ser más importante o los asuntos más importantes, aquella que dictan las salas de la Corte, el tribunal pleno.

¿Por qué tres?

No se requiere que en otras sentencias se vuelve a examinar, se vuelvan a escuchar alegatos diferentes, se vuelva otra vez a reiterar la misma tesis y se vaya construyendo un edificio de interpretación, para lo cual siempre se ha considerado que cinco es un número conveniente.

¿Por qué disminuirlo?

¿Qué queremos darles más poder a los jueces?

Mayor facilidad, quise decir, para ejercer su poder. Yo creo que no vale la pena, no hay ninguna causa. Por lo menos no nos han explicado por qué tiene que haber para sentar jurisprudencia la reiteración, la triple reiteración y no la quíntuple reiteración.

Yo creo que la fabricación de jurisprudencia más o menos al vapor no es algo tampoco que vaya a beneficiar al Poder Judicial ¿eh?

Por lo menos no necesariamente.

Yo les pido que lo piensen por lo menos un minuto antes de que se ponga a votación si se admite o no a discusión. Y que en los dos artículos 222 y 223, donde se abra la jurisprudencia por reiteración del pleno de la Corte, cinco veces, la jurisprudencia por reiteración de la salas de la corte, cinco veces. Y dejemos eso como está.

Ahora el Tribunal pleno resuelve en una sola sesión, ya no va a poder hacerlo, va a tener que hacer varias sesiones; cinco asuntos y sienta la jurisprudencia en una sesión. Y, bueno, por qué se trata de fabricar una cosa, una jurisprudencia hecha a modo de una circunstancia y de un momento determinado.

Yo les pido que dejemos en cinco, como está horita (sic).

Gracias.

- EL C. PRESIDENTE GARCIA CERVANTES: Gracias a usted. Ruego a la Secretaría consultar a la Asamblea si la propuesta de modificación a los artículos 222 y 223 planteada por el Senador Pablo Gómez se admite a discusión.

- EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Consulto a la Asamblea en votación económica si la propuesta hecha por el senador Pablo Gómez Álvarez en relación con los artículos 222 y 223 de la propuesta de dictamen, se admite a discusión, los que estén porque se admita, favor de levantar la mano.

(LA ASAMBLEA ASIENTE)

- Los que estén porque no se admita, favor de levantar la mano.

(LA ASAMBLEA NO ASIENTE)

- Sí se admite, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE GARCIA CERVANTES: Está a discusión. Tiene el uso de la palabra el Senador don Jesús Murillo Karam, solicita hacerlo desde la tribuna, y se le concede, con mucho gusto.

- EL C. SENADOR JESUS MURILLO KARAM: Señores senadores: Los presidentes de las comisiones, y las mismas comisiones tuvimos a debate este tema muy largamente, es un tema delicado; habíamos planteado las tres jurisprudencias, porque hay argumentos para plantear las dos posibilidades.

El peso de ellos nos inclina a sí aceptar la propuesta de las cinco jurisprudencias, porque el peso de la jurisprudencia es fundamental, tiene el valor de norma, y no puede tan sencillamente, y no puede cambiarse tan simplemente. Entonces, sí consideramos que si el propósito central de la jurisprudencia no es hacer planteamientos de ley, sino interpretarla, y esta ley tiene determinada permanencia, la jurisprudencia debe tenerla también, y debe ser mucho más complicado modificarla que la forma simple de tres jurisprudencias.

En consecuencia, yo me inclino y los presidentes de las comisiones con quienes hablé, se inclinan también por aceptar esta propuesta.

Muchas gracias, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE GARCIA CERVANTES: Gracias a usted, don Jesús. No habiendo más oradores, ruego a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica si se aprueban las propuestas de modificación a los artículos 222 y 225 para incorporar o para modificar de 3 a 5 el número de sentencias para aceptar jurisprudencia.

- EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Consulto a la Asamblea en votación económica si aprueban la modificación consistente en aumentar de 3 a 5 en un mismo criterio las sentencias no interrumpidas en ambos artículos, tanto en el 222, como en el 223, los que estén porque se apruebe esa propuesta del Senador Pablo Gómez, favor de levantar la mano.

(LA ASAMBLEA ASIENTE)

- Los que estén porque no se apruebe, favor de levantar la mano.

(LA ASAMBLEA NO ASIENTE)

- Aprobada la propuesta de modificación a los artículos 222 y 223, presidente.

- EL C. PRESIDENTE GARCIA CERVANTES: Aprobados, en consecuencia, se reservan el Artículo 222 y 223 con las modificaciones aprobadas por la Asamblea⁸⁵.”

⁸⁵ Cámara de Senadores, versión estenográfica de las sesiones de 11 y 13 de octubre de 2011, consultado el 03 de enero de 2021 en la página web: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivvlposleSWVmB+X1nSCdBog6YNsRIBn2A2w==>

Conforme a lo expuesto, se puede advertir que existió un debate relacionado con la integración de la jurisprudencia por reiteración, en tanto se consideró que debía permanecer la tradición jurídica, pues el reducir de cinco a tres el número de sentencias necesarias para integrarla implicaría dar más poder a los jueces, además, se consideró que “*cinco es una cantidad razonable para evitar errores*”.

Seguido el procedimiento legislativo correspondiente, el 3 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de amparo, cuyo texto respecto de lo temas jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad establecía:

“Artículo 222. *La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

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

Artículo 224. *Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este Capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.*

Declaratoria General de Inconstitucionalidad

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

Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Artículo 232. *Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan **jurisprudencia por reiteración**, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

Artículo 233. Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

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

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles⁸⁶.”

Aunado a lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 15/2013, de 23 de septiembre de 2013, relativo al procedimiento interno para la declaratoria general de inconstitucionalidad, el cual se transcribe:

“PRIMERO. Mediante Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se estableció en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad de las normas generales respecto de las cuales los órganos del Poder Judicial de la Federación hayan establecido jurisprudencia por reiteración en la que aquéllas se declaren inconstitucionales;

SEGUNDO. En virtud de que la reforma constitucional antes señalada entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, y que hasta esa fecha no se habían expedido las reformas a las leyes reglamentarias respectivas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó en esa misma fecha el Acuerdo General 11/2011, en el cual se precisó el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad, sin regular los aspectos que por mandato constitucional se reservaron al legislador;

TERCERO. Mediante Decreto publicado el dos de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, se expidió la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor el día siguiente al de su publicación y, por virtud del Transitorio Segundo de esa legislación, se abrogó la anterior Ley de la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936;

CUARTO. El artículo 233 de la nueva Ley de Amparo señala que los Plenos de Circuito podrán iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando dentro de su Circuito se haya emitido jurisprudencia

⁸⁶ Ley de amparo, publicada el 3 de abril de 2013, arts. 222-234.

derivada de sentencias dictadas en amparos indirectos en revisión en las que se declare la inconstitucionalidad de una norma general, y

QUINTO. *El artículo Octavo Transitorio de la nueva Ley de Amparo dispone que las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser hechas respecto de tesis aprobadas conforme a la ley anterior; no obstante, ello debe interpretarse conforme a lo previsto en el diverso Transitorio Cuarto del Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil once, en el sentido de que las declaratorias generales de inconstitucionalidad no podrán ser realizadas respecto de criterios emitidos conforme al sistema constitucional vigente hasta antes de la entrada en vigor del referido Decreto de reformas constitucionales, es decir, hasta antes del cuatro de octubre de dos mil once, sin que esta interpretación pueda tener el alcance de obstaculizar que los Tribunales Colegiados de Circuito integren jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de normas generales no tributarias, análoga a la que se estableció a partir de amparos indirectos en revisión fallados conforme al sistema constitucional vigente antes de la entrada en vigor del referido Decreto de reformas constitucionales de seis de junio de dos mil once, a fin de iniciar los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad respectivos.*

En consecuencia, con fundamento en los preceptos constitucionales señalados, así como en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. *Este Acuerdo General es aplicable respecto de los amparos indirectos en revisión en los que subsista el problema de constitucionalidad de una norma general, salvo en el supuesto de que correspondan a la materia tributaria federal, local o municipal.*

Las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo podrán ser realizadas respecto de los criterios emitidos en los amparos en revisión conforme al sistema constitucional vigente a partir del cuatro de octubre de dos mil once.

Si en un mismo amparo indirecto en revisión subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales tributarias y de diversa naturaleza, lo dispuesto en el presente instrumento normativo se aplicará, en lo conducente, respecto del pronunciamiento que se emita en relación con estas últimas.

SEGUNDO. *Una vez que el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del Presidente de este Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes.*

TERCERO. *Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.*

Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes.

CUARTO. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará, en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.

QUINTO. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.

SEXTO. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

SÉPTIMO. Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 234 de la Ley de Amparo.

Si el proyecto de declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación calificada requerida, se desestimará el asunto y se ordenará su archivo.

OCTAVO. La Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de este Alto Tribunal se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el diverso órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional, dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos correspondientes.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. Este instrumento normativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

TERCERO. *Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad iniciados hasta el día de la publicación del presente Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación deberán regirse por las reglas previstas en éste a partir de su entrada en vigor.*

CUARTO. *Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en medios electrónicos de consulta pública.⁸⁷*

Del marco normativo citado, es posible advertir que la propuesta inicial que emanó de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo cambios sustanciales, los cuales se destacan a continuación:

1. El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad consiste en que cuando la Suprema Corte o algún Tribunal Colegiado al resolver amparos indirectos en revisión emitan jurisprudencia por reiteración en la que se declaró la inconstitucionalidad de una norma general, se notificará al órgano legislativo para que en un plazo de 90 días modifique la norma y en caso de no acatar ese mandato, el Pleno de la Suprema Corte emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente.
2. Se eliminó la declaración de interpretación conforme.
3. Para integrar jurisprudencia por reiteración es necesario que la Suprema Corte funcionando en Pleno o Salas, o el Tribunal Colegiado, respectivamente, sustenten un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.
4. Es posible emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad en cualquier materia, excepto cuando se trate de normas tributarias.

De lo anterior, resulta notorio que lo que buscaba el Dr. Héctor Fix Zamudio y la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la inclusión de la declaratoria general de inconstitucionalidad, es diferente a lo plasmado en la ley por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión, pues mientras los primeros dos buscaron dotar al Tribunal

⁸⁷ Acuerdo General 15/2013, 23 de septiembre de 2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Constitucional con una facultad para emitir resoluciones *erga omnes* con un margen de actuación amplio, el poder legislativo, consideró necesario acotar esas funciones a efecto de que no fuera necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emita la resolución con efectos generales en la que declare la inconstitucionalidad de una norma general, sino que fuera el propio emisor de la norma, el que una vez iniciado el procedimiento de declaratoria, modifique o derogue la norma inconstitucional.

Lo anterior, significa un claro retroceso en el sistema jurídico mexicano, pues se regresa a los orígenes del sistema europeo tradicional en donde impera el dogma de la soberanía legislativa ante el temor del mal llamado “*gobierno de jueces*”, desconociendo totalmente el principio de supremacía constitucional, en el sentido de que tanto el poder legislativo, como ejecutivo y el judicial están sujetos a lo que mandata la Constitución y que ninguna institución, acto o ley puede estar por encima de esta.

Roberto Ávila Ornelas cataloga este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad como complejo e incompleto⁸⁸, debido a que el órgano reformador abandonó la posibilidad de que se emita una declaración de interpretación conforme, pues solo así sería posible instaurar un sistema integral y complementario respecto de los efectos *erga omnes*, pues de esta forma se podría establecer la obligatoriedad de la inaplicación de normas contrarias a la Constitución o la exigencia de observar los criterios que salven la aplicación de las normas.

Para Juan Luis Hernández Macías, lo que el Congreso plasmó en la Ley de Amparo, respecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad es un proyecto acotado y amputado, que no se toma en serio el control de constitucionalidad de las leyes⁸⁹, debido a que:

1. El principio de relatividad subsiste en los juicios de amparo directo.
2. No se logró reducir el número de casos ininterrumpidos para conformar jurisprudencia por reiteración de cinco a tres.
3. Existe confusión sobre si los 90 días con los que cuenta el órgano emisor de la norma son naturales como lo establece la constitución o corresponden a días útiles en cuanto a periodos ordinarios de sesiones legislativas.

⁸⁸ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto, La declaratoria General de Inconstitucionalidad en el nuevo juicio de amparo mexicano, en Estudios sobre el nuevo juicio de amparo, 1ª. Ed., Ciudad de México, 2015, editorial INADEJ, p. 328.

⁸⁹ Cfr. Hernández Macías, Juan Luis, La declaratoria General de Inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2014, no. 38, p. 300

4. No parece tener una razón de ser que para la declaratoria general de inconstitucionalidad se requiera una mayoría calificada de 8 votos, tal y como ocurre con las acciones de inconstitucionalidad, cuando este procedimiento goza de cierta presunción al requerir de jurisprudencia por reiteración para su inicio⁹⁰.

2.4. El nuevo sistema de precedentes

El Proyecto de reforma con y para el poder judicial⁹¹, de 12 de febrero de 2020, emanado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, propuso transitar a un sistema de precedentes en donde las razones que justifiquen las decisiones del Pleno o las Salas de la Corte, compartidas con una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de esperar a que se integre jurisprudencia por reiteración. A continuación, se transcribe parte de la exposición de motivos del aludido proyecto de reforma, que en lo que interesa establece:

“5. Jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte.

Desde 1994 la Suprema Corte se ha ido afianzando como un verdadero tribunal constitucional. Como protectora de la Constitución y de los derechos humanos, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte juega un rol de suma importancia. Los criterios que derivan de este tribunal constitucional deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores. Sin embargo, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia entorpece su desarrollo.

En efecto, el sistema de jurisprudencia por reiteración exige que la Suprema Corte resuelva cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada. Así, suele suceder que, aunque exista una decisión paradigmática y trascendental de la Suprema Corte, que incluso sea votada por unanimidad, los órganos jurisdiccionales inferiores no estén obligados a seguirla.

Lo anterior, además de frustrar el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, obliga que se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones. Además, hay algunos casos que por los hechos y sus características es difícil que se presenten cinco situaciones similares ante la Suprema Corte.

En este escenario, los justiciables no pueden tener certeza de que sus derechos serán protegidos, además se generan altos costos para los ciudadanos y el propio Poder Judicial al tenerse que agotar diversas instancias para un asunto que ya está resuelto por el más alto tribunal de nuestro país.

⁹⁰ Ibidem, pp. 297-300.

⁹¹ Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación de 12 de febrero de 2022, consultado en la página web: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_transarencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJF.pdf, el 24 de agosto de 2020.

Por ello, en el contexto de transformación que se encuentra México y el Poder Judicial es necesario dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para lograr lo anterior, se propone que dicho Alto Tribunal avance a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales. También garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las personas más pobres y marginadas, quienes tienen más dificultad para litigar sus asuntos en diversas instancias y necesitan ver protegidos sus derechos con mucha mayor eficiencia y celeridad⁹².

(...)

18. Declaratoria general de inconstitucionalidad. Acorde con el nuevo sistema de precedentes para la Suprema Corte, se propone reformar el artículo 107 constitucional a fin de plantear que la notificación a la autoridad emisora procederá desde el primer asunto en que se declare la inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión⁹³.”

Finalmente, seguido el proceso legislativo de dicha propuesta, el 11 de marzo de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación. En lo que interesa al presente trabajo de investigación, el artículo 107, fracción II, establece:

“Artículo 107. ...

I. ...

II. ...

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

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria⁹⁴.”

⁹² Ibidem, pp. 5 y 6.

⁹³ Ibidem, p. 9.

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 11 de marzo de 2021, art. 107.

Por lo que ve a la Ley de Amparo, el 7 de junio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo que a esta investigación interesa, respecto de la integración de jurisprudencia y del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, el texto vigente establece:

“TÍTULO CUARTO

Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 215. *La jurisprudencia se establece por precedentes obligatorios, por reiteración y por contradicción.*

Artículo 216. *La jurisprudencia por precedentes obligatorios se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas.*

La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia por contradicción se establece por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los plenos regionales.

Artículo 217. *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.*

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Artículo 218. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales o los tribunales colegiados de circuito establezcan un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva en la que se recojan las razones de la decisión, esto es, los hechos relevantes, el criterio jurídico que resuelve el problema abordado en la sentencia y una síntesis de la justificación expuesta por el tribunal para adoptar ese criterio.

De esta manera la tesis deberá contener los siguientes apartados:

I. Rubro: mediante el cual se identificará el tema abordado en la tesis;

II. Narración de los hechos: en este apartado se describirán de manera muy breve los hechos relevantes que dieron lugar al criterio adoptado por el tribunal para resolver el caso;

III. Criterio jurídico: en el que se reflejará la respuesta jurídica adoptada para resolver el problema jurídico que se le planteaba al órgano jurisdiccional;

IV. Justificación: se expondrán de manera sucinta los argumentos expuestos por el órgano jurisdiccional en la sentencia para sostener el criterio jurídico adoptado en la resolución, y

V. Datos de identificación del asunto: comprenderán el número de tesis, el órgano jurisdiccional que la dictó y las votaciones emitidas al aprobar el asunto y, en su caso, en relación con el criterio sustentado en la tesis.

Además de los elementos señalados en las fracciones anteriores, la jurisprudencia emitida por contradicción de criterios deberá contener, según sea el caso, los datos de identificación de las tesis que contiendan en la contradicción, el órgano que las emitió, así como la votación emitida durante las sesiones en que tales contradicciones se resuelvan.

Las cuestiones de hecho y de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión, en ningún caso deberán incluirse en la tesis.

Artículo 219. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito deberán remitir las tesis a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del Semanario Judicial de la Federación, para su publicación.

Artículo 220. En el Semanario Judicial de la Federación se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

Igualmente se publicarán las resoluciones necesarias para constituir o interrumpir la jurisprudencia y los votos particulares. También se publicarán las resoluciones que los órganos jurisdiccionales competentes estimen pertinentes.

Artículo 221. Se deroga.

CAPÍTULO II

Jurisprudencia por Precedentes Obligatorios

Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

CAPÍTULO III

Jurisprudencia por Reiteración

Artículo 224. La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

(...)

CAPÍTULO VI

Declaratoria General de Inconstitucionalidad

Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

Artículo 233. Los plenos regionales, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su región se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión.

Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

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

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. *La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles⁹⁵.”*

Conforme a este nuevo sistema de precedentes, se acotó en cuestión de tiempo, la notificación que se debe realizar a la autoridad emisora de la norma, en tanto que ahora procede desde el primer asunto en que se declare la inconstitucionalidad de esta.

Ahora, si bien constituye una medida legislativa tendente a velar por la procuración de justicia pronta y eficaz, lo cierto es que, conforme a lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma a la Ley de Amparo, se estableció que los procedimientos iniciados con anterioridad continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio, por lo que en diversos procedimientos será necesario esperar a que se integren los 5 precedentes conforme al sistema de jurisprudencia anterior, a efecto de que se pueda emitir la declaratoria.

En ese sentido, se reitera que el análisis sobre la eficacia del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se realiza prioritariamente respecto del procedimiento vigente hasta antes de las reformas legales y constitucionales de 2021.

⁹⁵ Ley de Amparo, publicada el 7 de junio de 2021, arts. 215-235.

2.5. La naturaleza de la declaratoria general de inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano

A efecto de ahondar en el funcionamiento del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad vigente hasta antes de las reformas legal y constitucional de 2021, es preciso mencionar que tiene dos formas de iniciarse; la primera, es a partir de los precedentes resueltos por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la otra, tiene origen en las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en ejercicio de su facultad delegada por el Alto Tribunal del país.

A continuación, se menciona brevemente cómo operan estos procedimientos:

I. PROCEDIMIENTO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- a) Una vez que el Pleno o Salas de la Suprema Corte, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, darán aviso al órgano que emitió la norma general.
- b) Si el Pleno o la Sala de la Suprema Corte, emite la jurisprudencia por reiteración respectiva, se volverá a notificar al órgano legislativo, pero en esta ocasión, si transcurren 90 días útiles, sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad
- c) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

II. PROCEDIMIENTO ANTE LOS PLENOS DE CIRCUITO.

- a) Una vez que los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, los Plenos de Circuito podrán solicitar a la Suprema Corte, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.
- b) El Tribunal Constitucional da el aviso a la legislatura correspondiente y comienza a correr el plazo de 90 días, en caso de que no se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional.

c) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

De lo anterior, se advierte que el trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad no tiene el carácter de contencioso, y si bien es cierto que se informa al órgano legislativo sobre el inicio de este procedimiento, a pesar de las manifestaciones que pudiera realizar dicha autoridad legislativa, estas no podrían ser analizadas en la resolución correspondientes pues conforme al artículo 234 de la Ley de Amparo, la declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen.

Cabe lugar a dudas, respecto de si la declaratoria general de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional o es un procedimiento complementario del juicio de amparo contra normas generales.

Al respecto, se considera que la declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento complementario del juicio de amparo contra normas generales, es decir, no es un medio de control constitucional autónomo pues, al comparar la declaratoria con algún otro medio de control de la constitucionalidad de las leyes, es posible advertir lo siguiente:

	Declaratoria general de inconstitucionalidad	Medio de control constitucional (juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional)
Forma en que se ejerce el control constitucional.	El Pleno de la Suprema Corte no ejerce un auténtico control constitucional, sino que únicamente verifica que se cumplan los supuestos previstos en la Constitución y en la Ley para poder emitir en caso de que sea aprobado por ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.	El control de constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional.
Tipo de procedimiento	No tiene el carácter de contencioso, toda vez que este procedimiento únicamente consiste en verificar que han acontecido diversos supuestos previstos en la ley y en donde la	Se lleva a cabo en forma de juicio o proceso, con reglas procesales claras y predeterminadas.

	resolución del asunto puede ser: 1. Emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, 2. Declarar el procedimiento sin materia, 3. Declararlo improcedente.	
Legitimación	Solo los Presidentes de las Salas de la Suprema Corte o los de los Plenos de Circuito o Regionales pueden solicitar a la Suprema Corte que dé inicio al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.	La legitimación para pedir la declaración de inconstitucionalidad, la tiene la persona, física o moral, u órgano que se siente afectado por una norma general.

Conforme a lo anterior, es posible concluir que la declaratoria general de inconstitucionalidad no es un medio de control constitucional por sí solo, sino que este procedimiento depende de la promoción de juicios de amparo contra normas generales para que se dé inicio a éste.

Al respecto, al resolverse la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, el Ministro Luis María Aguilar Morales lo catalogó como un mecanismo meramente declarativo que se cumple una vez agotadas las condiciones y plazos previstos en la legislación, lo cual se desprende de su voto particular, que dice:

“A partir de lo plasmado en la exposición de motivos, estimo que el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad no es un mecanismo que extiende, en automático, los efectos de inconstitucionalidad de una norma, pues para que se pueda emitir, deben cumplirse los requisitos formales y temporales expresamente señalados en la Constitución y Ley de Amparo.

Siguiendo este hilo conductor, considero que la declaratoria general de inconstitucionalidad tampoco es un nuevo recurso que proceda para que el Tribunal Pleno revise los criterios jurisprudenciales de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el contrario, me parece que éste es un mecanismo meramente declarativo que se cumple una vez agotadas las condiciones y plazos antes expuestos.

Lo anterior se refuerza con el contenido del artículo 234 de la Ley de Amparo⁹⁶, en tanto prevé que el Tribunal Pleno debe establecer los alcances y condiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual considero, debe ceñirse únicamente a determinar los efectos de la declaratoria, por ejemplo, si serán o no retroactivos, si corresponderá a los operadores jurídicos decidir y resolver, en cada

⁹⁶ “**Artículo 234.** La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

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

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

(...)”.

Ley de Amparo, 2013, art. 234.

caso concreto cómo afecta la declaratoria de inconstitucionalidad, evitar vacíos normativos, entre otros.

Aunado a lo anterior, no estoy de acuerdo en que el Tribunal Pleno tenga que revisar el criterio de jurisprudencia que fue discutido y aprobado por una de las Salas de esta Suprema Corte, porque ese criterio es un pronunciamiento del Máximo Tribunal del País.

Vale destacar que nuestro sistema jurisdiccional se conforma por una serie de recursos y medios de impugnación dirigidos a la protección de la Constitución y los derechos humanos y, para alcanzar esa finalidad, la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación definen las competencias de todos sus órganos jurisdiccionales.

De esta manera, de conformidad con lo previsto en el artículo 94, párrafo tercero, de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará en Pleno o en Salas, de acuerdo con las competencias definidas en la Legislación aplicable. De esta manera, lo que decida una Sala en el ámbito de sus competencias es el pronunciamiento del Máximo Tribunal del País y, a mi juicio, salvo los casos expresamente señalados en la Constitución y leyes ordinarias —como la contradicción de tesis entre Salas— no puede ser revisable por el Tribunal Pleno.

