



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

**El amparo contra el procedimiento de  
reforma o adición a la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos**

**Tesis**

Que para optar por el grado de  
**Licenciado en Derecho**

**Presenta**

Josimar Nasae Ruíz Ramírez

**Tutor: Dr. Luciano Silva Ramírez**

Facultad de Derecho



Ciudad Universitaria, junio de 2018.  
Cd. Mx.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 5 de septiembre de 2018.

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **RUIZ RAMÍREZ JOSIMAR NASAE** con número de cuenta 30715664-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL AMPARO CONTRA EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**, realizada con la asesoría del profesor **Dr. Luciano Silva Ramírez**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"EL interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO**  
**P R E S E N T E**

**Distinguido Licenciado:**

Por medio del presente escrito, me permito informar a Usted que la alumno **RUÍZ RAMÍREZ JOSIMAR NASAE**, con número de cuenta 30715664-0, elaboró bajo la dirección del suscrito la tesis titulada **"EL AMPARO CONTRA EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**, para optar por el título de Licenciado en Derecho; trabajo que he **APROBADO** completa y satisfactoriamente, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Cd. Universitaria Cd. Mx., a 3 de Septiembre de 2018.**

  
**DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ.**

*\*mpm.*



“El buen ciudadano es aquel que no puede tolerar en su patria un poder que pretende hacerse superior a las leyes”

Marco Tulio Cicerón  
(106 a. C. – 43 a. C.)



A mis padres, quienes con ejemplos de esfuerzo, honradez,  
honorabilidad y amor, guían mis pasos hasta hoy día.

A mi Universidad, de la cual espero ser digno representante.



---

# Índice

---

<b>Introducción</b>	15
<b>Capítulo I. Sistema Constitucional Mexicano</b>	23
1. Control de la constitucionalidad	26
1.1 Sistema difuso de constitucionalidad	30
1.2 Sistema concentrado de constitucionalidad	32
1.3 Sistema de control de la constitucionalidad en México	35
1.4 Control de la constitucionalidad en las entidades federativas	36
2. Medios de control de la constitucionalidad de las decisiones de poder político en México	40
2.1 Acción de inconstitucionalidad	40
2.2 Controversia constitucional	45
2.3 Juicio político	49
2.4 Procedimientos jurisdiccionales en materia electoral	52
2.5 Juicio de Amparo	55
2.6 Medios de control de la constitucionalidad locales	58
3. Decisiones del poder político	61
<b>Conclusiones</b>	63

<b>Capítulo II. Nueva Ley de Amparo</b>	67
1. Origen del amparo	71
2. Reformas Constitucionales de 2011	73
2.1 Motivación de la reforma estructural	76
3. Nueva Ley de Amparo 2013	78
3.1 Características de la nueva ley	79
3.2 Interés legítimo	80
3.3 Declaratoria General de Inconstitucionalidad	83
3.4 Amparo Adhesivo	86
3.5 Apariencia del Buen Derecho	88
3.6 Plenos de Circuito	90
3.7 Cumplimiento y Ejecución de las Sentencias de Amparo	92
4. El juicio de Amparo Actual	94
4.1. Amparo Indirecto	97
4.2. Amparo Directo	100
Conclusiones	101
<b>Capítulo III. Suprema Corte de Justicia de la Nación</b>	103
1. Naturaleza de una Corte Constitucional	107
1.1 Tribunales constitucionales en Derecho Comparado	108
1.2 ¿Tribunal constitucional en México?	114
2. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	119
2.1 Interpretación Conforme	121
3. Postura del Máximo Tribunal del país respecto a la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la Constitución General	122
Conclusiones	124

<b>Capítulo IV. Procedencia del amparo contra reformas o adiciones al texto constitucional</b>	127
1. Naturaleza y estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134
2. Certeza jurídica de las normas constitucionales	135
2.1 Tipos de normas	136
2.2 Procedimiento de reformas a la Constitución	137
3. Causales de procedencia del amparo	139
3.1 Improcedencia del juicio de amparo	141
3.2 Protección de los derechos humanos de las personas	146
4. Derecho comparado	148
4.1 Alemania	149
4.2 Bolivia	149
4.3 Chile	150
4.4 Colombia	150
4.5 Ecuador	150
4.6 España	151
4.7 Francia	152
4.8 Guatemala	152
4.9 Italia	152
4.10 Perú	153
4.11 Venezuela	153
5. Limitación del poder político por el interés público	154
5.1 Beneficios de la sujeción de las decisiones del Poder Político al control de la constitucionalidad	155
5.2 Propuesta de reforma al marco normativo en materia de amparo	159
Conclusiones	168
<b>V. Bibliografía</b>	173



---

# Introducción

---



El amparo es un medio de control de la constitucionalidad concreto y de carácter jurisdiccional, es decir, la promoción de este juicio únicamente altera, modifica o protege la situación jurídica del gobernado que lo invoca. Sin embargo, con la implementación de la nueva Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de abril de 2013, se habla de un avance en el campo de protección constitucional de los derechos fundamentales de los gobernados.