Esta misma lógica se ha seguido por el Pleno al resolver la consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 9/2018, en la que se determinó que el recurso de revisión es improcedente en contra de las sentencias de las Salas de la Suprema Corte en los juicios de amparo directo sobre los cuales ejerció su facultad de atracción.

En ese precedente, el Pleno sostuvo que “conforme al sistema constitucional mexicano la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más Alto Tribunal del país, en razón de que sus resoluciones son inatacables, es decir, no existe otra instancia jurisdiccional superior a ella, de ahí que lo decidido por ésta, en Salas o en Pleno, no puede ser materia de análisis a través de medio alguno de impugnación o mecanismo de defensa”.

En esta tesitura, me parece que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para analizar, de nueva cuenta, el criterio sustentado por alguna de las Salas que integran el mismo Tribunal Constitucional en jurisprudencia por reiteración, puesto que tanto las Salas como el Pleno en forma indistinta son competentes para resolver la inconstitucionalidad de normas generales en los amparos indirectos en revisión de su conocimiento.

En consecuencia, el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en forma alguna implica que se pueda generar una nueva instancia revisora sobre la jurisprudencia de las Salas de esta Suprema Corte, por lo cual, desde mi perspectiva, su aprobación debe limitarse al análisis de los requisitos formales y temporales⁹⁷.”

De lo anterior, se advierte que a pesar de que la legislación es clara en el sentido de que la declaratoria general de inconstitucionalidad en ningún caso podrá modificar la jurisprudencia que le dio origen, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se discutió la posibilidad de que se revise y en su caso modifique la jurisprudencia que dio

⁹⁷ Voto concurrente formulado por el Ministro Luis María Aguilar Morales en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, 14 de febrero de 2019.

lugar al procedimiento; al respecto, algunos ministros consideraron que es procedente revisar y modificar la misma.

En ese sentido, únicamente bajo el supuesto, de que el Pleno de la Suprema Corte determine que es posible modificar los alcances del precedente o jurisprudencia y hacer una nueva interpretación de estos para que posteriormente tenga efectos generales, considero que únicamente en esa particular situación, podríamos hablar de un verdadero medio de control de la constitucionalidad

Ahora bien, con la finalidad de que se analice el procedimiento de declaratoria, desde una visión práctica y no solo teórica, se estima importante revisar los procedimientos que se han tramitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de obtener una perspectiva amplia sobre su funcionamiento.

2.6. Procedimientos de Declaratoria General de Inconstitucionalidad⁹⁸.

2.4.1 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2012

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Quinto Circuito resolvió el amparo en revisión 58/2012, entre otros, en los que concedió el amparo a las respectivas partes quejasas, al considerar que el artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora⁹⁹, violenta lo dispuesto en los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁰.

Lo anterior, debido a que obligar al jubilado a efectuar aportaciones o cuotas al fondo de pensión es contrario a dichos preceptos constitucionales debido a que por una parte, la parte quejosa, durante su vida laboral activa ya efectuó las cuotas correspondientes a pensiones y jubilaciones, y son éstas las que, en su calidad de jubilada, le permiten gozar una pensión que fue cuantificada precisamente en atención al monto acumulado por tal

⁹⁸ Los datos de los expedientes que se sintetizan a continuación fueron obtenidos de la página web: <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>, así como del sistema interno de seguimiento de expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultados el 10 de mayo de 2020.

⁹⁹ “Artículo 60 BIS B. Quienes disfruten una pensión o jubilación del Instituto, aportarán mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual.”

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, vigente hasta el 26 de noviembre de 2015, art. 60 BIS B.

¹⁰⁰ Cfr. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Quinto Circuito, amparo en revisión 58/2012, 23 de marzo de 2012.

concepto, y que se le otorga en proporción al número de años laborados, lo que implica que la afectación que conlleva el que se le descuenta el diez por ciento de su pensión no implica ningún beneficio, como también lo aduce, su pensión de jubilación no será incrementada con base en las nuevas aportaciones, de tal forma que dicha retención le causa un perjuicio considerable que afecta su posibilidad de subsistir dignamente.

Al haber integrado jurisprudencia por reiteración, el Tribunal Colegiado lo informó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en acuerdo de 15 de mayo de 2012, el entonces Ministro Presidente del Alto Tribunal, formó y registró el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, sin embargo, en sesión privada de 28 de mayo de 2012 el Pleno de la Suprema Corte determinó aplazar la resolución de la consulta de mérito hasta en tanto el Pleno resolviera la contradicción de tesis 189/2012, con fundamento en lo previsto en el artículo 14, fracción II, párrafo primero, primera parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente, en sesión de 20 de junio de 2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰¹ resolvió la referida contradicción de tesis, por unanimidad de cinco votos, en el sentido de que el artículo 60 BIS B, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora constituye una contribución sujeta a los principios constitucionales de justicia fiscal y emitió la jurisprudencia siguiente:

“FONDO DE PENSIONES. LA APORTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA ES DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR TANTO, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA FISCAL. *El citado precepto, al establecer que quienes disfruten de una pensión o jubilación del Instituto referido aportarán mensualmente al Fondo de Pensiones el 10% de la cuantía de su pensión mensual, prevé un aporte a la seguridad social destinado al patrimonio de dicho Fondo, para otorgar a los trabajadores del servicio civil local y de los organismos que por ley o por disposición legal del Ejecutivo se incorporen a su régimen, a los pensionistas del propio Estado y de organismos públicos incorporados, así como a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados, pensiones por jubilación, vejez, cesantía por edad avanzada, invalidez, muerte, viudez y orfandad o pensiones a los ascendientes, las cuales se consideran prestaciones de seguridad social que tienen su origen en los riesgos de carácter natural a que el hombre está expuesto, como vejez, muerte e invalidez y que se otorgan mediante renta vitalicia, una vez satisfechos los requisitos legales. En ese sentido, tal aporte constituye una contribución, al tener la naturaleza jurídica de aportaciones de*

¹⁰¹ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradicción de tesis 189/2012, 20 de junio de 2012.

seguridad social y, por tanto, está sujeto a los principios de justicia fiscal contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰²”

Por lo anterior, en acuerdo de presidencia de 20 de septiembre de 2012 se destacó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 17 de septiembre de 2012, determinó desechar el presente asunto por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.

Cabe destacar que actualmente, el artículo 60 BIS B, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora se encuentra derogado, conforme a lo dispuesto en el decreto No. 12, publicado el 26 de noviembre de 2015, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

2.4.2 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2012

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 388/2011, entre otros, determinó que el artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal¹⁰³, es violatorio del derecho de libertad de comercio¹⁰⁴ y emitió la jurisprudencia siguiente:

¹⁰² Tesis 2a./J. 111/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIII, octubre de 2012; t.3; p. 1622, registro: 2001919.

¹⁰³ “Artículo 10. Los Titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

Apartado A:

(...)

XIV. Contar con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones.

Deberán proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia; después de este tiempo proporcionarán tarifa preferencial a los mismos respecto al costo normal del servicio.

El derecho a las dos horas de gratuidad estará sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el Reglamento de la presente Ley.

Cuando en el establecimiento mercantil existan las condiciones, habilitarán un espacio destinado únicamente para el resguardo de bicicletas.”

Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, vigente hasta el 13 de septiembre de 2012, art. 10.

¹⁰⁴ Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 388/2011, 26 de enero de 2012.

“ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y, DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO. El artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal establece la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes con comprobante de consumo, por un lapso de dos horas de estancia, sujeto al monto de consumo mínimo que se establezca en el reglamento de esa ley y, después de ese tiempo, otorgarles una tarifa preferencial respecto al costo normal del servicio. Consecuentemente, tal precepto viola el derecho de libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la obligación impuesta está relacionada con el fin comercial de los establecimientos mercantiles, ya que impone la prestación de un servicio adicional a los clientes que acuden a éstos a adquirir los productos propios de su actividad, sin la posibilidad de obtener una retribución justa por la prestación de ese servicio.¹⁰⁵”

Mediante oficio presentado el 1 de junio de 2012, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por conducto de su Presidente, informó que integró jurisprudencia en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para los efectos previstos en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo.

En sesión de 9 de julio de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad de once votos, que este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad quedó sin materia, toda vez que dentro del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la jurisprudencia, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogaron los párrafos segundo y tercero del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos

¹⁰⁵ Tesis I.6o.A.J/1 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro XII, septiembre de 2012; t. III; p. 1395, registro: 2001643.

Mercantiles del Distrito Federal, que preveían la obligación de los establecimientos mercantiles a proporcionar al menos dos horas de estacionamiento gratuito, por lo que se solucionó el vicio de inconstitucionalidad de la norma¹⁰⁶.

2.4.3 Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2012

El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 176/2012, entre otros, determinó que los artículos decimoprimer y decimosegundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca¹⁰⁷ son violatorios del principio de irretroactividad de la ley, porque al fijar a los jubilados aportaciones al fondo de pensiones equivalentes al 6% de su pensión, afectan sus derechos adquiridos que surgieron bajo la vigencia de la abrogada Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno de esa entidad federativa¹⁰⁸, en consecuencia, y una vez integrados los precedentes necesarios, dicho órgano jurisdiccional emitió la jurisprudencia siguiente:

“PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA. LOS ARTÍCULOS DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, AL FIJAR A LOS JUBILADOS APORTACIONES AL FONDO DE PENSIONES EQUIVALENTES AL 6% DE SU

¹⁰⁶ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2012, 9 de julio de 2013.

¹⁰⁷ *“DÉCIMO PRIMERO. Los jubilados, pensionados y pensionistas que, a la entrada en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento debiendo aportar, en el caso de jubilados y pensionados, al Fondo de Pensiones en los términos de los Artículos Décimo Segundo y Décimo Tercero Transitorio de esta Ley.*

El otorgamiento de las jubilaciones y pensiones cuya solicitud se encuentre en trámite al entrar en vigor esta Ley, se resolverán conforme a las disposiciones legales que se encontraban vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley.

DÉCIMO SEGUNDO. Por lo que hace a las cuotas de los Jubilados conforme al artículo Décimo Primero transitorio, su importe será equivalente al seis por ciento de su pensión. La Oficina de Pensiones descontará y retendrá el importe que corresponda, valiéndose del procedimiento señalado en el artículo 18 de esta Ley, al momento de cubrirles sus numerales. Dicha cuota será aplicada de manera gradual con una tasa de 2% en el primer año de vigencia de la Ley; de 4% en el segundo y de 6% en el tercer año.

Por lo que respecta a las aportaciones del 14% que el Gobierno del Estado de Oaxaca se obliga a realizar al Fondo de Pensiones, estas las enterará con apego a lo señalado en el artículo 18 de esa Ley.”

Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca, 2012, art. Décimo primero.

¹⁰⁸ Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, amparo en revisión 176/2012, 26 de junio de 2012.

PENSIÓN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Los artículos décimo primero y décimo segundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca, publicada mediante Decreto número 885 en el Periódico Oficial local el 28 de enero de 2012, al fijar a los jubilados aportaciones al fondo de pensiones equivalentes al 6% de su pensión, afectan sus derechos adquiridos que surgieron bajo la vigencia de la abrogada Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado, publicada en el señalado medio de difusión el 7 de junio de 1958, en cuyo artículo 6o., establecía que el déficit que en cualquier tiempo y monto presentara dicho fondo, sería cubierto por el propio gobierno del Estado. Consecuentemente, los preceptos inicialmente citados violan el principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁹

El Tribunal Colegiado aludido informó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la integración de la jurisprudencia anterior y en consecuencia, en auto de 20 de septiembre de 2012, el Presidente del Alto Tribunal desechó por improcedente el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad 3/2012, por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.

2.4.4. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2012

Al resolver los amparos en revisión 167/2012 y 588/2012, la Primera Sala de la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales¹¹⁰, debido a que estos establecían la obligación del juzgador de enviar junto con el proceso las conclusiones de no acusación al Procurador General de la República, para que éste determinara lo procedente (confirmar o modificar el planteamiento de la acusación), lo cual se consideró violatorio de los artículos 1o., 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha situación representaba

¹⁰⁹ Tesis XIII.T.A. J/1 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XIII, octubre de 2012; T.4; Pág. 2177, registro: 2001989.

¹¹⁰ “**Artículo 294.** Si las conclusiones fueren de no acusación, el juez o tribunal las enviará con el proceso al Procurador General de la República, para los efectos del artículo 295.

Se tendrán por conclusiones no acusatorias, aquéllas en las que no se concrete la pretensión punitiva, o bien, ejercitándose ésta, se omita acusar:

a) Por algún delito expresado en el auto de formal prisión; o

b) A persona respecto de quien se abrió el proceso.

Artículo 295. El Procurador General de la República o el Subprocurador que corresponda oirán el parecer de los funcionarios que deban emitirlo y dentro de los diez días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el proceso, resolverá, si son de confirmarse o modificarse las conclusiones. Si transcurrido este plazo no se recibe respuesta de los funcionarios primeramente mencionados, se entenderá que las conclusiones han sido confirmadas.”

Código Federal de Procedimientos Penales, 1994, arts. 294 y 295.

que el juzgador ejerciera una doble función, como juzgador y auxiliar del Ministerio Público, circunstancia que es contraria al postulado de división de funciones competenciales de los órganos del Estado, así como al principio de igualdad de las partes en el proceso¹¹¹, al respecto se emitió la tesis siguiente:

CONCLUSIONES NO ACUSATORIAS. LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VULNERAN LOS ARTÍCULOS 1o., 14, 16 Y 133 CONSTITUCIONALES. *Los preceptos citados, al prever la obligación del juzgador de enviar junto con el proceso las conclusiones de no acusación al Procurador General de la República, para que éste determine lo procedente (confirmar o modificar el planteamiento de la acusación), son contrarios a los artículos 1o., 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha situación representa que el juzgador ejerza una doble función, como juzgador y auxiliar del Ministerio Público, al realizar acciones de supervisión y autorización para instar el perfeccionamiento de la acusación ministerial, lo que es contrario al postulado de división de funciones competenciales de los órganos del Estado, contenido en la Constitución Federal, caracterizado por la tutela de división de facultades de los órganos estatales de persecución y ejercicio de la acción penal propias del Ministerio Público, frente a las correspondientes al ámbito de administración de justicia que competen a la autoridad judicial; además, se opone a los principios de igualdad de las partes en el proceso, que incide en el ejercicio de los derechos en plena equidad de los involucrados, y de juzgamiento por autoridad judicial imparcial y objetiva.¹¹²*

El último acuerdo emitido en este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad fue de 28 de enero de 2014, donde el Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que hasta ese momento no se había emitido jurisprudencia por reiteración respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales.

No obstante, el referido Código fue abrogado de conformidad con lo que establece el Artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2014, en ese sentido, se advierte que este procedimiento ha quedado sin materia, no obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido la resolución correspondiente.

¹¹¹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 167/2012 resuelto el 2 de mayo de 2012 y 588/2012, resuelto el 7 de noviembre de 2012.

¹¹² Tesis 1a. CCX/2013 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XXII, julio de 2013; t.1; p. 553, registro: 2003943.

2.4.5. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2013

En sesión de 5 de diciembre de 2012, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 581/2012, en el que declaró la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca ¹¹³, por ser contrario al principio de igualdad y no discriminación¹¹⁴, al respecto emitió las tesis siguientes:

“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN. El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, debido a que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca impide a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial, esta exclusión se traduce en una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos, sino también de los materiales, exclusión que también afecta a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de las parejas heterosexuales¹¹⁵.”

“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El citado precepto, al disponer que "el matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida", vulnera los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio. Si bien la distinción que realiza dicha norma entre las parejas homosexuales y las heterosexuales, al negar a las primeras la posibilidad de contraer matrimonio con base en las preferencias sexuales, satisface la primer grada de un

¹¹³ **“Artículo 143.** El matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida. El contrato de matrimonio solamente se disuelve por la muerte de alguno de los cónyuges o por el divorcio.

El Estado procurará, por todos los medios que estén a su alcance, que las personas que vivan en concubinato contraigan matrimonio. Para la realización de este fin, que es de orden público, se efectuarán campañas periódicas de convencimiento.”

Código Civil del Estado de Oaxaca, vigente hasta el 5 de octubre de 2019, art. 143.

¹¹⁴ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 581/2012, 5 de diciembre de 2012.

¹¹⁵ Tesis 1a. CIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, t.1, p. 962, registro: 2003308.

escrutinio estricto de la medida, pues persigue una finalidad imperiosa consistente en la protección a la organización y desarrollo de la familia, consagrada en el artículo 4o. constitucional; no supera la segunda grada del análisis, ya que no está directamente conectada con esa finalidad, debido a que, como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos. En este sentido, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden a esta institución con la finalidad de procrear, lo que muestra la falta de idoneidad de la medida para cumplir con la protección de la familia como realidad social, y que se contraponen a lo sostenido por este alto tribunal en el sentido de que ha desvinculado el matrimonio de la función procreativa. Por otro lado, resulta subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, lo que ocasiona que se les prive de obtener los beneficios tangibles e intangibles que otorga dicha institución a estas parejas y a los niños que decidan criar¹¹⁶.”

Posteriormente, la Primera Sala resolvió los amparos en revisión 457/2012, 567/2012 y 152/2013, respectivamente, en donde reiteró el criterio sobre la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil de Oaxaca¹¹⁷.

En acuerdo de 23 de octubre de 2015, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó integrar al expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad, la resolución del amparo en revisión 152/2013 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹⁸, el cual constituye el cuarto precedente, por lo que se requirió al titular de la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Máximo Tribunal para que, una vez que ingrese el quinto precedente, lo haga del conocimiento a los presidentes tanto del Pleno como de la Primera Sala de este Alto Tribunal, a fin de continuar con el trámite respectivo.

Si bien no se ha integrado jurisprudencia y no se ha emitido la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, lo cierto es que el artículo 143, del Código Civil para el Estado de Oaxaca, fue modificado mediante Decreto No. 771, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicho Estado el 5 de octubre de 2019, por lo que dicha norma actualmente establece lo siguiente:

¹¹⁶ Tesis 1a. CII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013; t.1; p. 964, registro: 2003311.

¹¹⁷ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 457/2012, 567/2012 y 152/2013, resueltos en sesión de 5 de diciembre de 2012 y 21 de octubre de 2015.

¹¹⁸ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 152/2013, 23 de abril de 2014.

“Artículo 143. *El matrimonio es un contrato civil celebrado entre dos personas, que se unen para realizar una vida en común y proporcionarse respeto, igualdad y ayuda mutua.*

El contrato de matrimonio solamente se disuelve por la muerte de alguno de los cónyuges o por el divorcio¹¹⁹.”

De esta transcripción, es posible considerar que el propio Congreso de Oaxaca subsanó el vicio de constitucionalidad de la norma, toda vez que actualmente la norma no excluye a las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio, por lo que sin necesidad de que se resuelva el quinto precedente a efecto de que se integre la jurisprudencia por reiteración correspondiente, este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debería declararse sin materia, no obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido la resolución correspondiente.

2.4.6. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2015

El Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito al resolver el amparo en revisión 211/2015, entre otros, determinó que el artículo tercero transitorio del Decreto 373, que reformó y adicionó la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí¹²⁰, es violatorio de los artículos 26, numeral 3 y 67 inciso b), del Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la norma mínima de la Seguridad Social¹²¹, por lo que emitió la jurisprudencia siguiente:

“PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 373, QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY

¹¹⁹ Código Civil para el Estado de Oaxaca, reformado el 5 de octubre de 2019, art. 143.

¹²⁰ “**TERCERO.** *Los trabajadores que se jubilen o pensionen a partir de la vigencia del presente Decreto, harán una aportación del diez por ciento de la pensión o jubilación que reciban, para el fortalecimiento del fondo sectorizado, y que será estipulado en reglamento.*

Los jubilados y pensionados antes de la vigencia de este Decreto, harán una aportación voluntaria para el fortalecimiento de su fondo sectorizado del diez por ciento de la pensión o jubilación que reciban, conforme lo estipulen en el reglamento del grupo cotizador de la Dirección de Pensiones. Lo anterior con la finalidad de obtener los mejores beneficios, además de consolidar la economía en la Dirección de Pensiones de su Sector.”

Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí, reforma publicada el 26 de octubre de 2013.

¹²¹ Cfr. Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, amparo en revisión 211/2015, 18 de junio de 2015

RELATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE OCTUBRE DE 2013, AL ESTABLECER LA OBLIGACIÓN DE APORTAR EL 10% DE LA PENSIÓN O JUBILACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO SECTORIZADO, ES INCONVENCIONAL. El artículo tercero transitorio mencionado, al establecer que los trabajadores que se jubilen o pensionen a partir de la vigencia del propio Decreto 373, deben hacer una aportación del 10% de la pensión o jubilación que reciban, para el fortalecimiento del fondo sectorizado, y que los jubilados y pensionados antes de esa vigencia harán voluntariamente esa aportación en el mismo porcentaje, contraviene los artículos 26, numeral 3 y 67, inciso b), del Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, porque la afectación de las aportaciones sólo puede ocurrir, tratándose de prestaciones de vejez, cuando se suspendan por la realización de ciertas actividades remuneradas prescritas, o bien, se reduzcan las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito y, respecto de pagos periódicos, porque la reducción dependa de que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas, supuestos en los cuales no encuadran las hipótesis de suspensión o reducción inicialmente señaladas; de ahí su inconventionalidad.^{122.}”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 21 de septiembre de 2015, determinó que la disposición objeto de esta declaratoria es de naturaleza tributaria, consecuentemente, se desechó este procedimiento por improcedente, lo cual se vio reflejado mediante acuerdo de Presidencia de 22 de septiembre de 2015.

2.4.7. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2016

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 263/2014 y 483/2014¹²³, determinó que las definiciones de matrimonio y de concubinato, contenidas en los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa¹²⁴, son violatorios del derecho humano a la igualdad y no discriminación, debido a

¹²² IX.1o.A. J/5 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 23, octubre de 2015; t.IV; p. 3484, registro: 2010239.

¹²³ Primera Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación, amparo en revisión 483/2014, 15 de abril de 2015.

¹²⁴ “**Artículo 40.** El matrimonio es una institución por medio de la cual se establece la unión voluntaria y jurídica de un hombre y una mujer, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada. Cualquier condición contraria a estos fines, establecida por los cónyuges, se tendrá por no puesta.” “**Artículo 165.** El concubinato es la unión de un hombre y una mujer quienes, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, hacen vida en común de manera notoria, permanente, han procreado hijos o han vivido públicamente como marido y mujer durante dos años continuos o más. El concubinato genera entre los concubinos derechos alimentarios y sucesorios, con independencia de los demás reconocidos en este Código o en otras leyes.

que constituyen un caso de discriminación normativa, al limitar la figura del matrimonio a la unión voluntaria y jurídica de “*un hombre y una mujer*” y la figura del concubinato a la unión de “*un hombre y una mujer*” libres de matrimonio, por lo que dichas disposiciones normativas excluyen tácitamente a las parejas homosexuales del acceso a esas instituciones¹²⁵.

Al respecto se emitieron las jurisprudencias siguientes:

“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. *Las normas civiles que definen al matrimonio como el celebrado entre “un solo hombre y una sola mujer”, y/o que establecen entre sus objetivos que “se unen para perpetuar la especie”, prevén una distinción implícita entre las parejas conformadas por personas heterosexuales y las conformadas por personas homosexuales, pues mientras a las primeras se les permite el acceso al matrimonio, a las segundas se les niega esa posibilidad. Así, para poder establecer si existe una distinción implícita no es suficiente saber quiénes tienen el poder normativo en cuestión, sino conocer qué se les permite hacer a esas personas. Aunque este tipo de normas concedan el poder normativo para casarse a cualquier persona, con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para contraer matrimonio con alguien del sexo opuesto, es indudable que sí comportan en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales, porque una persona homosexual únicamente puede acceder al mismo derecho que tiene una persona heterosexual, si niega su orientación sexual, lo que es precisamente la característica que lo define como tal. De lo anterior se concluye que este tipo de normas se encuentran basadas implícitamente en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que trazan para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial se apoya en las preferencias sexuales de las personas, las cuales constituyen uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución¹²⁶.”*

“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. *Las definiciones legales de matrimonio que contengan la procreación como finalidad de éste, vulneran los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de dicha institución, toda vez que no está directamente conectada con dicha finalidad. Como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones*

No se considerará concubinato, cuando haya varias uniones de este tipo, con una misma persona.” Código Familiar del Estado de Sinaloa, vigente hasta el 29 de junio de 2021, arts. 40 y 165.

¹²⁵ Primera Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación, amparos en revisión 263/2014 y 483/2014, resueltos en sesiones de 24 de septiembre de 2014 y 15 de abril de 2015 respectivamente.

¹²⁶ Tesis 1a./J. 84/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 25, diciembre de 2015, t. I, pág. 186, registro: 2010676.

de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos. En este sentido, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden a esta institución con la finalidad de procrear, lo que muestra la falta de idoneidad de la medida para cumplir con la protección de la familia como realidad social, y que se contraponen a lo sostenido por este alto tribunal en el sentido de que ha desvinculado el matrimonio de la función procreativa. Por otro lado, resulta subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, lo que ocasiona que se les prive de obtener los beneficios tangibles e intangibles que otorga dicha institución a estas parejas y a los niños que decidan criar¹²⁷.”

“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN. El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, las normas civiles que impiden a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial producen una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales; exclusión que pudiera incluso llegar a afectar a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales¹²⁸.”

En el acuerdo inicial del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, de 31 de marzo de 2016, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a pesar de que el criterio sostenido en el amparo en revisión 263/2014, integra las tesis de jurisprudencia 1ª./J. 84/2015, 1ª./J 85/2015 y 1ª./J 86/2015 (10ª), no resultaba procedente ordenar la notificación a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, toda vez que dichas jurisprudencias no se refieren de forma específica a los artículos 40 y 165 del Código Familiar de Sinaloa.

Posteriormente, la Presidenta de la Junta de Coordinación Política y el Presidente de la Mesa Directiva, ambos del Congreso del Estado de Sinaloa, solicitaron que se les indicara cómo debían de proceder debido a que los criterios jurisprudenciales referidos, fueron

¹²⁷ Tesis: 1a./J. 85/2015 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015; t. I; p. 184, registro: 2010675.

¹²⁸ Tesis: 1a./J. 86/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015; t. I; p. 187, registro: 2010677.

integrados en la ejecutoria del amparo en revisión 263/2014, en la que aparecían como autoridades responsables. Al respecto, El Presidente de la Corte, en acuerdo de 8 de julio de 2019, informó al Congreso local que no se encontraba vinculado a reformar o derogar los preceptos en mención, ya sea con motivo de lo resuelto en los precedentes de la Corte o del inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Actualmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha integrado jurisprudencia por reiteración en la que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, pero es preciso mencionar que esto no se debe a un cambio de criterio de la Sala con motivo de su nueva integración, sino que existe un impedimento legal para que este tipo de amparos indirectos en revisión sean conocidos nuevamente por dicho órgano jurisdiccional.

Lo anterior, debido a que conforme al punto cuarto, fracción I, inciso C), del Acuerdo General Número 5/2013¹²⁹, de 13 de mayo de 2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito; el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito con residencia en Mazatlán Sinaloa, es el competente para conocer de los amparos en revisión en los que se alegue la inconstitucionalidad de artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, pues ya existe jurisprudencia que resuelve la temática planteada.

En ese sentido, en caso de que el aludido Tribunal Colegiado remita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el amparo en revisión en el que se haya impugnado la constitucionalidad de las normas aludidas, es criterio reiterado de las Salas del Alto Tribunal que se devuelva el asunto al órgano colegiado del conocimiento en tanto existe jurisprudencia temática.

¹²⁹ “**CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

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

(...)

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

(...)”

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integró la jurisprudencia siguiente:

“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN VERIFICAR SI EXISTE JURISPRUDENCIA APLICABLE QUE RESUELVA LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD QUE ACTUALICE SU COMPETENCIA DELEGADA, PREVIO A DECLARARSE LEGALMENTE INCOMPETENTES. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que los Tribunales Colegiados de Circuito deben determinar la aplicación analógica de una jurisprudencia o si tiene el carácter de genérica y, en consecuencia, previo a declararse legalmente incompetentes y reservar jurisdicción al Alto Tribunal, deben analizar: (a) si existe jurisprudencia aplicable directa o indirectamente, temática o genérica que resuelva la materia de constitucionalidad del asunto en cuanto al tema planteado, aunque se refiera a una norma distinta, con lo cual se actualiza el supuesto de competencia delegada, contenido en el punto cuarto, fracción I, inciso C), del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito y, por tanto, deben resolver el asunto en ejercicio de sus atribuciones, dictando sentencia con base en dichos criterios sin formular consulta ni requerir autorización expresa para ello, y (b) sólo en el caso de que no existan criterios que orienten la resolución de la materia de constitucionalidad del asunto en cuanto al tema de fondo, deberán remitirlo al Máximo Tribunal¹³⁰.”

Conforme a lo expuesto, se estima que a menos de que la Primera Sala ejerza la facultad de atracción de tres amparos indirectos en revisión del Décimo Segundo Circuito, en donde se recurra alguna sentencia de un Juez de Distrito donde haya declarado la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respectivo, permanecerá sin resolverse por tiempo indefinido. En todo caso, este procedimiento podría declararse sin materia porque las normas impugnadas fueron modificadas y el Pleno de la Suprema Corte podría determinar que se subsanó el vicio de inconstitucionalidad.

2.4.8. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2016

El Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa

¹³⁰ Tesis: 2ª/J. 112/2019 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 69, agosto de 2019, tomo III, p. 2344, registro 2020425.

y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, dictó sentencia en el amparo en revisión 938/2015 y otros, en los que declaró la inconstitucionalidad del artículo 4° de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial¹³¹, la inconstitucionalidad de dicho artículo derivó de una violación al principio de legalidad, ya que, en términos del artículo 51 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, la Coordinación de Contraloría carece de atribuciones para definir a los sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial en sus lineamientos y solo lo habilita para

¹³¹ “**Artículo 4.** Quedarán obligados a cumplir con esta disposición:

I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades;

y, II. Cuando tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie acta de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar a los consignados en la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades.

Además de los servidores públicos que expresamente están obligados a presentar declaración patrimonial, conforme al artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, también están obligados los siguientes:

a) En la Secretaría de Gobierno: Oficiales del Registro Civil y los calificadores registrales y fiscales de Registro Público de la Propiedad;

b) En la Secretaría de Finanzas y Administración: los notificadores ejecutores;

c) En la Secretaría de Economía: los promotores de empleo;

d) En la Procuraduría General de Justicia: los médicos legistas;

e) En las instituciones de educación: quienes realicen las actividades de control escolar;

f) En el Sistema Michoacano de Radio y Televisión: los productores y realizadores de programas de televisión; y,

g) Todas aquellas personas independientemente de su adscripción en la Administración Pública Estatal que ocupen o no plazas de estructura, que:

1) Desempeñen un empleo, cargo o comisión, en los órganos de control interno vinculados a las funciones de Control y Evaluación;

2) Realicen levantamiento de datos o estudios para integrar o actualizar padrones fiscales y administrativos;

3) Practiquen estudios socioeconómicos, emitan dictámenes para el otorgamiento de autorizaciones, licencias, permisos y concesiones;

4) Participen en el procesamiento y elaboración de nóminas;

5) Desempeñen sus servicios como: coordinadores generales, gerentes, asesores de secretarios, subsecretarios directores y coordinaciones generales;

6) Desempeñen la titularidad o hagan las veces de estos, en empresas de participación estatal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos;

7) Desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, equiparable o análogo al que realizan los servidores públicos obligados, ya sea por disposición expresa del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades y de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, o por el presente artículo, independientemente de la denominación del instrumento jurídico que los vincule con el Estado, y

8) En la Coordinación de Contraloría, todos sus servidores públicos con excepción del personal manual y de intendencia.”

Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, vigente hasta el 21 de septiembre de 2015, art. 4.

emitir las normas y formatos, bajo los cuales el servidor público debe presentar su declaración¹³².

Una vez resueltos los 5 precedentes correspondientes, el Tribunal Colegiado informó a la Suprema Corte de ello y se dio inicio al trámite de la declaratoria general de constitucionalidad correspondiente.

Al resolver dicho procedimiento de declaratoria, el Pleno consideró que si bien en el Semanario Judicial de la Federación no existe una tesis jurisprudencial publicada con el criterio sostenido en las resoluciones correspondientes, lo cierto es que eso no es obstáculo para el trámite de la declaratoria, toda vez que ni la Constitución ni la Ley de Amparo exigen que así sea, en tanto que el punto cuarto del Acuerdo General 15/2013 establece que la solicitud de los Plenos de Circuito a la Suprema Corte de Justicia irá acompañada con copias de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de las tesis respectivas.

Además, dicho Tribunal Constitucional consideró que, tanto la Constitución como la Ley de Amparo exigen que se trate de jurisprudencia por reiteración, la cual, en términos de la ley de la materia, se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones y, para el caso de tribunales colegiados, por votación unánime tal y como ocurrió en los amparos en revisión referidos anteriormente.

No obstante, en sesión pública de 27 de febrero de 2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló este asunto en el sentido de que ha quedado sin materia¹³³, toda vez que antes del inicio del plazo de noventa días, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se modificó sustancialmente el citado numeral, el cual establece actualmente lo siguiente:

Artículo 4. *Tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial los servidores públicos de las dependencias, de las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, desde jefes de departamento hasta los titulares, incluyendo al Gobernador del Estado, defensores públicos, agentes del Ministerio Público, peritos, y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos públicos, en términos de lo establecido por las fracciones II y VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades.*

¹³² Cfr. Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, amparo en revisión 938/2015, 14 de abril de 2016.

¹³³ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, 27 de febrero de 2017.

En la Coordinación de Contraloría y sus órganos internos de control, todos sus servidores públicos deberán cumplir con la obligación de presentar declaración de situación patrimonial;

También tendrán la obligación consignada en este artículo:

I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades; y,

II. Cuando tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie acta de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar a los consignados en la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades¹³⁴.

Respecto de este procedimiento, el Ministro Eduardo Medina Mora emitió un voto particular en el que precisó lo siguiente:

“La posición mayoritaria deja sin materia la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad, toda vez que, de un análisis con criterios formales y materiales, estima que la nueva norma constituye un nuevo acto legislativo.

Difiero de lo anterior debido a que del nuevo artículo 4°, no se desprende que se haya solventado el problema de constitucionalidad, aun teniendo una redacción diferente.

El objeto de la Declaratoria general de inconstitucionalidad es dar la oportunidad a las autoridades correspondientes, para que modifiquen las normas que son inconstitucionales, y en caso de que este cambio no se verifique, exista un pronunciamiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que así, se expulse en definitiva la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, considero debe existir un cambio sustantivo que corrija la inconstitucionalidad y no solo un nuevo acto legislativo o reglamentario.

En mi parecer, el análisis de la declaratoria debió hacerse de manera distinta y haber determinado si la norma nueva superaba el problema de constitucionalidad existente o si el mismo subsistía.

De la nueva redacción del artículo 4° de los Lineamientos, se desprende que su segundo párrafo, que señala: “También tendrán la obligación consignada en este artículo: I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen a los señalados por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades; y II. Cuando se tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie un acto de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar”, no está regulado en el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades, que en términos de reserva de ley, la legislatura establece como sujetos obligados a presentar declaración patrimonial.

De manera que al designar funcionarios en el nuevo artículo 4° que deben cumplir con la presentación de la declaratoria patrimonial, el Coordinador, volvió a legislar

¹³⁴ Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, en vigor desde el 22 de septiembre de 2015, art. 4.

sobre condiciones sustantivas, que le están vedadas porque corresponden al Congreso Local.

Si bien, existen restricciones en el artículo 107 constitucional que quizás no permitan al Pleno de la Suprema Corte, pueda pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la nueva norma, es un tema que no debe pasar inadvertido, pues sería vano, todo el proceso de declaratoria general, si realmente no se corrigen los problemas de constitucionalidad que las normas tienen y que se declararon inconstitucionales por este medio.

Atendiendo lo anterior y tomando en cuenta que la doctrina de esta figura jurídica está en construcción, considero que este asunto pudo no quedarse sin materia o atender a la preocupación que el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo expresó en la sesión, en término del tiempo que estuvo vigente la norma inconstitucional¹³⁵.”

El voto particular transcrito, establece un cuestionamiento fundamental respecto a lo que los integrantes del Pleno interpretan como un nuevo acto legislativo o como un cambio formal o sustantivo de la norma.

Lo anterior, porque como sucedió en este asunto, el órgano emisor de la norma puede modificar la norma tildada de inconstitucional únicamente variando el número o parte de la redacción, sin embargo, es posible que no se modifique la disposición de manera sustancial y que no quede subsanado el vicio de inconstitucionalidad.

Tal y como lo refirió el Ministro Medina Mora, este procedimiento de declaratoria está en construcción, por lo que será importante que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezca en sus precedentes, una forma clara en la que va a lograr trascender estos aspectos legales a efecto de que la declaratoria general de inconstitucionalidad sea útil y no quede sin materia, ante cualquier modificación formal de la norma.

2.4.9. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2017

Un particular, solicitó ante la Presidencia de la Suprema Corte, el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debido a que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, resolvió los amparos en revisión 531/2014 y 339/2016, en los que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Oficinas del Registro Civil y 124 del Código

¹³⁵ Voto particular formulado por el Ministro Eduardo Medina Mora e Icaza, declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, 27 de febrero de 2017.

Civil, ambos para el Estado de Tamaulipas, por violentar los principios de igualdad y no discriminación, así como del libre desarrollo de la personalidad¹³⁶.

Las normas generales referidas disponen:

“Artículo 43. *El Oficial recibirá la formal declaración que hagan los contrayentes de ser su voluntad unirse en matrimonio, y antes de manifestar a los contrayentes que han quedado legítimamente unidos ante la sociedad y las leyes de la Nación, leerá en voz alta y clara lo siguiente:*

El matrimonio es la unión y convivencia de un solo hombre con una sola mujer. Para su validez bastará que los contrayentes expresen libremente la voluntad que tienen de unirse.

Los que contraigan matrimonio gozarán de todos los derechos y prerrogativas que las leyes civiles les conceden a los casados.

El matrimonio civil no podrá celebrarse más que por un sólo hombre con una sola mujer. La bigamia y la poligamia son reprobadas por la sociedad.

El matrimonio podrá disolverse por mutuo consentimiento y por divorcio declarado en la forma que previene la ley.

El matrimonio es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano. Que éste no existe en la persona, sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aún más de lo que es cada uno para sí. Que el hombre, cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar y dará a la mujer protección, alimento y dirección, tratándola siempre como la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando éste débil se entrega a él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe a la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, constancia y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya a desmentirse con la unión. Que ambos deben prudenciar y atenuar sus faltas. Que nunca se dirán injurias, porque las injurias entre los casados, deshonoran al que las vierte y prueban su falta de tino o de cordura en la elección, ni mucho menos se maltratarán (sic) de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza. Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mutua corrección de sus defectos, a la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen a serlo, sus hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren a estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera o adversa; y la felicidad o desventura de los hijos, será la recompensa o el castigo, la aventura o la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y alaba a los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándole buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura

¹³⁶ Cfr. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, amparos en revisión 531/2014 y 339/2016, resueltos en sesiones de 12 de marzo de 2015 y 5 de enero de 2017.

y desprecia debidamente a los que por abandono, por mal entendido cariño o por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la Naturaleza les confió concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecían ser elevadas a la dignidad de padres, si no que sólo debían haber vivido sujetas a tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad, la unión de un hombre y de una mujer que no han sabido ser libres ni dirigirse por sí mismos hacia el bien¹³⁷.”

“Artículo 124. *La promesa de matrimonio que se hacen mutuamente el hombre y la mujer constituye los esponsales.*¹³⁸”

En acuerdo de 23 de enero de 2017, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el solicitante carecía de legitimación para promover la referida declaratoria, pues de los artículos 231, 232 y 283 de la Ley de Amparo y los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Plenario 15/2013, se advierte que no se contempla como parte legitimada a los justiciables, no obstante, se requirió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito para que informara si había integrado jurisprudencia por reiteración al respecto.

Posteriormente, en acuerdo de 18 de septiembre de 2019, el Presidente de la Suprema Corte señaló que no se advierten motivos para iniciar de oficio el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues advirtió que el Tribunal Colegiado referido, no ha integrado jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de las normas generales aludidas en párrafos anteriores.

2.4.10. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2017

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 665/2012 y 124/2016 fallados por unanimidad de cinco votos, en sesiones de 6 de febrero de 2013 y 18 de mayo de 2016, respectivamente, determinó que el artículo 13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación¹³⁹, al disponer que las promociones

¹³⁷ Ley Reglamentaria de las Oficinas del Registro Civil del Estado de Tamaulipas, vigente hasta el 26 de septiembre de 2016, art. 43.

¹³⁸ Código Civil para el Estado de Tamaulipas, artículo derogado el 13 de julio de 2021, art. 124.

¹³⁹ “Artículo 13.- La práctica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez. Tratándose de la verificación de bienes y de mercancías en transporte, se considerarán hábiles todos los días del año y las 24 horas del día.

dirigidas a las autoridades fiscales deban ser presentadas dentro del horario de las 07:30 a las 18:00 horas, impide el pleno acceso a la justicia, pues restringe a los contribuyentes el tiempo efectivo para ejercer sus derechos, siendo una restricción excesiva que carece de razonabilidad¹⁴⁰.

Actualmente no se ha publicado tesis en el Semanario Judicial de la Federación, sin embargo, mediante proveído de siete de marzo de dos mil diecisiete, se ordenó informar al Congreso de la Unión sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo referido, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comuniqué a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.

Al igual que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2016, conforme al punto cuarto, fracción I, inciso C), del Acuerdo General Número 5/2013¹⁴¹, será necesario que la Primera Sala ejerza su facultad de atracción y declare nuevamente la inconstitucionalidad del párrafo primero, del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que se pueda integrar jurisprudencia, de lo contrario, este procedimiento permanecerá sin resolverse por tiempo indefinido.

2.4.11. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2017

Este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad inició con motivo de las resoluciones dictadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos en revisión 155/2015 y 1266/2015, en los que se determinó la

(...)"

Código Fiscal de la Federación, 1981, art. 13.

¹⁴⁰ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 665/2012 y 124/2016, resueltos en sesiones de 6 de febrero de 2013 y 18 de mayo de 2016, respectivamente.

¹⁴¹ "CUARTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

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

(...)

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

(...)"

inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León¹⁴², por vulnerar los principios de igualdad y no discriminación, entre otros¹⁴³.

Posteriormente, en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 630/2016¹⁴⁴, en el que declaró por tercera ocasión la inconstitucionalidad del artículo referido.

No obstante, previo a que se integrara la jurisprudencia por reiteración en la Primera Sala, derivado de los juicios de amparo promovidos por diversas personas en contra de la negativa que recayó a sus respectivas solicitudes de matrimonio, dado que se trataba de parejas del mismo sexo, el Juzgado de Distrito que conoció de estos juicios concedió el amparo determinando la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León; contra esas resoluciones, el Gobernador del Estado de Nuevo León y diversas autoridades, presentaron sendos recursos de revisión, los cuales se radicaron en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito; en dichos asuntos el órgano colegiado confirmó la sentencia del Juzgado de Distrito y determinó la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León.

Al actualizarse los supuestos que prevé la fracción II del artículo 107 constitucional, en cuanto a la existencia de jurisprudencia por reiteración en la que se declaró la inconstitucionalidad de una norma general; la Suprema Corte dio el aviso correspondiente al órgano emisor de la norma, no obstante, a pesar de que transcurrieron los noventa días previstos en la ley, no se modificó la norma.

¹⁴² “**Artículo 147.** El matrimonio es la unión legítima de un solo hombre y una sola mujer, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente.”

Código Civil para el Estado de Nuevo León, vigente hasta el 19 de febrero de 2019, art. 147.

En dicha legislación se aprecia la siguiente leyenda: “(NOTA: EL 19 DE FEBRERO DE 2019, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2018, DECLARÓ LA INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DE ESTE ARTÍCULO INDICADAS CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 19 DE FEBRERO DE 2019, DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/>).”

¹⁴³ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 155/2015 y 1266/2015, resueltos en sesiones de 27 de mayo de 2015 y 28 de septiembre de 2016.

¹⁴⁴ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 630/2016, 1 de marzo de 2017.

Posteriormente, este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad fue declarado sin materia, en sesión de 9 de enero de 2020¹⁴⁵, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que antes de que se emitiera la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, el 19 de febrero de 2019 dicho Tribunal Constitucional resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2018¹⁴⁶, en la que se declaró la invalidez con efectos generales del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas “un solo hombre y una sola mujer” y “perpetuar la especie”.

En ese sentido, en la resolución del procedimiento de declaratoria, el Pleno consideró que, si éste versaba sobre la misma porción normativa que la acción de inconstitucionalidad 29/2018, ya no era posible realizar una nueva declaración con efectos generales, respecto de una norma que ya fue expulsada del orden jurídico.

2.4.12. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2017

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 1127/2015 y 630/2016 consideró que el artículo 291 bis del Código Civil de Nuevo León violaba el derecho de no discriminación por razón de preferencia sexual, así como el derecho a contraer matrimonio y constituir un concubinato, previstos en los artículos 1° y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴⁷.

Posteriormente, mediante proveído de 8 de mayo de 2017, se ordenó informar al Congreso del Estado de Nuevo León sobre la existencia de precedentes en los que se declaró la inconstitucionalidad del referido artículo del código civil estatal, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.

El presente procedimiento, al igual que los expedientes de declaratorias generales de inconstitucionalidad 1/2016 y 2/2017, quedarán sin resolverse por tiempo indefinido hasta

¹⁴⁵ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 3/2017, 9 de enero de 2020.

¹⁴⁶ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad 29/2018, 19 de febrero de 2019.

¹⁴⁷ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 1127/2015 y 630/2016, resueltos en sesiones de 17 de febrero de 2016 y 1 de marzo de 2017 respectivamente.

en tanto no se ejerza la facultad de atracción, por parte de la Primera Sala a efecto de resolver los amparos indirectos en revisión respectivos.

Incluso, no debe soslayarse que respecto del segundo de los precedentes citados, no se obtuvo la votación requerida para integrar jurisprudencia por reiteración, conforme lo establece el artículo 223 de la Ley de Amparo, previo a la reforma de 2021.

2.4.13. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 5/2017

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 1094/2016, 989/2016, 1169/2016, 1205/2016 y 4/2017, determinó que los artículos 87, fracción I, y Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo¹⁴⁸, son violatorios de los principios de reserva y preferencia reglamentarias, por lo que declaró su inconstitucionalidad¹⁴⁹, de estos precedentes emanó la jurisprudencia siguiente:

“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA. Los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante. Acorde con los principios indicados, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo ordena que

¹⁴⁸ **“Artículo 87.** El titular de la Secretaría emitirá, mediante Acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación:

I. El catálogo de los diferentes Servicios Turísticos cuyos Prestadores de Servicios Turísticos estén obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, el cual deberá actualizarse de conformidad con las variaciones del mercado, y

II. Los lineamientos del Sistema de Clasificación Hotelera.

(...)

Transitorios

Décimo Quinto. La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, el Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes Servicios Turísticos cuyos Prestadores de Servicios Turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, al que hace referencia el artículo 87, fracción I de este ordenamiento.”

Reglamento de la Ley General de Turismo, vigente hasta el 16 de agosto de 2017, art. 87 y Décimo Quinto transitorio.

¹⁴⁹ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 1094/2016, 989/2016, 1169/2016, 1205/2016 y 4/2017, resueltos en sesiones de 22 de marzo de 2017, 3 de mayo de 2017, 10 de mayo de 2017 y 7 de junio de 2017.

en las "disposiciones reglamentarias" se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, debe entenderse que el legislador dejó a salvo la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ya que no habilitó a autoridad alguna y, por tanto, que en razón del principio de reserva reglamentaria, es en el Reglamento de ese ordenamiento legal donde deben precisarse los sujetos obligados a realizar la inscripción en el registro indicado. Con base en lo anterior, los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo violan los principios citados, pues indebidamente facultan al Secretario de Turismo para emitir un acuerdo en el que se precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, a pesar de que la regulación de ese aspecto corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista a su favor; máxime que no existe una habilitación del legislador y que la precisión de tales sujetos no constituye un aspecto técnico u operativo¹⁵⁰."

En sesión de 8 de enero de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad quedó sin materia¹⁵¹, toda vez que antes del inicio del plazo de los noventa días previstos en la fracción II del artículo 107 constitucional, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogó el artículo 87, del Reglamento de la Ley General de Turismo.