Esta reforma se puede analizar desde varios puntos fundamentales de cambio estructural que conllevan beneficios y retrocesos, a saber: se habla de un **Interés Legítimo**, que esencialmente tiene el objeto de tutelar mediante el juicio de amparo los llamados Derechos Humanos de la tercera generación, también denominados Derechos Sociales o Difusos. Sin embargo, la procedencia de los juicios de amparo para solicitar el respeto a los derechos de la tercera generación, son desgastantes y muy técnicos, esto contraviene la economía procesal en cualquier procedimiento jurisdiccional, ya que para la tutela de este tipo de derechos colectivos se debe procurar la sencillez, rapidez y eficacia con otros medios de impugnación más sencillos.

La posibilidad de generalizar los efectos de la sentencia de amparo, supera el principio de relatividad de la sentencia a través de un proceso de reiteración de criterios, es decir, la **Declaración General de Inconstitucionalidad**; esto es, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno o en Salas, resuelve por segunda vez consecutiva un juicio de amparo declarando inconstitucional una norma, esta resolución será notificada a la autoridad emisora para que subsane la inconstitucionalidad de la norma en un plazo no mayor a 90 días naturales y, en caso de no ser así, se procederá a declarar dicha norma como inconstitucional y dejarla sin efectos jurídicos sobre los gobernados. Esta resolución del máximo tribunal del país tendría efectos generales aplicables a todos los habitantes de la República sin que éstos tengan que invocar el

amparo y protección de la justicia federal. Sin embargo, con esta nueva atribución pareciera que el Poder Judicial de la federación estaría arrogándose facultades del Poder Legislativo Federal, ya que este último poder de la unión es el único que puede derogar leyes. Por otro lado, si el máximo tribunal del país declara inconstitucional una norma y no la expulsa del orden jurídico nacional, prácticamente estaría dando cabida a que dicha norma inconstitucional sea aplicada con posterioridad, lo que se torna como un despropósito jurídico.

Otra figura contemplada en esta reforma es el **Amparo Adhesivo**, una figura implementada con anterioridad, que tiene como fin robustecer los argumentos del juzgador de amparo por parte de la parte victoriosa del juicio. En crítica a esta figura se estima que contraria los principios constitucionales y naturales del juicio de amparo, ya que según nuestro texto constitucional y la ley de Amparo, este medio de control de la constitucionalidad procede esencialmente cuando exista una afectación directa o indirecta a la esfera jurídica del gobernado, y al caso concreto del amparo adhesivo, no existe ninguna afectación que origine la procedencia de esta figura. Se considera que lo idóneo es un recurso ordinario para cumplir con el fin de esta figura contemplada en la nueva ley de amparo y no la del juicio de amparo en sí.

Los artículos 107 Constitucional en su fracción X y 138 de la ley de amparo contemplan la figura de la **Apariencia del Buen Derecho**, esta figura tiene por objeto fijar la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo. Sin embargo, ésta pugna contra la naturaleza de la misma suspensión que tiene como finalidad preservar la materia del juicio y la apariencia del buen derecho implica entrar al fondo, prejuzgando sobre la constitucionalidad del acto reclamado, propiciando de esta manera la anticipación del fallo en el juicio que se estaría por iniciar.

Como nuevas autoridades substanciadoras del juicio de amparo se integran **Plenos de Circuito**, que tienen como finalidad dar solución a las contradicciones de tesis. Este nuevo órgano colegiado propicia el retardo en la impartición de justicia al estar triangulando el trámite y resolución de las contradicciones de criterios, porque lo que resuelva el Pleno de Circuito al final del día será supervisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, se crea todo un procedimiento para el **Cumplimiento y Ejecución de las Sentencias** de amparo, acertando al derogar la caducidad en los procedimientos tendientes a la ejecución de sentencias. Por otro lado, existe un retroceso en el juicio de amparo al no contemplar el retardo en el cumplimiento de las sentencias como causa de responsabilidad constitucional y penal de las autoridades responsables. Asimismo, la facultad de la Corte para separar de su cargo a funcionarios que incumplan la sentencia o que repitan el acto reclamado que fue amparado y remitirlos ante juez competente, colisiona con el fuero constitucional que poseen algunas autoridades que pueden ser sujetas de esta medida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todas estas nuevas figuras utilizadas en la Ley, demuestra un avance en el campo de protección constitucional de los derechos fundamentales del gobernado, empe-

ro, existen incongruencias jurídicas en la amplitud de este campo como las antes mencionadas. Dentro de las más importantes y objeto de estudio de la presente investigación es la improcedencia del juicio de amparo consagrada en el numeral 61, fracción I, de esta nueva Ley, limita la procedencia de este juicio como se plasma en la letra de la Ley:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

Como se expresa en el numeral citado, en su primera fracción, es improcedente promover un juicio de amparo e invocar la protección de la justicia de la nación por una adición o reforma a nuestro texto constitucional, aunque éstas violenten o restrinjan derechos fundamentales reconocidos en el mismo texto constitucional o en tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.