En este procedimiento, también se destaca que contrario a lo establecido en el artículo 223 de la Ley de Amparo¹⁵², se integró jurisprudencia por reiteración, pero los amparos en revisión 1094/2016 y 989/2016, no se resolvieron en diferentes sesiones, por lo que atendiendo a la interpretación literal de la norma, uno de estos precedentes no podía integrar la jurisprudencia por reiteración.

2.4.14. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017

¹⁵⁰ Tesis 2a./J. 95/2017 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, julio de 2017; t. I; p. 72, registro: 2014746.

¹⁵¹ Cfr. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 5/2017, 8 de enero de 2018.

¹⁵² **Artículo 223.** La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.

Ley de Amparo, 2021, art. 223.

La Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1121/2016, 692/2017¹⁵³, 104/2017¹⁵⁴, 693/2017¹⁵⁵ y 210/2017¹⁵⁶, determinó que el artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁵⁷, es inconstitucional porque viola lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, en cuanto a la proporcionalidad de la pena¹⁵⁸, al respecto emitió la jurisprudencia siguiente:

“TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado prohíbe las multas excesivas, lo que implica que debe existir una

¹⁵³ Resuelto en sesión de 25 de octubre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones y en contra de los efectos propuestos Margarita Beatriz Luna Ramos

¹⁵⁴ Resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones y en contra de los efectos propuestos Margarita Beatriz Luna Ramos

¹⁵⁵ Resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones y en contra de los efectos propuestos Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁵⁶ Resuelto en sesión de 22 de noviembre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones y en contra de los efectos propuestos Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁵⁷ “Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:

(...)

B) Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:

(...)

IV. Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.”

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, vigente hasta el 14 de febrero de 2019, en dicha legislación se advierte una leyenda que refiere: “(NOTA: EL 14 DE FEBRERO DE 2019, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL CONSIDERANDO SEXTO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2017, DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN LA PORCIÓN NORMATIVA ‘DE 1%’, CON LOS ALCANCES ESTABLECIDOS EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESA RESOLUCIÓN, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS GENERALES EL 14 DE FEBRERO DE 2019 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/>.”

¹⁵⁸ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión resueltos en sesiones de 25 de octubre de 2017, 15 de noviembre de 2017 y 22 de noviembre de 2017.

relación entre las posibilidades económicas del infractor, la gravedad de la conducta y la sanción procedente. Por su parte, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo, al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido), a efecto de imponer una sanción que resulte razonable y corresponda con la afectación causada¹⁵⁹.”

Es preciso mencionar que la integración de esta jurisprudencia por reiteración, tampoco se realizó atendiendo a lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, toda vez que los amparos 1121/2016 y 692/2017, fueron resueltos en sesión de 25 de octubre, por su parte, los amparos en revisión 693/2017, 10/2017 y 210/2017, se resolvieron en sesiones de 15 y 22 de noviembre, en ese sentido, es claro que no todos los precedentes fueron resueltos en sesiones diferentes, como lo requiere el artículo referido en este mismo párrafo.

No obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 14 de febrero de 2019 resolvió:

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

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

SEXTO. Efectos. Con fundamento en el artículo 234 de la Ley de Amparo, esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Cámaras de Diputados y

¹⁵⁹ Tesis 2a./J. 167/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, diciembre de 2017; t.I; p. 539, registro: 2015831.

a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y no podrá tener efectos retroactivos.

Asimismo, el alcance de esta declaratoria general de inconstitucionalidad no implica que las posibles conductas que puedan configurarse conforme a la fracción IV, del inciso B), del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión queden impunes, pues en atención a la finalidad que el Constituyente Permanente estableció en el artículo 28, párrafo dieciocho, de la Constitución General, debe existir un esquema efectivo de sanciones a las conductas que sean contrarias a la legislación en materia de telecomunicaciones, ya que se pretende proteger un bien del dominio público de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico.

En tal sentido, si el Instituto Federal de Telecomunicaciones estima que algún particular incumplió con alguna obligación sancionable conforme a la fracción IV, del inciso B), del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al determinar el porcentaje mínimo de la sanción procedente podrá utilizar el porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado¹⁶⁰.”

Esta determinación fue calificada por varios Ministros como histórica, por ser la primera ocasión en la que el Pleno resolvió en el fondo una declaratoria general de inconstitucionalidad, esto, después de al menos ocho años de vigencia de este procedimiento.

Posteriormente, el 2 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, así como el voto particular formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y concurrentes formulados por los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales.

Actualmente, en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la porción normativa que fue declarada inconstitucional se encuentra derogada desde el 11 de enero de 2021.

Un aspecto trascendental de este procedimiento es que el Tribunal Pleno adoptó el criterio de que el plazo de noventa días a que se refiere el artículo 107, fracción II constitucional, debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones del órgano emisor de la norma considerada inconstitucional.

2.4.15. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018

¹⁶⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, 14 de febrero de 2019, pp. 28 y 29.

La Primera Sala al resolver los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018, determinó que: los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248¹⁶¹, todos de la Ley General de Salud, en las porciones normativas

¹⁶¹ “**Artículo 235.** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

I.- Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II.- Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

IV.- Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

VI.- Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud.

Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

Igual prohibición podrá ser establecida por la Secretaría de Salud para otras sustancias señaladas en el artículo 234 de esta Ley, cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia.

Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

(...)

Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga.

Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

I.- Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II.- Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

IV.- Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

VI.- Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.

Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta Ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245.”

Ley General de Salud, vigente hasta el 28 de junio de 2021, arts. 235, 237, 245, 247, y 248.

que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos – sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar– del estupefaciente "cannabis", también conocido como "marihuana", son inconstitucionales, toda vez que provocan una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad¹⁶², al respecto, integró las jurisprudencias por reiteración siguientes:

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD. Los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos –sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar– del estupefaciente "cannabis" (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico "THC" [tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: ?6a (10a), ?6a (7), ?7, ?8, ?9, ?10, ?9 (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como "marihuana", son inconstitucionales, toda vez que provocan una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, la medida no es necesaria debido a que existen medios alternativos a la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana que son igualmente idóneos para proteger la salud y el orden público, pero que afectan en menor grado al derecho fundamental en cuestión; asimismo, la ley ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida.¹⁶³”

“PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO. La prohibición absoluta del consumo lúdico de la marihuana prevista por los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, no constituye una medida necesaria para proteger los fines constitucionales que persigue el legislador, toda vez que existen medidas alternativas que son igualmente idóneas para alcanzar dichos fines, pero que afectan en menor grado el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, el sistema de prohibiciones administrativas configurado por los artículos impugnados prohíbe una "clase genérica de actos" (cualquier acto de consumo), mientras que una medida alternativa podría implicar únicamente prohibir "una subclase más específica" de esos actos (actos de consumo en circunstancias específicas). En este orden de ideas, la medida legislativa impide el consumo de marihuana en cualquier circunstancia, cuando para alcanzar los fines que pretende podría limitarse a desalentar ciertas conductas o a establecer prohibiciones en supuestos más específicos, como manejar vehículos o instrumentos

¹⁶² Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018, resueltos en sesiones de 4 de noviembre de 2015, 11 de abril de 2018, 13 de junio de 2018 y 31 de octubre de 2018, respectivamente.

¹⁶³ Tesis 1a./J. 10/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 63, febrero de 2019; t. I; p. 493, registro: 2019365.

peligrosos bajo los efectos de la sustancia, consumirla en lugares públicos o inducir a terceros a que también la consuman. Dicho de otro modo, el "sistema de prohibiciones administrativas" configurado por los artículos que prohíben de forma absoluta el consumo lúdico de la marihuana es altamente suprainclusivo, al regular circunstancias que no encuentran fundamento en la protección de los derechos de terceros o del orden público. Consecuentemente, se trata de una medida innecesaria en la consecución de su fin¹⁶⁴."

Mediante proveído de 19 de junio de 2018, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte ordenó informar al Congreso de la Unión sobre la existencia de precedentes en los que se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comuniqué a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.

Posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó que, de manera excepcional y por única ocasión, atendiendo a la complejidad de la materia, se otorgaría una prórroga de noventa días, la cual vencía el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que iba a transcurrir del 1 de febrero al 30 de abril de 2020, con el objeto de que, al concluir dicho plazo, el Congreso de la Unión hubiera aprobado la legislación correspondiente, sin embargo, debido a la contingencia sanitaria con motivo de la pandemia del Covid-19, este plazo quedó indefinido.

Incluso, del acuerdo de Presidencia de 10 de diciembre de 2020, se advierte que en sesión privada de esa misma fecha, el Tribunal Pleno determinó por unanimidad de once votos, extender la prórroga del plazo establecido en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero constitucional. No obstante, a pesar de las prórrogas concedidas al Poder Legislativo Federal, no se solucionó el problema de constitucionalidad aludido.

En consecuencia, en sesión de 28 de junio de 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió:

“PRIMERO. *Es procedente y fundada la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.*

SEGUNDO. *Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, en su porción normativa “sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y”, y 247,*

¹⁶⁴ Tesis 1a./J. 25/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 64, marzo de 2019; t.II; p. 1127, registro: 2019511.

último párrafo, en su porción normativa “sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y”, de la Ley General de Salud, para los alcances establecidos en esta ejecutoria, la cual surtirá efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados II y III de esta decisión.

TERCERO. Notifíquese esta sentencia a la Secretaría de Salud y a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para los efectos precisados en el apartado III de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta¹⁶⁵.”

2.4.16. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2019

Un abogado postulante solicitó el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad de los artículos 48, 130 y 131 ter, del Código Civil para el Estado de Chihuahua¹⁶⁶, esto con la justificación de que se le reconoció su calidad de autorizado en

¹⁶⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, 28 de junio de 2021, pp. 72 y 73.

¹⁶⁶ “**Artículo 48.** Fuera del caso previsto por el artículo 130, inciso a) de este Código, los vicios y demás irregularidades que haya en las actas, cuando no sean sustanciales, se subsanarán a petición de parte interesada por el jefe de la oficina por la vía administrativa con una resolución homologada jurisdiccionalmente, y cuando lo fueren, por resolución judicial, que será la única que pueda declarar la falsedad de lo asentado y la consecuente nulidad del acta.

(...)

Artículo 131. Pueden pedir la rectificación, modificación o nulidad de un acta del estado civil por la vía administrativa solo las personas de cuyo estado se trata, y por la vía judicial:

I.- Las personas de cuyo estado se trata;

II.- Las que mencionan en el acta como relacionadas con el estado civil de alguno;

III.- Los herederos de las personas comprendidas en las dos fracciones anteriores; y

IV.- Los que según los Artículos 325, 326 y 327 pueden continuar o intentar la acción de que en ellos se trata.

(...)

Artículo 131 Ter. En ningún caso el Jefe de la Oficina deberá afectar con la rectificación, modificación o nulidad de las actas del estado civil, la identidad de las personas ni la sustancia del acto.

Se afecta la identidad de las personas, cuando se cambien los apellidos o el orden de los mismos y con ello se pierda la línea de filiación consanguínea con sus ascendientes o descendientes, que se desprenda de la propia acta o se pretenda crear una nueva.

Se afecta la sustancia del acto, cuando se pretende generar diverso acto del estado civil al que se hizo constar en el acta de que se trata.

De ser procedente cualquier rectificación o modificación en las actas del estado civil, se entenderá que se trata de la misma persona, haciéndolo constar en el documento correspondiente para los efectos legales a que haya lugar.

La rectificación, modificación o nulidad decretada en la vía administrativa, es oponible a terceros, quienes solo se podrán oponer mediante el juicio que corresponda.”

al menos 38 juicios de amparo contra leyes, en los que se señalaron como acto reclamado los artículos referidos, aunado a ello, se consideró que al resolverse la contradicción de tesis 6/2018, entre los criterios sustentados por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados ambos en Materias Civil y del Trabajo del Séptimo Circuito, el Pleno de ese Circuito emitió la jurisprudencia siguiente:

“IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA. LOS ARTÍCULOS 48, 130 Y 131 TER DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, TRANSGREDEN LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, A LA IDENTIDAD Y AL NOMBRE DE LAS PERSONAS TRANSGÉNERO, AL CONTENER UNA DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. Los preceptos citados al prever las vías administrativa y judicial, para modificar el acta de nacimiento con base en tres procedimientos: el administrativo sin homologación judicial, el administrativo homologado judicialmente y el judicial en la vía ordinaria, transgreden los derechos a la igualdad, a la identidad y al nombre de las personas reconocidos por los artículos 1o., 4o., párrafo octavo y 29, segundo y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el sistema al que pertenecen contiene una discriminación normativa para instar el trámite de adecuación de la identidad de género auto-percibida en las actas del registro civil. En ese sentido, si la modificación del nombre propio y del género no incide en el concepto de identidad, porque no cambian los apellidos ni se pierde la línea de filiación consanguínea con los ascendientes y descendientes, aunado a que no se traduce en una afectación a los datos esenciales del acta, en relación con la voluntad, el objeto y las solemnidades, el procedimiento administrativo sin homologación judicial se estima congruente para el trámite del cambio de nombre propio y de género, la expedición de un nuevo documento y la extensión del reconocimiento de la identidad a las autoridades que guarden relación con esos derechos. Lo anterior es así, toda vez que los diversos procedimientos judicial y administrativo que ameritan la intervención del Juez, sujetan al gobernado a cargas innecesarias relacionadas con la prueba, aunado a que con el procedimiento administrativo sin homologación judicial se satisface el fin legítimo de garantizar el cambio de nombre y sexo de las personas, además porque para la adecuación del acta de nacimiento solamente se requiere el consentimiento libre e informado del solicitante, es decir, se trata de un acto declarativo y no constitutivo de derechos¹⁶⁷.”

Por acuerdo de 6 de agosto de 2019, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó desechar este procedimiento, por falta de legitimación de la parte denunciante y porque no había lugar a iniciar de oficio el citado procedimiento con motivo de la tesis de jurisprudencia por contradicción referida, pues la jurisprudencia por reiteración, era la única forma de dar inicio al procedimiento de declaratoria aludido.

Código Civil para el Estado de Chihuahua, reformados el 19 de noviembre de 2016, arts. 48, 131, y 131 Ter.

¹⁶⁷ Tesis PC.XVII. J/20 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 67, junio de 2019; t. V, p. 4274, registro: 2020001.

1.4.17. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2021

En sesión de 1 de septiembre de 2021, la Segunda Sala resolvió el amparo en revisión 77/2021, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad del artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas¹⁶⁸, por vulnerar el mandato constitucional de protección a la familia y el derecho de audiencia, porque para los casos en los que se resuelve sobre quiénes tienen derecho a la pensión por viudez por el fallecimiento de un militar, el artículo aludido impide a la persona interesada ofrecer los medios de prueba conducentes para demostrar la relación de concubinato con el militar fallecido¹⁶⁹.

Mediante acuerdo de 18 de octubre de 2021, se admitió a trámite el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, a su vez, se ordenó notificar al Congreso de la Unión, para los efectos establecidos en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

El 27 de octubre de 2021 se notificó el auto anterior a las Cámaras del Congreso de la Unión, por lo que los 90 días útiles de los periodos ordinarios de sesiones, transcurrió del 28 de octubre de 2021 al 1 de septiembre de 2022, sin embargo, a la fecha no se ha modificado la norma ni se ha emitido la declaratoria general correspondiente.

1.4.18. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2021

¹⁶⁸ “**Artículo 160.** La relación de concubinato será acreditada necesariamente, y en todo caso, con la designación que el militar haya hecho de la persona interesada, como concubina o concubinario, ante el Instituto o la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, sin que sea admisible otro medio de prueba. La designación posterior anula la anterior, siempre que se haya formulado dentro del plazo establecido en el artículo 143 de esta Ley y acreditado las circunstancias de los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 38 de esta Ley, se acreditarán con los medios de prueba establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Vigente a partir del 20 de noviembre de 2008, art. 160.

¹⁶⁹ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 77/2021, 1 de septiembre de 2021.

En sesión de 27 de octubre de 2021, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 320/2021, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social¹⁷⁰, porque la previsión normativa que sujeta el otorgamiento de la pensión por viudez a un hecho independiente de la voluntad del asegurado, como lo es que entre su matrimonio y su muerte hubiera transcurrido al menos un año, vulnera los derechos de igualdad y a la seguridad social¹⁷¹.

En acuerdo de 5 de noviembre de 2021, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto a la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

El 17 de noviembre de 2021 se notificó el auto anterior a las Cámaras del Congreso de la Unión, por lo que los 90 días útiles de los periodos ordinarios de sesiones, transcurrirán del 18 de noviembre de 2021 al 20 de septiembre de 2022, sin embargo, a la fecha no se ha modificado la norma ni se ha emitido la declaratoria general correspondiente.

1.4.19. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2022

En sesión de 19 de enero de 2022, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 320/2021, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad del artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de

¹⁷⁰ **Artículo 132.** No se tendrá derecho a la pensión de viudez que establece el artículo anterior, en los siguientes casos:

- I. Cuando la muerte del asegurado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;
- II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace, y
- III. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

¹⁷¹ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 320/2021, 27 de octubre de 2021.

marzo de dos mil siete¹⁷². contraviene el principio de seguridad social tutelado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente porque niega el derecho de los ascendientes, a recibir la pensión de que se trata (derivada de la muerte, ya sea pensionado o del trabajador en activo), durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social por considerarlo incompatible con dicha pensión¹⁷³.

En acuerdo de 14 de febrero de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.20. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2022

En sesión de 8 de diciembre de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 516/2018, en el que por unanimidad de cuatro votos, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 380 Bis 1 y la primera parte de la fracción III, del 380 Bis 5, del Código Civil para el Estado de Tabasco¹⁷⁴, en tanto se refieren

¹⁷² “**Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

XII. Familiares Derechohabientes a:

(...)

d) Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado.

Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

(...)

2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social; [...]”.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007, art. 6.

¹⁷³ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 320/2021, 19 de enero de 2022.

¹⁷⁴ “**ARTICULO 380 Bis 1. Gestación por Contrato**

La gestación por contrato se efectuará a través de la práctica médica, mediante la cual una mujer gesta el producto fecundado por los padres contratantes, cuando la madre pactante padece imposibilidad física o contraindicación médica para llevar a cabo la gestación en su útero.

ARTICULO 380 Bis 5. Requisitos del Contrato de Gestación

(...)

al perfil de salud que debe cumplir la madre contratante para acceder al contrato de gestación asistida, constituye una cuestión que se encuentra comprendida dentro del rubro de planificación familiar –el cual, a su vez, forma parte de la salubridad general– y corresponde a la Federación definir. En consecuencia, los artículos citados contravienen el orden constitucional al haber sido emitidas por una autoridad que no cuenta con facultades para regular los aspectos de salud de quienes deciden participar en un proceso de reproducción asistida¹⁷⁵.

En acuerdo de 8 de julio de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.21. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 3/2022

En sesión de 29 de septiembre de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 572/2019, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad de la última parte de la fracción III del artículo 380 Bis 5 del Código Civil para el Estado de Tabasco¹⁷⁶, en tanto que la medida legislativa impugnada no atiende a una finalidad constitucionalmente imperiosa que pueda fungir como fundamento de validez para restringir, con base en la edad, el derecho de las mujeres a convertirse en madres mediante el contrato de gestación asistida. Además, se advierte que

III. La mujer contratante debe acreditar, mediante certificado médico expedido por el médico tratante de la institución acreditada, que posee una imposibilidad física o contraindicación médica para llevar a cabo la gestación en su útero y que cuenta entre veinticinco y cuarenta años de edad...”
Código Civil para el Estado de Tabasco, vigentes hasta el 8 de junio de 2021, arts. 380 bis 1 y 380 bis 5.

¹⁷⁵ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 516/2018, 8 de diciembre de 2021.

¹⁷⁶ **Artículo 380 Bis 5.- Requisitos del Contrato de Gestación**

El contrato de gestación deberá ser suscrito por las partes, previo cumplimiento por parte de los contratantes de los siguientes requisitos:

[...]

III. La mujer contratante debe acreditar, mediante certificado médico expedido por el médico tratante de la institución acreditada, que posee una imposibilidad física o contraindicación médica para llevar a cabo la gestación en su útero y **que cuenta entre veinticinco y cuarenta años de edad;**

Código Civil para el Estado de Tabasco, vigentes hasta el 8 de junio de 2021, 380 bis 5.

la medida vulnera directamente el derecho a la autodeterminación reproductiva, previsto en el artículo 4° constitucional, esto es, el derecho de toda persona a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de sus hijos(as), al limitarlo con base en la edad, sin justificación objetiva y razonable¹⁷⁷.

En acuerdo de 8 de julio de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.22. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 4/2022

En sesión de 19 de enero de 2022, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 1031/2019, en el que, por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado el 31 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, consistentes en:

- a) Los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo, y 261, párrafo tercero, en su porción normativa "*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*" del Decreto reclamado, al facultar a los concesionarios para la emisión de reglas técnicas y operativas que garantizan la efectividad de la defensa de los derechos de las audiencias (mediante la emisión de los llamados "*códigos de ética*"), al tratarse de una materia cuya competencia es exclusiva del órgano regulador especializado en esa materia (el Instituto Federal de Telecomunicaciones), violentan en perjuicio de la parte quejosa-recurrente los principios de reserva de ley y supremacía jerárquica de la ley.
- b) Los párrafos segundo y tercero del artículo 256 del Decreto reclamado, toda vez que restringen injustificadamente los recursos procesales con que contaba la parte quejosa-recurrente, en su calidad de defensora de los derechos de las audiencias, al proscribirle la facultad de impugnar los "*códigos de ética*" que emitan los concesionarios para la regulación de esa defensa, y establecer que estos no serán objeto de convalidación, ni de revisión, por parte de ninguna autoridad del Estado.
- c) El artículo 15, fracciones LIX y LXI; y, 216, fracción IV, del Decreto reclamado, al abrogar en perjuicio de la parte quejosa-recurrente una serie de supuestos

¹⁷⁷ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 572/2019, 29 de septiembre de 2021.

que le permitían hacer justiciables los derechos de las audiencias y, en ese tenor, exigir la sanción de los concesionarios frente al incumplimiento de sus obligaciones en la materia.

- d) La abrogación de la fracción III, del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, porque violó en perjuicio de la quejosa-recurrente el derecho a defender a las audiencias frente a la omisión de los concesionarios de diferenciar entre “*información noticiosa*” y “*las opiniones de quien la presenta*”, como parte del estándar de protección del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Además de que representó, también, una violación al principio de progresividad de los derechos.
- e) La abrogación de la fracción IV, el artículo 256, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se estima que se violó en perjuicio de la quejosa-recurrente el derecho a defender a las audiencias frente a la omisión de los concesionarios de “*aportar elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa*”, como parte del estándar de protección del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, así como el derecho a la autonomía individual del consumidor-audiencia. Además de que representó, también, una violación al principio de progresividad de los derechos¹⁷⁸.

En acuerdo de 8 de julio de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.23. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 5/2022

En sesión de 7 de julio de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 438/2020, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad del artículo 181 del Código Penal para el Estado de Chiapas¹⁷⁹, en la parte que dice “*si éste se verifica dentro de los noventa días a partir de la concepción*”, porque al establecer una limitación temporal para que no se aplique la sanción

¹⁷⁸ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 1031/2019, 19 de enero de 2022.

¹⁷⁹ “**Artículo 181.** No es punible el aborto cuando el embarazo sea consecuencia de violación, si éste se verifica dentro de los noventa días a partir de la concepción o cuando la madre embarazada corra peligro de muerte, o pueda determinarse que el producto sufre alteraciones genéticas o congénitas que den por necesario el nacimiento de éste con trastornos físicos o mentales graves, previo dictamen del médico que la asista, oyendo el dictamen de otros médicos especialistas, cuando fuere posible y no sea peligrosa la demora...”

Código Penal del Estado de Chiapas, 2007, art. 181.

del delito de aborto, desconoce la naturaleza de las agresiones sexuales, así como las afectaciones a la salud mental que éstas generan en las víctimas, aunado a que este requisito constituye una forma de violencia contra la mujer, que está basado en estereotipos de género, pues parte de la base de que debe cumplir con su rol de procreación aun cuando la concepción fue producto de una violación sexual¹⁸⁰.

Además, la Primera Sala consideró que dicha limitante temporal, supone un total desconocimiento de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres gestantes, cuyo embarazo no es producto de una decisión libre y consentida, sino es el resultado de conductas arbitrarias y violentas (violación sexual) que desconocen su carácter de sujeto autónomo y que por lo mismo se trata de conductas que se encuentran tipificadas penalmente y son reprochables por el Estado. Lo cual se opone a los artículos 1º, 4º de la Constitución Federal, y 2, incisos f) y g) de la CEDAW y 7, inciso e) de la Convención Belem do Pará.

En acuerdo de 8 de julio de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.24. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2022

En sesión de 23 de febrero de 2022, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 45/2018, en el que por unanimidad de cinco votos, declaró la inconstitucionalidad del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo¹⁸¹, por ser una norma discriminatoria, pues se sustenta en estereotipos nocivos,

¹⁸⁰ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 438/2020, 7 de julio de 2021.

¹⁸¹ **Artículo 158.** Son excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:

I. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;

II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. En tales casos, deberá solicitarlo la mujer, bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice, si

que dificultan el correcto ejercicio de los derechos de la mujer y personas gestantes. El primero de estos estereotipos versa sobre la premisa de que el dicho de la víctima no tiene credibilidad, por lo que debe ser corroborado por la autoridad para que sea legalmente accionable. El segundo, supone que las mujeres víctimas de violación siempre se comportan de una manera, por lo que cualquier variación en su comportamiento debe traducirse en una pérdida de credibilidad. En ese tenor, la Primera Sala consideró que el condicionar el aborto por violación a que se haya denunciado el delito antes de tener conocimiento del embarazo, y que se compruebe el cuerpo del delito, representa una afectación injustificada al derecho a la salud, los derechos reproductivos de la mujer y persona gestante, así como el derecho a la igualdad y no discriminación¹⁸².

En acuerdo de 8 de julio de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

Mediante escrito presentado el 8 de agosto de 2022, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, los delegados y representantes del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, informaron que supuestamente ha dejado sin efectos la norma general materia del presente asunto.

Incluso cabe destacar que en la propia sentencia de la Primera Sala se destaca que el 6 de julio de 2021, se reformó el artículo 158, fracción II del Código Penal para el Estado de Hidalgo, el cual establece actualmente:

Artículo 158.- Son excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:

aquella fuere de condición económica precaria, los gastos correspondientes serán a cargo del Estado;

III. Cuando de no haberse provocado el aborto, la mujer hubiere corrido grave peligro en su salud; o
IV. Cuando a juicio de dos médicos especialistas en la materia, debidamente certificados por los Colegios, Academias Nacionales o Consejos de Medicina de la rama correspondiente, exista razón suficiente para diagnosticar que el producto de un embarazo presenta graves alteraciones genéticas o congénitas, que puedan dar como resultado daños físicos o mentales al producto de la concepción. El Ministerio Público o Juez que deban autorizar el aborto en los supuestos previstos por este Artículo, procurarán que la mujer embarazada cuente con información oficial, objetiva, veraz y suficiente, a efecto de que ésta pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable. Código Penal para el Estado de Hidalgo, vigente hasta el 6 de julio de 2021, art. 158. *Normativa vigente al momento de los hechos del caso.

¹⁸² Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 45/2018, 23 de febrero de 2022.

(...)

II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos posiblemente constitutivos del delito de violación, estupro o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, independientemente de que exista o no, causa penal sobre dichos delitos, previo al aborto¹⁸³.

Lo anterior, permite considerar que el vicio de constitucionalidad se ha solucionado, pues la norma ya no condiciona el aborto por violación a que se haya denunciado el delito antes de tener conocimiento del embarazo y a que se compruebe el cuerpo del delito. Por lo que, será cuestión de que el Pleno determine si el asunto ha quedado sin materia o subsiste el vicio de constitucionalidad, sin embargo, será necesario esperar a que transcurra el plazo de 90 días referido en párrafos anteriores.

1.4.25. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 7/2022

En sesión de 13 de julio de 2022, la Segunda Sala resolvió el amparo en revisión 152/2022, por unanimidad de cinco votos, en el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 213 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁸⁴, toda vez que establece que la decisión sobre la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado dependerá de forma soberana de lo que resuelva al respecto el Congreso local, lo cual es violatorio de la fracción III, del artículo 116 constitucional. Ello, porque la expresión "*soberana*" de la norma impugnada origina un estado de inseguridad jurídica al establecer que las decisiones del Congreso local tendrán ese carácter, cuando constitucionalmente es sabido que las mismas no pueden ser tomadas sin una debida fundamentación y motivación¹⁸⁵.

En acuerdo de 5 de agosto de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se

¹⁸³ Código Penal para el Estado de Hidalgo, vigente a partir del 6 de julio de 2021, art. 158.

¹⁸⁴ **Artículo 213.** El dictamen técnico no limita la facultad soberana del Congreso del Estado, de ratificar o no ratificar a los magistrados del Poder Judicial del Estado; sin embargo, de no emitir pronunciamiento sobre el dictamen correspondiente dentro de los treinta días siguientes a su recepción, se entenderá por ratificado el magistrado en cuestión.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2018, art. 213.

¹⁸⁵ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 152/2022, 13 de julio de 2022.

refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

1.4.26. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 8/2022

En sesión de 17 de agosto de 2022, la Segunda Sala resolvió el amparo en revisión 173/2022 en el que declaró por unanimidad de cinco votos, que el artículo 98, fracciones XI y XII de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca¹⁸⁶, es inconstitucional en las partes que prohíbe vender, distribuir o emplear envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con PET o unicel, ya que contraviene la distribución de competencias establecidas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y, por tanto, es violatorio de los artículos 14 y 16, en relación con los artículos 73, fracción XXIX-G, 124 y 133 de la Constitución General¹⁸⁷.

En acuerdo de 17 de octubre de 2022, se admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad, y se turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek, además, se ordenó notificar al Congreso de la Unión para los efectos del plazo de 90 días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo.

2.5. Sumario

De la relación de procedimientos realizada en este apartado, se puede advertir lo siguiente:

Declaratorias generales de Inconstitucionalidad
--

¹⁸⁶ “**Artículo 98.** Queda prohibido:

[...]

XI. Vender, distribuir o emplear envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno destinados al agua u otras bebidas, salvo que sean destinados para fines médicos, educativos o para la atención humanitaria, y;

XII. Vender, distribuir o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso elaborados con poliestireno expandido”.

Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, vigentes a partir de 22 de junio de 2019, art. 98.

¹⁸⁷ Cfr. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 173/2022, 17 de agosto de 2022.

Admitidas a trámite	26	
Resoluciones de declaratoria general de inconstitucionalidad	2	1/2018 y 6/2017
Declaradas sin materia	4	2/2012, 2/2016, 3/2017 y 5/2017
Declaradas improcedentes	5	1/2012, 3/2012, 1/2015, 1/2017, y 1/2019
Pendientes de resolverse	14	4/2012, 1/2013, 1/2016, 4/2017, 1/2021, 2/2021, 1/2022, 5/2022, 3/2022, 2/2022, 4/2022, 6/2022, 7/2022, 8/2022.
Precedente o jurisprudencia emitida por el Pleno	0	
Precedente o jurisprudencia emitida por la Primera Sala	12	4/2012, 1/2013, 1/2016, 2/2017, 3/2017, 4/2017, 1/2018, 2/2022, 3/2022, 4/2022, 5/2022, 6/2022
Precedente o jurisprudencia emitida por la Segunda Sala	7	5/2017, 6/2017, 1/2021, 2/2021 1/2022, 7/2022, 8/2022
Jurisprudencia emitida por Tribunal Colegiado de Circuito	7	1/2012, 2/2012, 3/2012, 1/2015, 2/2016, 1/2017, 1/2019

Una vez analizados los diversos procedimientos de declaratoria de constitucionalidad, se procede a verificar en qué consiste la teoría de la eficacia de las normas y si conforme a esta, es posible dar respuesta al planteamiento del problema respecto de si las normas que regulan este procedimiento son eficaces o no.

2. LA EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS

3.1. El concepto de eficacia de las normas

El comportamiento humano es reglamentado conforme a dos circunstancias principales, el espacio geográfico que se ocupa en el mundo y el tiempo en el que se vive, Kelsen define esta situación como dominio de validez espacial y temporal de la norma¹⁸⁸. Sin embargo, el actuar humano tiende a cambiar a tal velocidad que resulta una empresa imposible el ajustar todas las reglas conforme a éste.

Así, en principio, es posible señalar que el grado de correspondencia que existe entre una regla y la conducta humana, es lo que se conoce como eficacia de la norma en términos generales. Ahora bien, a *contrario sensu*, se puede decir que cuando estas reglas no acostumbran a ser acatadas por los destinatarios de la norma, podemos emitir un juicio en el sentido de que estas disposiciones normativas, son ineficaces.

Uno de los aportes de Kelsen, respecto al tema de la eficacia, es el reconocimiento de que las normas son cumplidas hasta cierto grado, y si bien no estableció un grado óptimo de eficacia o cumplimiento de las normas, refirió lo siguiente:

- a) *“Una norma jurídica solo es considerada como objetivamente válida, cuando el comportamiento humano que ella regula se le adecúa en los hechos, por lo menos hasta cierto grado”*¹⁸⁹.
- b) *“Una norma que en ningún lugar y nunca es aplicada y obedecida, es decir, una norma que -como suele decirse- no alcanza cierto grado de eficacia no es considerada como una norma jurídica válida.”*¹⁹⁰.
- c) *“Validez y eficacia de una norma jurídica no coinciden temporalmente. Una norma jurídica adquiere validez ya antes de ser eficaz; es decir, antes de ser obedecida y aplicada”*¹⁹¹;
- d) *“El tribunal que aplica en un caso concreto una ley, inmediatamente después de haber sido dictada, y, por ende, antes de que haya podido ser efectiva, aplica una*

¹⁸⁸ Cfr. Kelsen, Hans, La teoría pura del derecho, 16ª. ed., trad. De Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2013, p. 26.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 24

¹⁹⁰ Ídem

¹⁹¹ Ibidem 25.

*norma jurídica válida. Pero una norma jurídica deja de ser considerada como válida, cuando permanece sin eficacia duraderamente*¹⁹².

- e) Hay múltiples casos en que las normas jurídicas son válidas, aunque no sean eficaces¹⁹³.

Sin entrar en mayor detalle respecto de la relación que destacó Kelsen sobre la existencia, validez y eficacia de las normas jurídicas, es preciso mencionar que esta investigación, tiene como objeto de estudio el postulado sintetizado en el inciso e), respecto de normas jurídicas cuyo proceso de creación se ajustó a lo previsto en la Constitución Mexicana por lo que se consideran válidas y su existencia no es cuestionable; pero, lo que sí es objeto de estudio, es aquella situación derivada de la falta de cumplimiento por parte del destinatario respecto de lo previsto en la norma, lo cual se refiere a la eficacia en su concepción genérica.

Al respecto, Pablo Navarro consideró lo siguiente:

“...parece intuitivo señalar que las discusiones sobre la eficacia ya presuponen ciertos sentidos de existencia (es decir, se asume que, en algún sentido las normas existen) y lo que está en cuestión es la intensidad en la incidencia (o el funcionamiento) de ciertas instituciones o fragmentos de nuestros sistemas normativos.

*La eficacia también se invoca, como una cuestión general, como un criterio para seleccionar qué sistemas normativos serán tomados como referencia para determinar el valor de verdad de los enunciados jurídicos. En este sentido, se asume que las normas y sistemas jurídicos pueden existir en diversos sentidos, pero no todos ellos son idóneos para la función que desempeña la dogmática jurídica. Como señala Hart, utilizar un sistema normativo persistentemente ineficaz como parámetro de derechos y obligaciones jurídicas de los miembros de una comunidad sería tan inútil o absurdo como pretender sumar los tantos de un juego mediante una regla que nunca ha sido aceptada o que ya ha dejado de utilizarse*¹⁹⁴.”

Lo referido por Pablo Navarro, reafirma el postulado anterior, en cuanto a que las discusiones sobre la eficacia ya presuponen ciertos sentidos de existencia de la norma, de ahí que su análisis se realice en momentos distintos.

Incluso la premisa anterior, puede ser verificada si se analiza por ejemplo, la norma que prescribe lo siguiente *“Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro”*. Esta norma jurídica según el Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común Centro Nacional de Información emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad

¹⁹² Ibidem pp. 24 a 26.

¹⁹³ Cfr. Ibidem p. 223.

¹⁹⁴ Navarro, E. Pablo, *Dinámica y eficacia del derecho, un análisis conceptual de la obediencia y aplicación del derecho*, 1a. ed., Fontamara, 2017, p. 9.

Pública¹⁹⁵, indica que en el mes de enero de dos mil diecinueve, se registraron en carpetas de investigación 2452 delitos de homicidio, según reportes de las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las treinta y dos entidades federativas.

Ahora, si bien en México la norma que prohíbe la conducta de privar de la vida a otro fue incumplida al menos en 2452 ocasiones; lo cierto es que, el hecho de que la norma haya sido incumplida ese número de ocasiones y la problemática social que conlleva ese incumplimiento, no tiene como consecuencia que la norma deje de existir o pierda validez; sino que, podríamos hablar de que su eficacia es baja o no es la óptima.

Lo anterior, tiene como propósito delimitar el objeto de estudio de la presente investigación, en donde no se abordarán aquellos enfoques de la ciencia jurídica que hacen depender a la eficacia de una norma o un sistema jurídico respecto de la validez y existencia de estos. En cambio, el enfoque de este trabajo de investigación, se ocupa de la eficacia sociológica o externa, a partir de los postulados de Liborio Hierro, quien presenta un análisis que como él refiere, pertenece al "*positivismo normativista bien entendido*¹⁹⁶", que implica también un análisis sociológico de la ciencia jurídica en el que se toma en consideración la realidad social y la naturaleza dinámica del derecho.

En ese sentido, Liborio Hierro refiere que en el estado actual de la Teoría del Derecho existen las siguientes tesis:

*"1) La eficacia de un sistema jurídico es condición necesaria de su existencia... 2) La eficacia de una norma jurídica no es condición necesaria de su existencia... 3) La eficacia de las normas es condición necesaria de la existencia de los sistemas jurídicos.*¹⁹⁷"

Respecto del último postulado, el jurista español aclara que:

"si bien la eficacia de una norma jurídica particularmente considerada no es, en efecto, condición necesaria de su existencia como norma jurídica de un sistema jurídico dado, y mucho menos condición necesaria de la existencia del sistema, la eficacia de un cierto número importante de normas jurídicas de ese sistema sí es condición necesaria para que sea un sistema jurídico dado, es decir existente. Qué grado de eficacia se requiere, de qué número y de qué tipo de normas, cuando puede

¹⁹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común Centro Nacional de Información con corte al 31 de enero de 2019, consultado el 2 de marzo de 2019 en la página web: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nuevametodologia/Informe_IncidenciaDelictiva_Fuero%20Comun_Enero2019.pdf

¹⁹⁶ Hierro, Liborio L., *La eficacia de las normas jurídicas*, México, D.F., Fontamara, 2010, p. 219.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

afirmarse que una norma no es eficaz y cuestiones similares son todos ellos problemas que no han sido abordados sistemáticamente por la teoría del derecho.”

Del postulado anterior, interesa destacar que el presente trabajo de investigación tiene como uno de sus objetivos abordar los problemas sobre el grado de eficacia, número y tipo de normas y cuándo puede afirmarse que una norma es o no eficaz.

En otro orden de ideas, Pablo Navarro entiende por eficacia en términos jurídicos:

“tanto a una norma que motiva el cumplimiento por sus destinatarios como también a aquellas que son conocidas por el sujeto, y el sujeto hace aquello que la norma exige, aunque ella no alcanza a determinar su conducta.”

(...)

La eficacia de una norma no se limita solo a su obediencia sino también a su aplicación por parte de las autoridades normativas, entonces el análisis de la eficacia es también una herramienta conceptual útil para comprender la naturaleza dinámica del derecho¹⁹⁸.”

En ese tenor, se advierten de forma preliminar dos formas de analizar la eficacia de las normas, esto es, eficacia como obediencia y eficacia como aplicación; donde la primera de estas examina el cumplimiento de la norma por parte de su destinatario y la segunda, observa la aplicación de alguna sanción por parte del órgano judicial correspondiente, el cual, mediante una sentencia busca lograr el cumplimiento de la disposición normativa.

Otro de los juristas cuya aportación en este tema es relevante destacar, es Eugenio Bulygin, quien considera que no todas las normas pueden ser obedecidas, sino solo aquellas que prescriben determinadas conductas, es decir, las que establecen obligaciones o prohibiciones y de esta manera convierten en obligatoria una acción u omisión¹⁹⁹. Este postulado nos brinda un punto de partida para reflexionar si respecto todo tipo de normas es necesario o posible analizar su eficacia, y cuál es la forma adecuada de realizar este análisis, no obstante, es preciso mencionar que la clasificación de normas que establecen obligaciones o prohibiciones es insuficiente y necesita complementarse.

¹⁹⁸ *Ibíd*em, p.23

¹⁹⁹ Kelsen, Bulygin y Walter, *Validez y eficacia del derecho*, Buenos Aires, 2005, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, p. 32

Lo anterior, porque el tipo de norma que se pretende analizar en la presente investigación, consistente en la facultad prevista en el artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emita una resolución con efectos generales, no es posible encuadrarla en la limitada clasificación de Bulygin, como una norma que establece una obligación o prohibición.

En ese sentido, resulta importante hacer referencia al postulado de Herbert Hart, quien señaló que existen normas jurídicas que:

1. Ordenan hacer algo.
2. Ordenan no hacer algo.
3. No son necesariamente órdenes dadas a otros.
4. No todas son legisladas.
5. No son la expresión del deseo de alguien.
6. Confieren potestades jurídicas de naturaleza privada.
7. Confieren potestades jurídicas de naturaleza públicas u oficiales²⁰⁰.

Sin entrar en detalles respecto de cada uno de los tipos de normas, la clasificación anterior, nos permite discernir sobre aquellas que confieren potestades jurídicas de naturaleza públicas u oficiales, que es precisamente las que encuadran respecto de las facultades que se analizarán en esta investigación, relativas a la potestad del Pleno de la Suprema Corte para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad, así como la facultad de los órganos legislativos para modificar la norma que emitieron dentro del plazo de 90 días, a efecto de superar el problema de inconstitucionalidad de esta, conforme a lo establecido en el párrafo tercero, de la fracción II del artículo 107 constitucional.

Al respecto, Hart refiere que este tipo de normas tratándose de la función jurisdiccional, definen, entre otras, las condiciones y límites bajo los cuales las decisiones de los jueces son válidas²⁰¹, en otras palabras, mediante estas normas, es posible establecer las facultades competenciales de los jueces. No obstante, como se verá más adelante, las normas que confieren potestades jurídicas de naturaleza pública no se refieren exclusivamente a la función jurisdiccional sino que estas se refieren a otras autoridades no judiciales.

²⁰⁰ Cfr. Hart, H. L. A., & Carrió, G. R. (1961). El concepto de derecho. 3ª. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. p. 33-36.

²⁰¹ Cfr. Ibidem, p.37.

A su vez, se considera importante señalar que la eficacia de las normas jurídicas, no se mide únicamente respecto del cumplimiento que los gobernados realizan respecto de estas, sino también en cuanto al cumplimiento de las autoridades hacia las normas jurídicas que establecen las potestades jurídicas de naturaleza públicas para que estos ejerzan las funciones que la Constitución o alguna ley secundaria les encomienda, lo cual sucede de forma idéntica respecto de los órganos emisores de normas generales.

Ahora bien, es preciso destacar que una de las razones para analizar la eficacia de las normas jurídicas independientemente de su tipo, consiste en lograr la reflexión del legislador, para repensarse las obligaciones, prohibiciones o potestades que establecen dichas normas, pues ante una notoria ineficacia de estas, existirán dos opciones, la primera, sería buscar que mediante políticas públicas se cumpla la norma; y la segunda, consistiría en la modificación o derogación de la disposición normativa.

En ese tenor, para determinar si una norma es eficaz o no, habrá que precisar variables diversas atendiendo al tipo de norma, resolución, procedimiento, así como al tipo de destinatarios. En ese sentido, esta distinción es fundamental para poder responder al planteamiento del problema de la presente investigación, a saber: ¿Las normas que regulan la declaratoria general de inconstitucionalidad son eficaces?

Así, un aspecto importante a considerar para determinar cuál es el grado de eficacia óptimo o deseable, implica tener en cuenta que en algún momento y algún tiempo, la norma va a ser desobedecida por parte de los destinatarios en mayor o menor medida; incluso podría resultar provechoso el cuestionarse si existe una norma que siempre es cumplida y qué características tiene la misma en comparación de aquellas cuya eficacia es baja.

Asimismo, resulta interesante analizar la reflexión del jurista mexicano Héctor Fix-Fierro, en cuanto al criterio que gobierna la obediencia a la ley en México, a saber:

“Así, por ejemplo, en una encuesta nacional levantada en México a fines de 2016, uno de cada cinco ciudadanos entrevistados (21.6 por ciento) estuvo “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la frase “violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”, es decir, el criterio que gobierna la obediencia a la ley para estos ciudadanos es el de las consecuencias contingentes de su acción²⁰².”

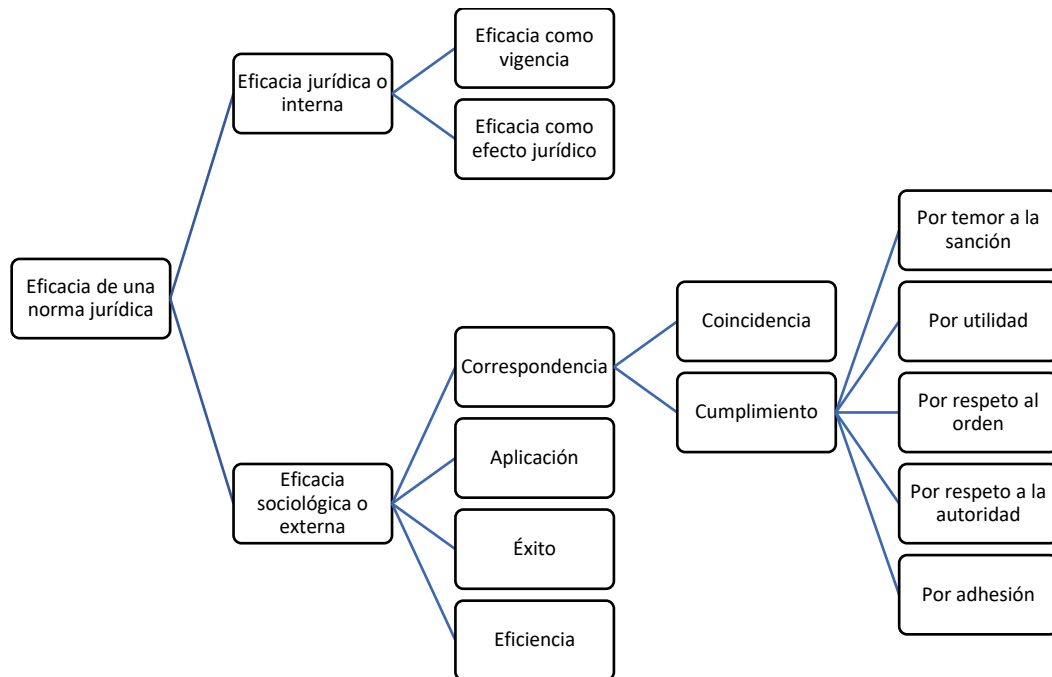
Lo anterior, pone en la lupa la concepción de antaño respecto de los mandatos respaldados por amenazas, pues parece ser que para este sector de la población,

²⁰² Fix-Fierro, Héctor, El poder del poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo, México 2020, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 31.

únicamente ante el temor de una sanción, conviene cumplir con lo establecido por la ley. Y esto, no aplica únicamente para aquellas normas que establecen obligaciones o prohibiciones para los gobernados, sino también aquellas normas que establecen potestades jurídicas de naturaleza pública a ciertas autoridades.

Ahora bien, Liborio Hierro refiere que es posible medir la correspondencia, el cumplimiento y la aplicación de las normas jurídicas, sin embargo, *“carecemos de un estándar que nos diga cuál es el grado de eficacia, en cualquiera de esas dimensiones, que nos permita extraer conclusiones teóricas sobre la existencia, la validez o la suficiencia de la eficacia de las normas a efectos de sostener la eficacia del sistema. Es como si un médico hubiese demostrado que era más fácil y más exacto medir la temperatura del cuerpo que el número de pulsaciones por minutos, pero que no era posible establecer cuál era la temperatura normal ni el número de pulsaciones normales cuya presencia sería un indicador de la salud y cuya ausencia sería indicador de enfermedad.”*²⁰³

Sentado lo anterior, conviene replicar el esquema de Liborio Hierro, respecto de los tipos de eficacia, en el que estableció lo siguiente:



Fuente: Liborio Hierro, La eficacia de las normas jurídicas, p.77.

Como se mencionó anteriormente, esta investigación solo se ocupará de la eficacia en su sentido sociológico o externo, debido a que se analizan normas cuya validez y existencia no está en tela de duda, por lo que no se hará un posicionamiento sobre la eficacia interna

²⁰³ Hierro, Liborio L., op.cit. p. 166.

de la norma, relacionada con las tesis de Kelsen en cuanto a que la eficacia de un sistema jurídico es condición necesaria de su existencia.

Así, a continuación, se hará una breve referencia a lo que implica cada uno de los sentidos de eficacia sociológica o externa.

3.2 Eficacia como correspondencia

Una norma jurídica es eficaz, en este sentido, cuando se produce “*una correspondencia entre la conducta real de ciertos sujetos y la conducta que una norma, dirigida a ellos, establece como prescrita (obligatoria o prohibida)*”²⁰⁴. En otras palabras, “*la acción que la norma prescribe es en realidad, la acción que realizan los destinatarios de la norma*”²⁰⁵.

Este sentido de eficacia, se produce sea cual sea la razón que ha llevado al destinatario de la norma a comportarse en la forma en que esta establece, por ende, es necesario distinguir entre dos grandes formas de correspondencia:

1. La que se produce sin que el sujeto tenga en cuenta la norma, incluso desconociéndola; y,
2. La que se produce cuando la norma es, en algún modo, motivo, razón o parte del motivo o razón por la que el sujeto sigue la conducta prescrita en ella²⁰⁶.

Liborio Hierro refiere que la debilidad de esta idea de eficacia-correspondencia, es que al no tomar en cuenta las razones por las que se cumple o incumple la norma, de una investigación bajo este rubro se obtienen resultados que no explican la función de las normas jurídicas investigadas y sin ninguna utilidad político-jurídica²⁰⁷.

Al respecto, el referido jurista español propuso una fórmula para medir la eficacia como correspondencia, respecto de la que señala que esta medida únicamente exige delimitar un ámbito de sujetos y de ocasiones, por ejemplo:

“Todos los soldados están obligados a saludar en la forma S a los suboficiales, oficiales y jefes, siempre que se encuentren con ellos.

Imaginemos que tomamos como muestra para un análisis de la eficacia de esta norma un acuartelamiento donde hay cien soldados y veinte suboficiales, oficiales y jefes.

²⁰⁴ Ibidem, pp. 77 y 78.

²⁰⁵ Ibidem, p. 79.

²⁰⁶ Cfr. Ídem.

²⁰⁷ Cfr. Ibidem, p. 80.

Imaginemos asimismo que podemos establecer empíricamente que los cien soldados se encuentran con sus superiores en cien ocasiones al día. Si todos los soldados saludan en la forma debida en todas las ocasiones se habrán producido cada día diez mil saludos en la forma debida. La norma es absolutamente eficaz por que la conducta prescrita se realiza en el cien por cien de las ocasiones en que, de acuerdo con la norma, debe realizarse. El índice de eficacia (Ie), en este sentido, puede establecerse como el resultado del número de conductas conformes (nCc) partido por el número de sujetos (nS) multiplicado por el número de ocasiones (nO).

$$Ie = nCc / nS \times nO$$

En el ejemplo puesto, se trata de 10.000/100.100=1. Supongamos ahora que ochenta soldados saludan en la forma debida en ochenta de cada cien ocasiones y que veinte saludan de la forma debida en treinta de cada cien ocasiones. El índice de eficacia es ahora el siguiente:

$$Ie = (80.80) + (20.30) / 100.100 = 0,7.$$

El índice no resulta muy bajo, aunque sospechoso que cualquier militar profesional afirmarí que la disciplina está muy relajada en ese cuartel donde el ochenta por ciento de los soldados dejan de saludar debidamente en el veinte por ciento de las ocasiones y el veinte por ciento de los soldados deja de hacer en un setenta por ciento de ellas...²⁰⁸.

De lo anterior, podemos advertir que el índice de eficacia como correspondencia es se puede medir de forma empírica, pero la información que se obtenga derivado de ese análisis será variable dependiente del tipo de norma de que se trate, del tipo de sujetos al que se dirige, así como de la demanda de la acción prohibida u obligada, entre otras.

En efecto, no todas las normas se pueden analizar bajo el mismo tamiz, pues dependerá de la finalidad de la norma, el determinar en qué aspecto nos importa que el comportamiento del destinatario se ajuste a lo previsto por esta, pues no podemos pasar por alto que, la falta de correspondencia entre la conducta real de los destinatarios y la conducta prevista en la norma, en ocasiones puede resultar conveniente.

3.3 Eficacia como cumplimiento

La eficacia como cumplimiento de una norma, implica analizar no solo si la conducta del destinatario se ajusta a lo previsto en la disposición normativa, sino que también, estudia las razones del destinatario para obedecerla²⁰⁹.

²⁰⁸ Cfr. Ibidem, pp. 81 y 82.

²⁰⁹ Cfr. Ibidem p. 87.

Las razones para acatar una norma pueden ser variadas e incluso existen múltiples casos en que la norma es seguida irracionalmente. Liborio Hierro clasifica las razones para cumplir la norma en las siguientes:

- I. **La obediencia por temor a la sanción.** Este rubro admite dos posibilidades, por una parte, aquél que emite una prescripción amenaza castigar su incumplimiento, lo cual orienta al destinatario para obrar conforme a la norma a efecto de evitar un mal no deseable porque perjudica su situación actual. Sin embargo, también es posible analizar la motivación que el cumplimiento ofrece al destinatario, en los casos que se puede recompensar una acción, lo cual se entiende por el sujeto como un bien que este puede o no desear, pero que aún sin obtenerlo se mantendría su situación actual²¹⁰.
- II. **La obediencia por utilidad.** Implica, por una parte, que el agente realiza el comportamiento debido por ahorrarse el esfuerzo de decidir, en cada caso; a esto se le conoce como función de instancia²¹¹. Por otra parte, en términos normales y para normas generalmente eficaces, la norma ofrece al agente una útil información sobre la conducta previsible de los demás, lo cual se denomina función de garantía²¹².
- III. **La obediencia por respeto al orden jurídico.** El respeto por el orden jurídico es producto del proceso de socialización, en donde las normas se aprenden e internalizan por los miembros de una sociedad que coinciden en hábitos, valores y pautas de comportamiento²¹³.
- IV. **La obediencia por respeto a la autoridad legítima.** *“No es la efectividad social de cualquier criterio de legitimidad la que motiva el cumplimiento de las normas jurídicas, sino la efectividad social de un criterio de legitimidad legale-racional”*²¹⁴.
- V. **La obediencia por adhesión.** El agente obedece la norma porque coincide con sus valores morales y no precisamente por el hecho de tratarse de una norma jurídica.²¹⁵

²¹⁰ Cfr. Hierro, Liborio L., op.cit. pp. 112.

²¹¹ Cfr. Ibidem, p. 113.

²¹² Cfr. Ibidem, p. 115.

²¹³ Cfr. Ibidem, p. 118.

²¹⁴ Cfr. Ibidem, p. 127.

²¹⁵ Cfr. Ibidem, p. 130.

En cuanto a la medición de la eficacia como cumplimiento, Liborio Hierro refiere que una investigación de este tipo, en donde el cumplimiento de una norma N por un conjunto de sujetos S que tienen X ocasiones de seguir la norma arrojaría un esquema similar a lo siguiente:



Fuente: Liborio Hierro, *La eficacia de las normas jurídicas*, p. 135

De lo anterior, Hierro concluye que *“el cumplimiento de una norma es susceptible de una medida empírica, una vez tomado un cierto ámbito de sujetos y de ocasiones espacio-temporales y de haber seleccionado los motivos de cumplimiento que se hacen objeto del análisis, efectivamente, el índice de cumplimiento nos aportará información sobre la eficacia motivadora de la norma sobre el cumplimiento. Pero el interés de esa información depende del tipo de norma de que se trate, del tipo de sujetos al que se dirige, de la demanda de la acción prohibida u obligada, etc.”*²¹⁶.

3.4 Eficacia como aplicación

Lo constituye el hecho de que un órgano jurisdiccional emite una resolución que obliga a cierto gobernado a cumplir una norma y si ello no es posible, se le impone la sanción

²¹⁶ Ibidem, p. 144.

prevista para el caso de incumplimiento²¹⁷. En ese tenor, Liborio Hierro refiere que para este sentido de eficacia, es necesario conocer los siguientes aspectos:

“1) Una norma jurídica es eficaz si es general y mayoritariamente cumplida o

2) Una norma jurídica es eficaz si, cuando no es cumplida, es general y mayoritariamente aplicada”²¹⁸.

Así, los órganos de adjudicación de las normas jurídicas, son los tribunales o jueces encargados de aplicarlas. No obstante, es preciso advertir que 1) las normas no cumplidas no son automáticamente objeto de una decisión judicial y que 2) la decisión judicial aplicando una norma consiste en emitir una norma singular²¹⁹.

Del primer elemento, se debe tener en cuenta que este implica que el juez solo puede actuar a instancia de algún particular, el ministerio público o cualquier otra autoridad facultada para instar ante los órganos de adjudicación, por lo que si esta intervención no ocurre, la norma incumplida no tiene opción de ser aplicada o inaplicada²²⁰. Esto, genera otro supuesto a evaluar, consistente en la ausencia de condición necesaria de aplicación.

Por lo que ve al segundo elemento referido, en cuanto que la decisión judicial que aplica una norma tiene como consecuencia el emitir una diversa norma singular (o una orden), la cual también debe ser cumplida.²²¹.

Conforme a lo anterior, Hierro refiere que el análisis de eficacia como aplicación se podría representar así:

Eficacia	Ineficacia
1) Por cumplimiento	1') Por incumplimiento
2) Por demanda de aplicación	2') Por ausencia de demanda de aplicación
3) Por aplicación	3') Por inaplicación
4) Por cumplimiento de la aplicación	4') Por incumplimiento de la aplicación

Autor: Liborio Hierro, La eficacia de las normas, op. cit. p. 153

Ahora bien, Hierro cita a Geiger quien propone que el coeficiente de efectividad de una norma es la suma de los casos de cumplimiento y los casos de reacción ante el incumplimiento; siendo b el número de cumplimiento y c el número de incumplimientos:

²¹⁷ Cfr. Ibidem, p. 145.

²¹⁸ Ibidem, p. 147.

²¹⁹ Cfr. Ibidem, p. 146-150.

²²⁰ Cfr. Ibidem, p. 150.

²²¹ Cfr. Ibidem, p. 151.

$$e = (s \rightarrow bg) + [(s \rightarrow cg) \rightarrow r]^{222}$$

Por otra parte, el coeficiente de ineffectividad, se obtiene del número de ocasiones menos el número de cumplimientos más el número de aplicaciones:

$$i = s - [b + (c \rightarrow r)]^{223}$$

3.5 Eficacia como éxito

Implica en sentido amplio, el determinar que la norma jurídica cumple con el estado de cosas pretendido por el legislador, lo cual también se conoce como el aspecto teleológico de la norma. Al respecto, Hierro advierte la existencia de efectos colaterales del cumplimiento o aplicación de las normas, los cuales pueden ser previsibles o imprevisibles, así como positivos o negativos, lo cual dependerá de definir cuál es el estado de cosas deseable para el legislador²²⁴.

En ese tenor, para evaluar esta dimensión de la eficacia es necesario tomar en cuenta las variables siguientes:

- 1) El estado de cosas previo.
- 2) El estado de cosas resultante.
- 3) Los propósitos del legislador.
- 4) La eficacia como cumplimiento o en su defecto, como aplicación.
- 5) El estado de cosas propuesto resultante (A+).
- 6) El estado de cosas no propuesto resultante:
 - a. Previsible positivo (B+).
 - b. Imprevisible positivo (C+).
 - c. Previsible Negativo (D-).
 - d. Imprevisible Negativo (E-)²²⁵.

Conforme a lo anterior, la fórmula de Hierro para medir el índice del éxito como eficacia de una norma, es la siguiente:

$$Ie = (A + B + C) - (D + E)^{226}$$

Dicha fórmula se lee: Si la suma de A, B y C, es mayor que D y E, podríamos afirmar que la norma ha tenido éxito.

²²² Ibidem, p. 164

²²³ Ibidem, p. 165

²²⁴ Cfr. Ibidem, pp. 170 y 171.

²²⁵ Cfr. Ibidem, p. 176.

²²⁶ Ibidem, p. 177.

3.6 Eficacia como eficiencia

Liborio Hierro refiere que este valor se obtiene de calcular la diferencia entre el estado de cosas previo a la introducción de la norma (a) y el estado de cosas resultante (b), dividido entre los costos de aplicación de la norma (k) (Esto se obtiene de analizar el estado de cosas previo y el estado de cosas resultante, en donde el resultado de esta comparación arroja resultados de 1 y 0.), la formula se expresa de la siguiente forma:

$$c = (a - b)/k \text{ }^{227}$$

Hierro advierte que dependiendo del tipo de norma, será posible cuantificar el costo de aplicación de esta y en otros casos, esta cuantificación podría resultar ridícula²²⁸. Por ende, considera que la eficacia como eficiencia, consiste en: *“el sentido más sencillo y corriente en el que se entiende que un medio, un procedimiento o una estrategia para alcanzar un determinado fin es más que eficiente que otro si ambos son aptos para alcanzar el fin propuesto y el primero tiene menos costes en esfuerzo, tiempo, desgaste de los recursos empleados o simplemente, dinero que el segundo²²⁹.”*

Sin embargo, también advierte que la medida de la eficiencia de las normas únicamente puede aplicarse respecto de las que cumplen la condición de efectividad y la condición de las restricciones y solo cuando entre el estado de cosas inicial y el estado de cosas propuesto, existan diferencias económicamente medibles²³⁰.

1.7. Recapitulación.

Conforme a lo expuesto, se estima que es posible analizar empíricamente la eficacia de las normas, pero dependiendo del tipo de norma y del destinatario, esta medición tendrá sus variaciones en cuanto a los factores que se analizan. Incluso es importante mencionar que es una teoría que sigue en construcción, pues además de las variables consideradas por Liborio Hierro, también se podrían agregar otras, relacionadas con el tiempo que ha estado vigente la norma y las veces en que está ha sido acatada por el destinatario durante esa temporalidad.

²²⁷ Ibidem, p. 178

²²⁸ Cfr. Ibidem, p. 179.

²²⁹ Ibidem, p. 180.

²³⁰ Cfr. Ibidem, p. 181.

Además, es importante destacar que esta labor de investigación no establece una fórmula exacta sobre la forma en que se debe medir la eficacia de las normas jurídicas, sino que es una propuesta sobre cómo se podría medir esta variable.

Lo que se busca con este análisis es llevarnos a la reflexión sobre las áreas de oportunidad del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, respecto de lo que se podría mejorar a efecto de que no se vuelva letra muerta, sino que constituya un procedimiento útil para el sistema jurídico mexicano. Por ello, esta tesis establece una metodología que en ciertos aspectos es diversa a la utilizada por Liborio Hierro para medir la eficacia de normas dirigidas a los particulares, en tanto que en esta investigación se analizan normas que regulan la conducta de diversas autoridades.

4. LA EFICACIA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

El Dr. Héctor Fix-Zamudio, destacó que, en el primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional que se llevó a cabo en el entonces Distrito Federal los días 25 a 30 de agosto de 1975, se aprobó como conclusión quinta de la primera parte, lo siguiente:

“En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaratoria general de inconstitucionalidad tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica.”²³¹.

Lo anterior, destaca un punto importante relacionado con la presente investigación, en el sentido de que se debe buscar una verdadera eficacia práctica a la declaratoria general de inconstitucionalidad, sin embargo, como se advierte de los procedimientos analizados en el capítulo segundo, no existe un grado alto de correspondencia entre la norma que confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad y el estado de cosas actual.

Como se señaló en la introducción, el nuevo sistema de precedentes generó un cambio trascendente para el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, tales como la eliminación del aviso que se realizaba a la autoridad emisora de la norma respecto de la integración del segundo precedente y el hecho de que ahora basta con la emisión de un precedente y no cinco, para efecto de que se inicie el procedimiento de declaratoria general.

La trascendencia de esos cambios legislativos es notable, pues basta con observar que el año 2022 ha sido en el que más procedimientos de declaratoria se han admitido a trámite (8 en total).

No obstante, si bien dichos cambios en el procedimiento se estiman benéficos para el sistema jurídico mexicano, no se debe pasar por alto que la mayoría de los procedimientos

²³¹ Fix-Zamudio, Héctor, La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano, op. cit., p. 100.

pendientes se resolverán conforme a la legislación vigente hasta antes de las reformas de 2021 y que la estructura del procedimiento sigue siendo en esencia la misma.

Para verificar lo anterior, a continuación, se inserta una tabla comparativa respecto de la legislación que regulaba el procedimiento de declaratoria conforme al sistema de jurisprudencia tradicional y el vigente conforme al nuevo sistema de precedentes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Legislación conforme al sistema de jurisprudencia tradicional	Legislación vigente conforme al nuevo sistema de precedentes
<p>“Artículo 107. (...) II. (...) <i>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</i></p> <p><i>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</i></p> <p><i>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.”²³²</i></p>	<p>“Artículo 107. (...) II. (...) <i>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</i></p> <p><i>Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</i></p> <p><i>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria²³³.</i></p>

²³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 6 de junio de 2011, art. 107.

²³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 11 de mayo de 2021, art. 107.

Ley de Amparo

Legislación conforme al sistema de jurisprudencia tradicional	Legislación vigente conforme al nuevo sistema de precedentes
<p>“Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.</p> <p><i>Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.</i></p> <p>Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><i>Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.</i></p>	<p>Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.</p> <p><i>Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.</i></p> <p>Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><i>Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.</i></p>

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

Artículo 233. Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

- I.** La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y
- II.** Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

Artículo 233. Los plenos regionales, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su región se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión.

Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

- I.** La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y
- II.** Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para

<i>publicación dentro del plazo de siete días hábiles²³⁴.</i>	<i>su publicación dentro del plazo de siete días hábiles²³⁵.</i>
--	---

De lo anterior, es preciso destacar que existen varias similitudes entre el contenido normativo de la Constitución y la Ley de Amparo, tratándose de la substanciación del procedimiento de declaratoria. Ahora bien, conforme a la clasificación de Herbert Hart reseñada en apartados anteriores, se advierte que las normas que regulan el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad contienen potestades jurídicas de naturaleza pública que se confieren a diversas autoridades, las cuales se pueden clasificar de la siguiente forma:

- **a¹** Corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general declarada inconstitucional mediante amparo indirecto en revisión, cuando la autoridad emisora no haya solucionado el vicio de inconstitucionalidad dentro del plazo previsto para ello.
- **a²** Cuando se resuelva un amparo en revisión, en el que se declare la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de las Salas debe informar al órgano que emitió la norma.
- **a³** La autoridad emisora de la norma general, tiene la facultad potestativa de modificar o derogar la disposición normativa declarada inconstitucional, en el plazo de 90 días, posteriores a aquél en el que se le notifique la resolución respectiva.
- **a⁴** Los plenos regionales podrán solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando dentro de su región se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión.

²³⁴ Ley de amparo, reforma publicada el 2 de abril de 2013, arts. 231-235.

²³⁵ Ley de Amparo, reforma publicada el 7 de junio de 2021, arts. 231-235.

- a⁵ Los Tribunales Colegiados de Circuito harán del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, cuando integren jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria.

Conforme a lo señalado, es posible advertir que existe más de una norma jurídica que regula el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad y que en su conjunto, están destinadas a dirigir el actuar de al menos cinco autoridades. En ese sentido, a efecto de hacer más clara la exposición, sin desconocer que es más de una norma la que atribuye potestades jurídicas de naturaleza pública a diferentes autoridades, nos referiremos a estas en su integridad y de forma singular, como la norma “aⁿ” que establece que cierta autoridad debe realizar “x”.

La clasificación advertida, también implica que respecto de cada una de estas normas que contienen potestades jurídicas conferidas a diversas autoridades es posible medir su eficacia. Sin embargo, como lo refiere Hierro: *“una norma jurídica puede ser muy eficaz y tener muy poca importancia que lo sea y, del mismo modo, una norma jurídica puede ser muy poco o nada eficaz y tener muy poca importancia o ninguna que lo sea”*²³⁶.

Lo anterior, ocurre respecto de “a²”, porque de los procedimientos reseñados, si bien ha correspondido la conducta de la autoridad con lo previsto en la norma, lo cierto es que, aun cuando el Presidente de la Corte no remitiera el oficio por el que informa al órgano emisor de la norma, que se resolvió algún amparo en revisión declarando la inconstitucionalidad de esta o que se integró la jurisprudencia respectiva, esto no generaría un desconocimiento por parte de esta autoridad legislativa, pues necesariamente tuvo que ser emplazada al juicio de amparo. De ahí, la poca o nula importancia de analizar la eficacia de esta norma.

Ahora, por lo que ve a las conductas de autoridad previstas en a⁴ y a⁵, es posible referir que existe mayor relevancia de que estas sean obedecidas y por ende eficaces, pues en caso de que los Tribunales Colegiados no informen al Pleno de Circuito y este a su vez no notifique a la Suprema Corte sobre la integración de jurisprudencia en la que se declaró la inconstitucionalidad de una norma general, no se prevé ninguna especie de sanción o consecuencia jurídica ante el incumplimiento, mediante la que pudiera lograrse la eficacia de esta norma como aplicación.

²³⁶ Hierro, Liborio L., op. cit. p. 144.

Lo anterior, traería como consecuencia que no se inicien los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual incluso es difícil tener certeza respecto del cumplimiento de esta conducta, pues para ello habría que analizar a todos los Tribunales Colegiados de Circuito y Plenos regionales, para verificar que hayan informado a la Suprema Corte sobre la integración de un criterio jurisprudencial sobre la inconstitucionalidad de una norma general, lo cual es una empresa poco sencilla atendiendo a la gran cantidad de asuntos que al año resuelven estos órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, por lo que ve a las potestades “a¹” y “a³”, consistentes en la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando se actualicen los supuestos previstos en la ley y la facultad de los órganos emisores de normas generales, para modificar o derogar la disposición normativa declarada inconstitucional, en el plazo de 90 días correspondiente; se estima que son las más trascendentales y cuya importancia respecto de si son eficaces o no, es mayor.

En ese sentido, para efecto de dar respuesta al planteamiento del problema de la presente investigación, sobre si el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad es eficaz o no, el test de eficacia se realizará respecto de “a¹” y “a³”, atendiendo a las clasificaciones de correspondencia, cumplimiento, correspondencia, aplicación, éxito y eficiencia que ya se han reseñado.

4.1 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como correspondencia.

Como se señaló en el capítulo anterior, la eficacia como correspondencia, se entiende como la propiedad que tiene una norma cuando la acción que la norma prescribe, es la acción que realizan los destinatarios de la norma. En ese sentido, analizar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad mexicano, conforme a esta teoría, implica establecer las variables atendiendo a los diversos escenarios que se han presentado en los procedimientos reseñados anteriormente.

En principio, se analiza la potestad jurídica de naturaleza pública, que establece que corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando se cumplan los requisitos previstos en la ley, la cual, por efectos metodológicos, se reconoce como “a¹”.

Así, del estado de cosas actual, se advierte que de 26 procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad a los que se ha dado trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente en 2 ocasiones, se han actualizado los supuestos previstos en la Constitución y en la Ley de Amparo, a efecto de que el Pleno emita una resolución en la que declare la invalidez con efectos generales de una norma general.

En otras palabras, únicamente en dos ocasiones ha correspondido el actuar del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con lo previsto en la norma “a¹”.

Así, al aplicar la fórmula de Liborio Hierro para medir la eficacia como correspondencia podemos destacar las variables siguientes:

Número de conductas conformes (nCc): 2

Número de sujetos (Ns): 1

Número de ocasiones: 26

$$\frac{2}{(26)(1)} * 100 = 7.6 \%$$

Conforme a lo expuesto, el resultado del índice de eficacia como correspondencia, respecto de la norma “a¹” es de 7.6%, lo cual evidentemente es un porcentaje muy bajo entre la conducta pretendida por la norma y el actuar del destinatario, que en este caso es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto de lo anterior, cabe la posibilidad de objetar, que del número de ocasiones o de conductas conformes (nCc), se deben descontar los asuntos pendientes de resolver, los declarados sin materia y los improcedentes, esto; implicaría reducir el número de ocasiones a 2, es decir, únicamente, respecto de los procedimientos 6/2017 y 1/2018, en donde sí se actualizaron todos los requisitos para que el Pleno emitiera la resolución con efectos generales correspondiente.

Bajo esa perspectiva, el análisis respecto de la correspondencia entre el actuar del Pleno de la Corte y la norma “a¹” daría como resultado que esta es 100% eficaz. Lo cual, sin duda, constituye un resultado ajeno a la situación de facto, si se toma en cuenta la variable del tiempo, en tanto que fue ocho años después de que se integró este procedimiento al sistema jurídico mexicano (2011), que se emitió la primera declaratoria general de inconstitucionalidad.

Aunado a ello, estimo que, para establecer el número de ocasiones es válido tomar en cuenta cualquier inicio de procedimiento, pues esto, necesariamente implica que existe una jurisprudencia por reiteración o precedente obligatorio, en el que se declaró inconstitucional alguna norma general.

Por ende, se estima que, conforme al primero de los escenarios propuestos para analizar la eficacia como correspondencia de esta norma, la norma “a¹” no tiene un grado de correspondencia suficiente para considerarla eficaz, pues válidamente se podría afirmar que no se cumple en la mayoría de las veces posibles con la conducta pretendida por la norma.

Por otra parte, respecto a la norma “a³” que faculta al órgano emisor de una norma general para que en el plazo de 90 días, modifique o derogue la norma general que ha sido declarada inconstitucional, se advierte que han existido 26 ocasiones, en las que se cumple esa hipótesis, pero solo en 4 de estas ocasiones el legislador modificó o derogó la norma irregular y en 2 ocasiones se emitió la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Es importante mencionar la situación atípica del procedimiento de declaratoria 3/2017, pues si bien se declaró sin materia, esto no fue porque el órgano emisor de la norma la haya modificado o derogado, sino porque de forma previa, el Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2018, en la que se determinó declarar la invalidez con efectos generales de la norma que dio inicio al procedimiento de declaratoria.

De lo anterior, es posible advertir que “a³” fue correspondida por sus destinatarios en 4 de las 26 ocasiones en las que se han actualizados los supuestos para ello. En ese sentido, el índice de eficacia como correspondencia se puede representar de la siguiente forma:

Número de conductas conformes (nCc): 4

Número de sujetos (Ns): 1

Número de ocasiones: 21

$$\frac{4}{(26)(1)} * 100 = 15.8\%$$

Como se mencionó anteriormente, el parámetro para distinguir una norma eficaz de una ineficaz en el ámbito de la correspondencia, es atendiendo a si la norma es mayoritariamente acatada por el destinatario o no, lo cual implica que basta que la

correspondencia sea cualquier valor superior a 50%. Bajo esa perspectiva, la norma “a³”, también se considera ineficaz en tanto no es mayoritariamente cumplida.

En efecto, el 19%, no parece un porcentaje alentador, para lo pretendido por los legisladores federales, respecto a que se estructuró el procedimiento de declaratoria a efecto de que los diversos órganos emisores de normas solucionen el vicio de inconstitucionalidad antes de que el Pleno emita la declaratoria general de inconstitucionalidad.

4.2 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como cumplimiento.

Este análisis implica, por una parte, verificar el cumplimiento de la norma por parte del destinatario y por otra, conocer las razones del destinatario para ajustar su conducta a la norma, las cuales, conforme a los postulados de Hierro, pueden ser: por temor a la sanción, por utilidad, por respeto al orden jurídico, por respeto a la autoridad legítima, por adhesión.

Sin embargo, es preciso mencionar que verificar la eficacia como cumplimiento de una norma dirigida a una autoridad, tiene matices diferentes al que se realiza respecto de los gobernados, lo anterior, porque ante el incumplimiento de una norma, diversas autoridades pueden sufrir alguna sanción generalmente administrativa, por lo que la razón para cumplir cualquier norma, podría atender idealmente a una cuestión de obediencia por temor a la sanción y por respeto al orden jurídico, a la autoridad legítima y por adhesión, atendiendo al mandato contenido en el artículo 128 constitucional²³⁷.

Incluso, hay que tomar en cuenta que tal y como ocurre en el caso que nos ocupa, respecto de las normas “a¹” y “a³” los destinatarios son autoridades colegiadas, en donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia está integrado por 11 ministros y los integrantes de órganos emisores de normas generales son variables. En ese sentido, este análisis no se realiza atendiendo a las razones que llevaron a cada uno de los integrantes del Pleno o a los legisladores, para acatar la norma, sino respecto de la utilidad que tiene para la correspondiente autoridad el dar cumplimiento a ésta.

Ahora, por lo que ve a la norma “a¹”, en principio se podría decir que no es posible analizar la eficacia como cumplimiento por temor a la sanción ni de forma individual ni

²³⁷ **Artículo 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 128.

colectiva, pues no existe norma que sancione al Pleno o a sus integrantes, ante el incumplimiento de dicha norma.

Asimismo, las razones del cumplimiento por utilidad, por respeto al orden jurídico y por adhesión, en la medida en que toman en cuenta la moral del destinatario, tampoco podrían ser analizadas en este caso.

No obstante, podría considerarse que, emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de una norma general conlleva beneficios para la Suprema Corte y el Poder Judicial Federal, en tanto que a nivel nacional reduciría el número de amparos contra leyes en donde impugnen esa ley declarada inconstitucional con efectos generales, lo cual representa un gasto menor de recursos, tanto monetarios como de personal humano que se dedica a resolver estos juicios de amparo.

En ese sentido, es posible considerar que la variable en cuanto a la eficacia por cumplimiento de las normas generales dirigidas a autoridades, radica en el beneficio que podría generar para la institución de la cual forman parte.

Ahora bien, el beneficio para el órgano legislativo de cumplir con “a³”, consiste en que lo anterior genera que el procedimiento de declaratoria quede sin materia, conforme a lo establecido en el punto quinto del Acuerdo General 15/2013²³⁸.

De igual forma, el hecho de cumplir con la norma “a³”, podría traer ahorros en los recursos económicos y humanos para el órgano emisor de la norma, pues esto a mediano o largo plazo, implicará que dejen de ser señalados como autoridades responsables en una gran cantidad de juicios de amparo, en donde tengan que rendir los informes justificados de mérito y en su caso interponer los medios de impugnación correspondientes.

Ahora, también se estima posible objetar que en realidad no existe un beneficio como tal para el órgano emisor de la norma, pues ante el incumplimiento de “a³”, la consecuencia de ello también sería derogar total o parcialmente la disposición normativa de mérito, según sea el caso, toda vez que el Pleno tendría la obligación de actuar conforme a la norma “a¹” emitiendo la declaratoria general de inconstitucional correspondiente.

²³⁸ “**QUINTO.** Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.”

Acuerdo General 15/2013, 23 de septiembre de 2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para ejemplificar esta situación, consideremos los procedimientos relacionados con el matrimonio igualitario, pues en caso de que exista jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de la norma “x” que establecía que la institución del matrimonio únicamente se puede constituir entre un hombre y una mujer, el órgano emisor tiene la posibilidad de derogar o modificar esa norma a efecto de eliminar el vicio de inconstitucionalidad, lo cual necesariamente implica aceptar la posibilidad de que existan matrimonios entre personas del mismo sexo para cierta entidad federativa.

A su vez, en caso de que el órgano emisor incumpla con lo previsto en “a³”, al emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, en donde se purgue dicho vicio de inconstitucionalidad tendría el mismo resultado en cuanto a que se aceptaría dicha institución del matrimonio en el estado de la república correspondiente.

A manera de conclusión, reiterando lo dicho por Liborio Hierro en cuanto a que el interés de esta información sobre la eficacia como cumplimiento de determinada norma jurídica, dependerá del tipo de sujetos al que se dirige, la acción prohibida u obligada, entre otros y de que no existe un criterio común o único del cumplimiento de las normas jurídicas²³⁹.

Por lo que ve a la presente tesis, en donde se propone un análisis de la eficacia como cumplimiento diverso al desarrollado por Liborio Hierro, no es posible concluir de forma determinante si “a¹” y “a³” son eficaces en este rubro de análisis, no obstante, se estima que analizar estas disposiciones normativas bajo este tamiz, permite reflexionar y abrir el debate sobre los beneficios que tiene para una u otra autoridad el cumplimiento o incumplimiento de las normas, lo cual se considera un dato relevante.

4.3 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como aplicación.

Como se destacó anteriormente, analizar la eficacia como aplicación, implica analizar el hecho de que un órgano de adjudicación, como lo es el Pleno, emita una resolución encaminada a forzar a que el destinatario de una norma la cumpla y si ello no es posible, le imponga la sanción prevista para el caso de incumplimiento.

En principio, habría que precisar que respecto de la norma “a¹” no es posible verificar su eficacia como aplicación, pues resultaría paradójico el que un órgano de adjudicación,

²³⁹ Cfr. Hierro, Liborio L., op.cit. p. 166.

se aplique cualquier tipo de sanción ante el incumplimiento de “x” norma; de ahí, que en este apartado únicamente se verifique la eficacia como aplicación de la norma “a³”.

La forma que se propone para hacer dicho análisis consiste en verificar si ante el incumplimiento de la norma “a³”, esta disposición, es subsidiariamente eficaz mediante la decisión judicial tomada por el Pleno de la Corte al emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, a efecto de que se restaure el orden jurídico quebrantado.

En ese tenor, tomando en cuenta los datos referidos en el capítulo de eficacia como correspondencia, respecto de la norma “a³”, tenemos que de las 9 ocasiones en que inició el plazo de 90 días útiles para que los respectivos órganos legislativos modificaran o derogaran las normas declaradas inconstitucionales, en 4 ocasiones se cumplió la norma mediante la solución del vicio de inconstitucionalidad, en 2 ocasiones se impuso la “sanción” correspondiente, consistente que el Pleno emitió la declaratoria general de inconstitucionalidad y en los 3 restantes procedimientos no se ha emitido sanción alguna ni se ha cumplido con la norma.

Lo anterior, deja en evidencia que la declaratoria general de inconstitucionalidad no es eficaz como aplicación, en tanto que de 9 ocasiones solo en 2 se ha emitido la sanción correspondiente por el incumplimiento de la norma.

Al respecto, conviene referir que por contradictorio que parezca, el hecho de que un procedimiento de declaratoria quede sin materia es positivo, pues esto significa que los órganos legislativos cumplieron con la potestad prevista en “a³”, en cuanto a modificar o derogar aquella norma que ha sido declarada inconstitucional, lo cual atiende a una situación prevista por el legislador, en cuanto a que se respete el principio de supremacía constitucional, igualdad de los gobernados ante la ley y economía procesal.

Sin embargo, la postura anterior, aun cuando constituye el objeto pretendido por el legislador, en cuanto a dar la oportunidad a las autoridades correspondientes, para que modifiquen las normas que son inconstitucionales, genera que la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quede supeditada al actuar de otro órgano de poder, que, en ciertas ocasiones, es de menor jerarquía que el propio Tribunal Constitucional Mexicano, como lo podrían ser las legislaturas locales.

Además, si se mantiene esa postura, en cuanto a que se debe permitir al órgano legislativo que modifique la norma antes de que se emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, se puede repetir el caso del procedimiento de declaratoria 1/2013, en donde el primer precedente en el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 143 del

Código Civil del Estado de Oaxaca, que prohibía el matrimonio igualitario, se emitió el 5 de diciembre de 2012 y la reforma que subsanó el vicio de inconstitucionalidad se publicó hasta el 5 de octubre de 2019, esto es más de 7 años.

Al respecto, se considera que esta situación resulta inadmisibles para un estado constitucional de derecho, pues bajo ese criterio y tal como está estructurado el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, se permite que normas inferiores prevalezcan sobre lo establecido en la Constitución y la interpretación que de ésta realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.4 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como éxito.

Lo que se analiza en este apartado es, si el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad ha servido o no, para alcanzar el estado de cosas que el edictor de la norma se propuso.

En ese sentido, será importante revisar si se ha cumplido con aquella expectativa que tenía el legislador y los integrantes de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, respecto de que la integración de este procedimiento de declaratoria tendría como beneficio el respecto a los principios de supremacía constitucional, igualdad de los gobernados ante la ley y de economía procesal.

Ahora, conforme a la fórmula propuesta por Hierro para medir este rubro, si la suma del estado de cosas propuesto resultante (A+), el previsible positivo (B+) y el imprevisible positivo (C+) es mayor que el estado de cosas previsible negativo (D-) e imprevisible negativo (E-), entonces es posible afirmar que la norma ha tenido éxito, de lo contrario, será ineficaz bajo este análisis. Cabe precisar que los resultados que se obtienen respecto de cada uno de estos rubros pueden ser 0 y 1.

Para obtener los valores referidos, en principio es necesario conocer el estado de cosas previo a la introducción al sistema jurídico mexicano del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, dicha situación previa implicaba que conforme al principio de relatividad, si una norma "x" era aplicada a un "n" número de personas, por ejemplo 100, este número de gobernados tendrían la posibilidad de promover un juicio de amparo indirecto en el que alegue la inconstitucionalidad de "x". En ese tenor, el órgano jurisdiccional competente, al emitir sentencia podría conceder o negar el amparo y en caso de que el

resultado fuera favorable para el quejoso, la protección de la justicia federal solo beneficia a este.

Con la integración de la declaratoria general de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano, el “*estado ideal de cosas*”, debería ser aquél, en el que se respete el principio de supremacía constitucional y el de igualdad de los gobernados ante la ley, en tanto las normas inconstitucionales sean apartadas del orden jurídico mexicano y no sean aplicadas a los gobernados, aun cuando no hayan promovido juicio de amparo en contra de estas.

Para ello, tendría que cumplirse el requisito de que exista jurisprudencia por reiteración o se emita un precedente conforme al nuevo sistema, en donde “x” norma se declare inconstitucional, así, el Pleno del Tribunal Constitucional Mexicano podría emitir una resolución con efectos generales, con el propósito de que se resuelva el vicio de inconstitucionalidad de la norma o de expulsarla definitivamente del sistema jurídico mexicano. Lo anterior, ocasionaría que la norma “x” no fuera aplicada a estas 100 personas y por ende disminuirían la cantidad de juicios de amparo promovidos ante los Tribunales Federales.

Sin embargo, lo cierto es que el estado de cosas actual, como se ha reseñado con anterioridad, es aquel en el que a pesar de la existencia de diversas normas que han sido declaradas inconstitucionales por jurisprudencia del Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, solo en dos ocasiones se ha declarado la invalidez con efectos generales de diversas normas generales; y por lo que ve al resto de reglas que han sido declaradas inconstitucionales, permanece el estado de cosas previo, es decir, se siguen aplicando a los gobernados disposiciones normativas irregulares debido a que no han promovido el correspondiente juicio de amparo.

En otras palabras, entre el estado de cosas previo y el estado de cosas resultante, no existe una gran diferencia; solo lo distinguen dos casos en los que la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma ha tenido efectos generales. Lo cual, si tomamos en cuenta, el tiempo que ha estado vigente el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que son al menos 8 años, parece evidente que no ha tenido el funcionamiento esperado; y, el hecho de que existan más procedimientos de declaratoria declarados sin materia que aquellos en los que se emite la resolución con “efectos generales”, nos habla de la poca utilidad que ha tenido este procedimiento.

No obstante, a efecto de despejar la fórmula sobre la eficacia como éxito, es necesario considerar que, si de 26 ocasiones en que se han actualizado lo supuestos de hecho que

ameritan el cumplimiento de “a⁵”, en 4 ocasiones se cumplió y en 2 se aplicó la sanción correspondiente, respecto del estado de cosas propuesto resultante (A+), el valor que se podría asignar es 1.

Por lo que ve al procedimiento 3/2017, este puede ser considerado como un estado de cosas no propuesto imprevisible con efectos positivos (C+), pues si bien no fue mediante la declaratoria general de inconstitucionalidad que se expulsó del sistema jurídico mexicano el artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León, que contemplaba al matrimonio únicamente como la unión entre un hombre y una mujer, esta norma sí fue declarada inválida con efectos generales por un medio de control de la constitucionalidad de las leyes, en ese tenor, el valor correspondiente de esta situación también es 1.

En cuanto al estado de cosas no propuesto resultante y previsible con efectos positivos (B+), estimo que el valor que corresponde es 0, pues de los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad analizados, no se advierte una situación de esta naturaleza.

En cambio, por lo que ve al estado de cosas no propuesto resultante, previsible negativo (D-) le corresponde el valor de 1, toda vez que era previsible la existencia de procedimientos de declaratoria (1/2012, 3/2012, 1/2015 y 1/2019) que se declararían improcedentes porque la norma cuya inconstitucionalidad con efectos generales se pretendía corresponde a la materia tributaria.

Por lo que ve al estado de cosas no propuesto resultante, imprevisible y negativo, de igual forma le corresponde un valor de 1, debido a que el hecho de que 9 de los 18 procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, siguen pendientes de resolución, y en algunos casos, posiblemente no se logre la integración de jurisprudencia por reiteración correspondiente, sin duda constituye una situación negativa, pues esto es contrario a los propósitos del legislador, en tanto siguen vigentes diversas normas que a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte o por algún Tribunal Colegiado de Circuito, estas siguen aplicándose a todos aquellos gobernados que no hayan promovido el respectivo juicio de amparo, vulnerando el principio de supremacía constitucional, de igualdad de los gobernados ante la ley y de economía procesal.

En ese tenor, conforme a los valores asignados, la fórmula se puede expresar de la siguiente forma:

$$(1+1)-(1+1)=0$$

El hecho de que el índice de eficacia como éxito sea 0, brinda claridad a lo pretendido en esta investigación, en cuanto a demostrar que no existe realmente una diferencia

palpable respecto del estado de cosas previo y el estado de cosas resultante, pues si bien se introdujo este procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad como algo novedoso en el que se reestructuraría de forma importante el principio de relatividad, lo cierto es que a más de 8 años de vigencia de este procedimiento, no ha tenido el funcionamiento esperado ni se han cumplido con los propósitos del legislador, en concreto el de igualdad de los gobernados ante la Ley.

4.5 La declaratoria general de inconstitucionalidad y su eficacia como eficiencia.

Para verificar este rubro, es necesario calcular la diferencia entre el estado de cosas previo a la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano y el estado de cosas resultante, cuyo resultado se divide por los costes de aplicación de la norma²⁴⁰.

A efecto de calcular el costo de la aplicación del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, en principio tendríamos que obtener el costo de los juicios de amparo indirecto resueltos por Juzgados de Distrito, así como de los recursos de revisión resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito o en su caso las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Según datos de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal²⁴¹, el costo anual por Juzgado de Distrito en 2019, fue de \$63,293,819.00 pesos mexicanos, incluyendo los costos de operación y de instalación. Ahora bien, el promedio de asuntos resueltos en 2019, que se obtiene de sumar el total de asuntos resueltos por sentencia que fue de 401,028 asuntos, entre el número de circuitos judiciales que es 32, indica que en promedio este tipo de órganos jurisdiccionales resuelven 12,532 asuntos al año.

En ese sentido, el costo promedio de un juicio de amparo se obtiene de dividir el costo anual por Juzgado de Distrito entre el número promedio de asuntos resueltos por sentencia, lo cual da un total de \$5,050.00 pesos mexicanos aproximadamente.

Ahora bien, aplicando la misma fórmula, el costo anual por la operación e instalación de un Tribunal Colegiado de Circuito es de \$104,370,025.00 pesos mexicanos, según datos

²⁴⁰ Cfr. Hierro, Liborio L., op. cit., p. 178.

²⁴¹ Consultable en la página web: www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/acuerd_nal_ini.asp?ano=2019&torid=4&nivel=0&indicador=40&anio=2019&tor=4&niv=0&ind=&mostrar=1

de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, en 2019, estos Tribunales resolvieron 367,021 asuntos, por lo que esta cantidad dividida entre 32, revela que en promedio un Tribunal Colegiado de Circuito resuelve 11,469 asuntos al año. En ese sentido, se advierte que el costo promedio de un asunto resuelto por dicho órgano jurisdiccional es de \$9,100.00 pesos mexicanos.

Es importante reiterar que el cálculo anterior, constituye una mera aproximación al resultado real que cada uno de estos procedimientos genera, por lo que no pasa inadvertido que el costo promedio de los asuntos puede ser mayor o menor, no obstante, para efectos de la presente investigación, se estima útil este cálculo a efecto de verificar la eficacia como eficiencia al conocer un aproximado de los costos de aplicación de las normas que regulan el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Lo que interesa es ver que en caso de que se emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, esto tendría como consecuencia que no sea necesaria la interposición de numerosos juicios de amparo en contra de una norma general declarada inconstitucional, lo cual representa un costo de al menos \$5,050.00 pesos mexicanos.

A manera de ejemplo, supongamos que, en un circuito judicial, una norma “x” se aplica a 100 personas y cada una de ellas promueve juicio de amparo indirecto alegando la inconstitucionalidad de esa norma. En ese sentido, conforme a los datos referidos, el costo por cada uno de estos juicios ascendería a \$505,000.00 pesos mexicanos, por los gastos de operación que representa para los Juzgados de Distrito.

Ahora, suponiendo que respecto de cada una de las sentencias de estos juicios, se promovió el recurso de revisión respectivo, a la cantidad anterior, habría que sumarle \$910,000.00 pesos mexicanos, lo cual representa un total de \$1,415,000.00.

En cambio, con la integración de la declaratoria general de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano, si la norma “x” se declara inconstitucional ya sea mediante el sistema anterior de jurisprudencia por reiteración o conforme al nuevo sistema de precedentes, el Pleno del Tribunal Constitucional Mexicano podría emitir una resolución con efectos generales, con el propósito de que se resuelva el vicio de inconstitucionalidad de la norma o de expulsarla definitivamente del sistema jurídico mexicano. Esta situación, generaría que la norma “x” no fuera aplicada a estas 100 personas y por ende disminuirían la cantidad de juicios de amparo y recursos de revisión promovidos ante los Tribunales Federales, que se vería reflejado en un costo menor del estado de cosas resultante.

Así, atendiendo a lo referido por Hierro, en cuanto a la existencia de dos procedimientos para alcanzar un fin, y uno de estos genera menos costes en esfuerzo, tiempo, desgaste de los recursos empleados o simplemente, dinero que el otro, es lógico concluir que tratándose de la declaratoria general de inconstitucionalidad el estado de cosas resultante sigue generando los mismos costos que el estado de cosas previo, por lo que es dable concluir, que el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad carece de eficacia como eficiencia.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como se puede observar en los capítulos anteriores, la declaratoria general de inconstitucionalidad ha tenido diversas modificaciones respecto de la propuesta inicial de Fix-Zamudio, en relación con la legislación que actualmente se encuentra vigente. Sin embargo, estas modificaciones no necesariamente implicaron que se cumpliera con los objetivos de este procedimiento, consistentes en salvaguardar los principios de supremacía constitucional, igualdad de los gobernados ante la ley y economía procesal.

Por el contrario, el hecho de que el procedimiento de declaratoria se encuentre estructurado de manera que se privilegia la posibilidad de que el órgano emisor de la norma subsane el vicio de inconstitucionalidad, antes de que el Pleno de la Suprema Corte emita la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, permite que una gran cantidad de normas inferiores a la Constitución prevalezcan sobre ésta, lo cual como se demostró en el capítulo anterior, implica que este procedimiento sea ineficaz bajo los rubros de éxito y eficiencia, pues el estado de cosas anterior y actual no ha logrado cumplir con los objetivos pretendidos por el legislador.

Unos de los casos que permite ejemplificar el fracaso de la estructura de este procedimiento, es el procedimiento 1/2018, en donde, a pesar de que en dos ocasiones la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió al Congreso de la Unión prórroga adicional a los 90 días que prevé la Constitución, debido a que el órgano legislativo no solucionó el vicio de inconstitucionalidad, se emitió la declaratoria respecto de la prohibición absoluta en el consumo del cannabis.

Lo anterior, trae repercusiones para los gobernados que carecen de recursos para promover un juicio de amparo que proteja y garantice sus derechos humanos ante la gran cantidad de normas que siguen vigentes a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales por los órganos facultados para esto.

Por ejemplo, de la relación de procedimientos de declaratoria realizada con anterioridad, podemos advertir que a pesar de que se han declarado inconstitucionales diversas normas de los códigos civiles de Oaxaca (2013), Sinaloa (2016) y Nuevo León (2017), relacionadas con el tema de matrimonio igualitario, estas disposiciones aún siguen vigentes para el resto de la población que no presentó su demanda de amparo, lo cual corrobora lo señalado en párrafos anteriores en cuanto a la ineficacia como éxito de este

procedimiento en tanto que el principio de relatividad de las sentencias, de forma indirecta, sigue vulnerando el principio de igualdad ante la ley, pues se permite la existencia de normas inconstitucionales aplicables y obligatorias para algunos gobernados y para otros no.

Por lo que ve a los procedimientos pendientes de resolución el panorama luce desalentador, porque al menos 14 de 26 procedimientos siguen sin resolverse, a pesar de que algunos de estos, comenzaron a integrarse desde 2012.

Incluso existen procedimientos respecto de los que difícilmente se va a lograr la integración de jurisprudencia por reiteración (1/2016 2/2017 y 4/2017), pues conforme a lo dispuesto punto cuarto, fracción I, inciso C), del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a los Tribunales Colegiados resolver los amparos en revisión en donde se plantee la inconstitucionalidad de alguna norma general, pero si existe jurisprudencia aun cuando sea temática, que resuelva el fondo del asunto, estos órganos colegiados deben ejercer su competencia delegada, sin que el asunto logre llegar a la Corte, a efecto de que resuelvan los precedentes necesarios para integrar jurisprudencia por reiteración. Esto, se ve reflejado en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte cuyo rubro y texto son:

“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN VERIFICAR SI EXISTE JURISPRUDENCIA APLICABLE QUE RESUELVA LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD QUE ACTUALICE SU COMPETENCIA DELEGADA, PREVIO A DECLARARSE LEGALMENTE INCOMPETENTES. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que los Tribunales Colegiados de Circuito deben determinar la aplicación analógica de una jurisprudencia o si tiene el carácter de genérica y, en consecuencia, previo a declararse legalmente incompetentes y reservar jurisdicción al Alto Tribunal, deben analizar: (a) si existe jurisprudencia aplicable directa o indirectamente, temática o genérica que resuelva la materia de constitucionalidad del asunto en cuanto al tema planteado, aunque se refiera a una norma distinta, con lo cual se actualiza el supuesto de competencia delegada, contenido en el punto cuarto, fracción I, inciso C), del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito y, por tanto, deben resolver el asunto en ejercicio de sus atribuciones, dictando sentencia con base en dichos criterios sin formular consulta ni requerir autorización expresa para ello, y (b) sólo en el caso de que no existan criterios que orienten la

resolución de la materia de constitucionalidad del asunto en cuanto al tema de fondo, deberán remitirlo al Máximo Tribunal²⁴².”

Lo anterior, implica que a menos de que por medio de una solicitud de reasunción de competencia o solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, se logre que alguna de las Salas conozca nuevamente algún amparo en revisión en donde se alegué la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa; el artículo 13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación o el artículo 291 bis, del Código Civil del Estado de Nuevo León, los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2016, 2/2017 y 4/2017, permanecerán sin resolverse por tiempo indefinido. Lo anterior, genera que el principio de supremacía constitucional siga siendo violentado debido al capricho de diversos órganos legislativos, que a sabiendas de que su norma es contraria a la constitución, no han modificado la ley conforme a la jurisprudencia del Alto Tribunal de este país.

Incluso, resulta importante considerar que permitir la subsistencia de normas discriminatorias que ya han sido declaradas inconstitucionales, implica la violación a lo dispuesto en el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto al deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró:

172. Ciertamente el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas pertinentes para la adecuación del derecho interno a la misma, obviamente por depender ello del carácter de la norma que la requiera y las circunstancias de la situación concreta. Por ello, la Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. El Tribunal ha entendido que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la Convención se mantenga en el ordenamiento jurídico y, por ende, se satisface con la modificación, la derogación, o de algún modo anulación, o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda²⁴³.

²⁴² Tesis 2a./J. 112/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 69, agosto de 2019; t. III; p. 2344, registro: 2020425.

²⁴³ Corte IDH, Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, serie C, número. 162, párrafo 172.

Lo anterior, permite advertir que un Estado incumple con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, cuando una norma violatoria de la Convención, como lo son aquellas que no permiten el matrimonio igualitario, siga vigente en el ordenamiento jurídico.

Respecto de los procedimientos de declaratoria 5/2022 y 6/2022, en los que se busca la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales respecto de normas penales que a consideración de la Primera Sala representan una afectación injustificada al derecho a la salud, los derechos reproductivos de la mujer y persona gestante, así como el derecho a la igualdad y no discriminación, si bien no ha transcurrido el plazo de 90 días naturales, resulta inconcebible que subsistan este tipo de normas y que el sistema jurídico mexicano por la subsistencia del principio de relatividad de las sentencias de amparo, obligue a las víctimas del delito de violación a promover un juicio de amparo, a efecto de que se inaplique una norma declarada inconstitucional por el Tribunal constitucional mexicano.

Aunado a ello, considero que el plazo de 90 días naturales carece de utilidad, pues permite que durante ese periodo se siga aplicando la norma declarada inconstitucional a los gobernados con total impunidad y en clara violación al principio de supremacía constitucional. Incluso, esta situación parece reiterar la concepción arcaica de que el derecho funciona como ordenes respaldadas por amenazas o sanciones, pues parece que el legislador espera hasta que sea el último paso del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, para entonces sí modificar dicha norma y ocasionar que dicho procedimiento quede sin materia, tal y como ocurrió en los procedimientos de declaratoria: 2/2012, 2/2016 y 5/2017.

Ahora, también llama la atención que el tiempo que tardan en resolverse estos procedimientos es excesivo, por una parte, porque para la integración de la jurisprudencia por reiteración de los Tribunales Colegiados, no existe un lapso definido para que se logren las 5 sentencias resueltas en el mismo sentido y en diferentes sesiones; y por otra, el trámite procesal de una declaratoria general de inconstitucionalidad concede demasiadas prerrogativas a los órganos emisores de normas generales, tal y como si se tratara de un juicio contencioso, lo cual como se destacó con antelación, soslaya que en los respectivos juicios de amparo contra leyes, dicha legislatura tuvo la oportunidad de hacer valer los argumentos que considerara pertinentes para sostener la constitucionalidad de la norma que emitieron.

Conforme al nuevo sistema de precedentes resulta ventajoso que tratándose de aquellos emitidos por las Salas o el Pleno del Alto Tribunal, basta con una sentencia y no cinco, para que se dé inicio al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, lo que, sin duda reducirá el tiempo en que tardan en integrarse estos expedientes, lo cual se puede ver reflejado en la gran cantidad de procedimientos iniciados en el año 2022.

No obstante, es importante notar que el cómputo del plazo de 90 días naturales solo puede realizarse en los periodos de sesiones de los órganos legislativos, por lo que si la Constitución prevé dos periodos de sesiones ordinarias por año legislativo: del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre, o hasta el 31 de diciembre en el año de renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal; y del 1 de febrero hasta el 30 de abril, los procedimientos de declaratoria general respecto de normas emitidas por el legislativo federal, pueden tardar en integrarse más de 5 meses, tomando en cuenta el periodo de receso que hay entre los periodos de sesiones.

Si bien considero que es benéfico que se haya introducido la declaratoria general de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano, lo cierto es que, es necesario que sea eficaz a efecto de que se integre de forma armónica atendiendo a las necesidades de este y logrando su cumplimiento por parte de las autoridades destinatarias de la norma. Ahora bien, el hecho de que se haya reformado recientemente este procedimiento y que el nuevo sistema de precedentes genera algunos beneficios en cuanto a que estos procedimientos posiblemente se resolverán en menor tiempo, sigue siendo una reforma incompleta en la que no se analizaron diversas variantes que generan la ineficacia de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Uno de los temas que se omitió agregar a la reforma, consiste en ampliar la legitimación hacia las partes en los juicios de amparo para que soliciten el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad. Este sería un complemento importante en cuanto a la maximización del derecho a una tutela judicial efectiva y acorde con la nueva interpretación del principio de relatividad de las sentencias, pues el hecho de que se sigan aplicando normas que han sido declaradas inconstitucionales, a personas que no han promovido su demanda de amparo correspondiente, constituye una afectación a gran escala respecto de los derechos humanos de los destinatarios de esas disposiciones normativa.

Lo anterior, también podría considerarse un avance en cuanto al sistema democrático moderno, en tanto que se procura involucrar a los gobernados respecto de aquellas leyes que les causan algún agravio y que no se ajustan a la Constitución.

Al respecto, se advierte que los procedimientos 1/2017 y 1/2019, a pesar de que el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no reconoció legitimación a las partes de los juicios de amparo para solicitar el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, sí se solicitó al Tribunal Colegiado que informara si había emitido jurisprudencia en la que hubiera declarado la inconstitucionalidad de una norma general.

Lo anterior, refleja que en la práctica, a pesar de que las partes en el juicio de amparo carecen de legitimación, sí tiene importancia el hecho de que presenten su escrito ante la Corte, para que este tribunal verifique si se cumplen o no los requisitos para iniciar el procedimiento previsto en la fracción II, del artículo 107 constitucional, pues ha sido una práctica reiterada en al menos 2 ocasiones, en la que el Ministro Presidente requiere a los Tribunales Colegiados correspondientes, que informen sobre la existencia de algún criterio jurisprudencial en el que se haya declarado la inconstitucionalidad de una norma general, a efecto de decidir sobre si se debe iniciar o no el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Considero que constituye un problema, que no se reconozca la legitimación a las partes de los juicios de amparo, para que soliciten el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues a diferencia de lo que ocurre respecto de los medios de control de la constitucionalidad de las leyes, como lo son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, que en aras de velar por el principio de supremacía constitucional, pueden culminar con una declaratoria con efectos *erga omnes* de las normas declaradas inconstitucionales, lo cierto es, que únicamente están legitimados para promover estos mecanismos de control un grupo limitado de autoridades, realizando una distinción injustificada respecto del resto de los gobernados.

Al respecto, Luis Roberto Barroso considera que:

“La jurisdicción constitucional debe funcionar como una etapa de diálogo más amplio con el legislador y la esfera pública, sin suprimir u oprimir la voz del pueblo, el

movimiento social y los canales de expresión de la sociedad. Nunca está de más recordar que el poder emana del pueblo, no de los jueces.²⁴⁴

Resulta importante destacar esta cuestión, en cuanto a que el poder emana del pueblo, pues es evidente que los procedimientos de declaratoria general emanan precisamente de los gobernados que han resentido la aplicación de una ley inconstitucional y que, por medio de juicios de amparo contra leyes, han logrado que se restituyan sus derechos fundamentales.

Sin duda existirán más de 5 casos en donde se apliquen leyes inconstitucionales en perjuicio de la población, pero el problema es que el procedimiento de declaratoria, no es accesible, pronto, ni eficaz al momento de satisfacer demandas sociales no cumplidas por las instancias políticas.

Por otra parte, considero que, a las reformas de 2021, también les hizo falta realizar una nueva reflexión sobre la prohibición de que se emitan declaratorias generales de inconstitucionalidad en materia tributaria.

Lo anterior, porque la posibilidad de que el órgano emisor de la norma purgue el vicio de inconstitucionalidad, adicionando o eliminando algunas porciones normativas sin eliminar completamente aquel tributo declarado inconstitucional, podría resultar benéfico no solo para la legislatura, sino para la correspondiente entidad que recauda el tributo.

Incluso, es importante señalar que existen iniciativas que pretenden reformar el artículo 107 constitucional, a efecto de que se elimine esta prohibición de emitir declaratorias en materia tributaria, ejemplo de ello, la Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola e Integrantes del Grupo Parlamentario Del PES, manifestaron en su iniciativa lo siguiente:

“Ahora bien, no hay justificación lógica y jurídica, para mantener en el texto constitucional el blindaje a las leyes en materia tributaria, pues es un absurdo pretender dar un tratamiento distinto a una norma tributaria secundaria que violente a la Constitución Política de los Estados Unidos, toda norma con rango inferior debe ceñirse a la constitución, actuar en contra es pretender mantener un estado despótico y absolutista, carente de garantías a los más elementales derechos humanos²⁴⁵.”

²⁴⁴ Barroso, Luis Roberto, Contramayoritario, representativo e iluminista: Las funciones de los tribunales supremos y los tribunales constitucionales en las democracias contemporáneas, en La justicia constitucional en tiempos de cambio, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019, p. 59.

²⁴⁵ Iniciativa que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola e Integrantes del Grupo Parlamentario Del PES, consultable en el sistema de información legislativa en la página web:

No se soslaya que la prohibición de emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad en materia tributaria, atiende a que los legisladores pretendieron “*salvaguardar el erario*”, sin embargo, lo cierto es que las normas tributarias son comúnmente declaradas inconstitucionales en los juicios de amparo promovidos por particulares, lo anterior, se puede corroborar a partir del siguiente cuadro:

	2° trim. 2019 (mzo 2019 - may 2019)	%	Acum. 2019 (dic 2018 - may 2019)	%	Global (dic 08 - may 2019)	%
Administrativa	95	79.8%	182	79.1%	5,085	77.9%
●Otras	77	64.7%	150	65.2%	3,830	58.7%
●Fiscal	18	15.1%	32	13.9%	1,255	19.2%
Penal	16	13.4%	27	11.7%	733	11.2%
Laboral	2	1.7%	4	1.7%	360	5.5%
Civil	6	5.0%	17	7.4%	322	4.9%
Electoral		0.0%	0		17	0.3%
Derecho Internacional		0.0%	0		9	0.1%
Total de amparos en revisión turnados	119	100%	230	100%	6,526	100%

Autor: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Indicadores de Gestión Jurisdiccionales²⁴⁶.

Del cuadro anterior, se advierte que al menos en 2019, los amparos en revisión en materia administrativa implican una gran parte de la carga de trabajo de las Salas que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que esta materia que contempla a la fiscal implica la solución de una gran cantidad de amparos en revisión, incluso más que la materia penal, laboral o civil.

En ese sentido, sería más congruente que se emitiera una declaratoria general de inconstitucionalidad en materia tributaria, a efecto de que los gobernados no tuvieran la necesidad de interponer el juicio de amparo cada vez que advierten que una norma tributaria es inconstitucional, lo cual, reitero, sucede frecuentemente.

Al respecto, el Ministro Zaldívar refiere que la declaración de inconstitucionalidad con efectos erga omnes, no es una cuestión sencilla y ajena de complicaciones, toda vez que en ocasiones, la anulación de una norma general podría traer consecuencias graves a la

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3707825_20180426_1524678829.pdf

²⁴⁶Consultable

intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Lists/IndicadoresGestion/Attachments/42/2019%20-%20SEGUNDO%20TRIMESTRE.pdf

en

sociedad. Incluso pone como ejemplo que ante una posible declaración de inconstitucionalidad con efectos erga omnes del impuesto sobre la renta, tendría efectos desastrosos e inconvenientes para el erario público, toda vez que, al no contar con contribuciones para cubrir el presupuesto, se generaría un problema mucho mayor que los derivados de la vigencia de una norma irregular²⁴⁷. Es por esta razón, que se prevé en la legislación que la Corte puede fijar los alcances y las condiciones específicas de la declaratoria general, de forma similar a como se realiza en los casos de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales²⁴⁸.

Finalmente, se considera que aun con las reformas señaladas, la legislación actual sigue permitiendo que los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad queden subordinados al capricho de los órganos facultados para emitir normas generales. Toda vez que estos a pesar de que saben que la norma que emitieron es contraria a la constitución, no la ajustan a efecto de respetar el principio de supremacía constitucional, entre otros.

Por lo anterior, a efecto de tratar de solventar los problemas analizados en la presente investigación, propongo las siguientes modificaciones a la Constitución y la Ley de Amparo:

Constitución

Legislación actual	Propuesta
<p>Artículo 107 ...</p> <p>I ...</p> <p>II ...</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</p> <p>Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el</p>	<p>Artículo 107. ...</p> <p>I ...</p> <p>II ...</p> <p>Cuando en los juicios de amparo en revisión el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen la inconstitucionalidad de una norma general, el fallo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la sentencia se establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, los alcances y las condiciones de la declaración general de inconstitucionalidad.</p> <p>Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general, lo informarán a la Suprema Corte de Justicia</p>

²⁴⁷ Cfr. Zaldívar, Lelo de Larrea, Op. cit., p. 124.

²⁴⁸ Cfr. Ibídem, p. 125.

<p>problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p>	<p>de la Nación, y siempre que fuere aprobada por una mayoría calificada, el Pleno de la Suprema Corte ordenará la publicación de la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, en la que establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, los alcances y las condiciones de la declaración general de inconstitucionalidad.</p>
--	--

Ley de Amparo

Legislación actual	Propuesta
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI Declaratoria General de Inconstitucionalidad</p> <p>Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.</p> <p>Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI Declaratoria General de Inconstitucionalidad</p> <p>Artículo 231. Cuando en los juicios de amparo en revisión el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen la inconstitucionalidad de una norma general, el fallo se publicará en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>En la sentencia se establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, los alcances y las condiciones de la declaración general de inconstitucionalidad.</p>

FUENTES CONSULTADAS

Alf Ross, El concepto de validez y otros ensayos, sexta edición, México, Fontamara, 2014.

Arrijo Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, Editoria Themis, 22a edición, México 2014.

Atienza Manuel, Manero Ruiz, Juan, Las piezas del Derecho, Teoría de los enunciados jurídicos, Ariel Derecho, cuarta edición, España, 2015.

Ávila Ornelas, Roberto, La declaratoria General de Inconstitucionalidad en el nuevo juicio de amparo mexicano, en Estudios sobre el nuevo juicio de amparo, 1ª. Ed., Ciudad de México, 2015, editorial INADEJ

Bobbio, Norberto, Teoría General del Derecho, Capítulo II.

Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, 41ª, ed., México D.F., Porrúa, 2006.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1984, 5ª. Ed., Editorial Porrúa.

Burgoa Toledo, Carlos Alberto, La interpretación de las disposiciones fiscales, Editorial Thomson Reuters, México, Segunda edición 2014.

Cámara de Diputados, Obras completas de Mariano Otero: legado jurídico, político y diplomático, Ciudad de México, 2019, Consejo Editorial LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Campuzano Gallegos, Adriana Leticia, Manual para entender el juicio de amparo, México, D.F., 2015, Thomson Reuters.

Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, 3ª. Ed., México, Porrúa, 2009

Cárdenas Gracia, Jaime, La argumentación como derecho, México IJ-UNAM, 2005.

Cisneros Farías, Germán, Lógica Jurídica, Editorial Porrúa, México 2003

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Coordinadores, Cossío Diaz, José Ramón, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel, La Nueva Ley de Amparo, Editorial Porrúa, México, primera edición 2015.

Coordinadores Elisur Arteaga Nava y Karen González Rodríguez, La controversia constitucional, Estudio en homenaje a la escuela libre de derecho en su primer centenario, editorial Porrúa, México, 2013.

Cueva Fernández, R. De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional, Madrid, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017

Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, t. I, Coordinador Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Editado por el Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014

Dorantes Chávez, Luis Felipe y otra, Derecho Fiscal, Editorial Patria, México 2012

Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Aportaciones de Héctor Fix Zamudio al Derecho Procesal Constitucional, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Número 8, 2004.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Coordinador, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional Tomo I y II, Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional, 2ª. Ed., México, Marcial Pons, 2014

Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Sánchez Gil Rubén, El nuevo juicio de amparo, guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 8va. Ed., México 2012, Porrúa.

Fix-Fierro, Héctor, El poder del poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo, México 2020, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Barroso, Luis Roberto, Contramayoritario, representativo e iluminista: Las funciones de los tribunales supremos y los tribunales constitucionales en las democracias contemporáneas, en La justicia constitucional en tiempos de cambio, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019.

Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, 2a. e., México, ed. Porrúa, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor, La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, no 8,

Hart, H. L. A., El concepto de derecho, 3 e., trad. Carrió, G. R., Buenos Aires, ed. Abeledo-Perrot, 1961,

Hart, H. L. A., & Carrió, G. R. (1961). El concepto de derecho. 3ª. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Hernández Macías, Juan Luis, La declaratoria General de Inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2014, no. 38.

Herrerías Cuevas, Francisco Ignacio, Control de Convencionalidad y efectos de las sentencias, Editorial Ubijus, segunda edición, México, 2012.

Hierro, Liborio L., *La eficacia de las normas jurídicas*, 1a. ed., México, D.F., Fontamara, 2010.

Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1960.

Kelsen, Bulygin y Walter, Validez y eficacia del derecho, Buenos Aires, 2005, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma

Kelsen, Hans, La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional), México, UNAM, 2001. p.14

Kelsen, Hans, La teoría pura del derecho, 16ª. ed., trad. De Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2013.

López Bofill, Héctor, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Coordinador, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional Tomo I, Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014

Navarro, Pablo E., Validez y eficacia de las normas jurídicas, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, El derecho y la Justicia, Madrid, Trotta, 2da. Ed., 2000, p.209.

Navarro, E. Pablo, Dinámica y eficacia del derecho, un análisis conceptual de la obediencia y aplicación del derecho, 1a. ed., Fontamara, 2017.

Nino, Carlos S., La Constitución de la democracia deliberativa. Primera reimpression. Barcelona, Ed. Gedisa, 2003.

Núñez Vaquero, Álvaro y otro, Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho, México, IJ-UNAM, Vol. Uno, Cap. 16.

Ortega Maldonado Juan Manuel, Justicia Tributaria y Derechos humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

Pardo Rebolledo, Jorge Mario, el Juicio de amparo contra normas generales, en Ferrer, E., Martínez, F., & Figueroa, G. Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. T.I. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

Rivera León, Mauro Arturo y otro, Cuando la forma es fondo, Estudios de técnica legislativa y legilingüística, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Flores, México 2015.

Santiago Petracchi, Enrique, Marbury vs Madison, (Crangh's Report-Vol. I. p. 49). Lecciones y Ensayos N°25, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Sarubii García, David, Los efectos de invalidez erga omnes en México, un foro de principios, Editorial Tiran Lo Blanch, México, 2014.

Silva Meza, Juan N., La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Tamayo y Salmorán, Rolando, El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la Ciencia jurídica, Editorial Fontamara, México, primera edición 2011.

Ugarte, Pedro Salazar. El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica). LR González Perez, & D. Valadés, El constitucionalismo contemporaneo. Homenaje a Jorge Carpizo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013

Valdes, Clemente, Marbury vs. Madison: un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en Estados Unidos. Revista Iuris Tantum, N° 16, (2005), p. 376.

Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil, ley, derechos, justicia, 10ª. Ed, Madrid, 2011.

Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, Hacia una nueva Ley de Amparo, Editorial Porrúa, México 2013, cuarta edición.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas. (Ley de Amparo)

Código Federal de Procedimientos Civiles

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847.

Recursos Informáticos

Semanario Judicial de la Federación

Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>

Jurisprudencia

Tesis 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, t. II, p. 1647, registro: 2010143.

Tesis 1ª. II/2018 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I., enero de 2018, p. 282, registro: 2016003

Tesis P. LXX/2011 (9a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557, registro: 160480.

Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, libro 5, abril de 2014, p. 202 registro: 2006224

Tesis P./J. 112/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 19, registro: 192846.

Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, t.I, p. 1101, registro: 2016425.

Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 440, registro: 2009192.

Tesis: 1a. CCXCIV/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t.I, p. 397, registro: 2018800.

Tesis 1a. XXI/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, marzo de 2018, t.I, p. 1101, registro: 2016425.

Tesis: 1ª./J. 125/2017 (9ª.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación, libro 49, diciembre de 2017, tomo I, p. 121 registro: 2015679

tesis P.J. 9/2016 (10ª), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, p. 112, registro: 2012594

Tesis 2a./J. 42/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, p. 427, registro: 164779

Tesis 2a./J. 111/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIII, octubre de 2012; t.3; p. 1622, registro: 2001919.

Tesis I.8o.A.107 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 34, septiembre de 2016; t. IV; p. 2733, registro: 2012475.

Tesis 1a. CCX/2013 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XXII, julio de 2013; t.1; p. 553, registro: 2003943.

Tesis 1a. CIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, t.1, p. 962, registro: 2003308.

Tesis 1a. CII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013; t.1; p. 964, registro: 2003311.

Tesis IX.1o.A. J/5 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 23, octubre de 2015; t.IV; p. 3484, registro: 2010239.

Tesis 1a./J. 84/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 25, diciembre de 2015, t. I, pág. 186, registro: 2010676.

Tesis: 1a./J. 85/2015 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015; t. I; p. 184, registro: 2010675.

Tesis: 1a./J. 86/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015; t. I; p. 187, registro: 2010677.

Tesis: 2ª./J. 112/2019 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 69, agosto de 2019, tomo III, p. 2344, registro 2020425.

Tesis 2a./J. 95/2017 (10a.); Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, julio de 2017; t. I; p. 72, registro: 2014746.

Tesis 2a./J. 167/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, diciembre de 2017; t.I; p. 539, registro: 2015831.

Tesis 1a./J. 10/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 63, febrero de 2019; t. I; p. 493, registro: 2019365.

Tesis 1a./J. 25/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 64, marzo de 2019; t.II; p. 1127, registro: 2019511.

Tesis PC.XVII. J/20 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 67, junio de 2019; t. V, p. 4274, registro: 2020001.

Tesis 2a./J. 112/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 69, agosto de 2019; t. III; p. 2344, registro: 2020425.