Bajo este análisis, resulta incongruente que adiciones o reformas al texto constitucional no estén sujetas a un control de constitucionalidad, ya que el procedimiento de reforma a la Constitución Federal -constituyente permanente- que se encuentra consagrado en el artículo 135 de la Carta Magna, puede contener vicios que violenten los derechos consagrados en la misma. Además, el órgano reformador es un órgano constituido susceptible de ordenar y ejecutar actos de autoridad, a los cuales se les combate mediante el juicio de amparo.

En adición a lo antes mencionado, nuestro máximo tribunal se ha pronunciado estableciendo de manera expresa que es incongruente denominar a una norma constitucional como inconstitucional, debido a la estructuración del procedimiento de reforma constitucional, es decir, que el proceso legislativo culmina con la publicación de la reforma o adición en el Diario Oficial de la Federación, esto hace que inmediatamente éstas se integren al texto constitucional formando así una incongruencia en cuanto al proceso de impugnación de ésta a través de un medio de control de la constitucionalidad, actualizándose la hipótesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, dicho criterio ha sido superado con la reforma humanista, ya que nuestro texto constitucional establece en su primer artículo que:

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.[...]

Al tenor de este numeral se establece la observancia de los derechos consagrados en nuestro texto constitucional así como en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, es decir, que si una reforma o adición a nuestra

Constitución restringe derechos consagrados en la misma, no solo violenta nuestro derecho interno, sino que también atenta contra tratados internacionales que tienen observancia por mandato constitucional, pero no sólo eso, cualquier acto derivado del procedimiento reformador, puede y debe ser combatido con las herramientas constitucionales idóneas. De esta manera, se supera el criterio del máximo tribunal y se expone el estado de indefensión en el que se encuentran los gobernados ante esta situación.

Existen dos tipos de revisión de las leyes: *a priori* o *a posteriori*, las cuales intentan regular este tipo de anomalías, de los cuales nuestro país sólo cuenta con el segundo control de leyes, lo que propicia que existan inconsistencias en las leyes y la constitución o inclusive entre las mismas normas constitucionales.

Si bien, todas las normas jurídicas son perfectibles, las reformas o adiciones al texto constitucional no son cosa menor, incluso se establece un procedimiento especial para que éstas se lleven a cabo, mismo que puede carecer de certeza o contemplar vicios que darían cabida a la impugnación de dicha reforma o adición a la Constitución y sería tortuoso el repetido procedimiento para ajustar las adiciones o reformas que vulneren los derechos de los gobernados.

En algunos países europeos y latinoamericanos principalmente, se implementado la procedencia de figuras muy similares al amparo, para poder impugnar las reformas o adiciones al texto constitucional que se trate. La acción pública de inconstitucionalidad es una de ellas, utilizada en Colombia, la cual procede contra vicios que existan en el procedimiento de modificación de la Constitución General y garantiza el cumplimiento y resguardo de los Derechos de los gobernados que han sido plasmados en su Constitución.

México a pesar de ser pionero en la materia de Amparo y protección de Derechos Humanos, no cuenta con un medio de protección sobre las violaciones procedimentales que se produzcan en una reforma o adición constitucional, ni con un control *a priori* de las normas. Ambos indispensables para nuestro país.

Dicho lo anterior, es menester de los juristas encausar el camino del mejor proveer para la protección de los derechos humanos plasmados en nuestra Constitución General, por lo que el objetivo principal de esta investigación es solidificar los argumentos de procedencia del Amparo contra las reformas o adiciones a la constitución, por vicios en su procedimiento de modificación de la misma y de esta manera, proponer un cambio normativo en materia de Amparo.

En el primer capítulo de esta investigación se analiza tanto el Sistema Constitucional en México y su evolución a través del tiempo, como los diversos medios de control de la constitucionalidad que existen para sujetar las decisiones del poder y cualquier acto de autoridad a lo establecido en nuestro texto constitucional. En el caso específico de México, se examina las características de los medios de control de la constitucionalidad locales que se contemplan en las entidades federativas.

En segundo lugar, se establece un capítulo exclusivo para analizar la nueva Ley de Amparo reglamentaria en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Este capítulo realiza un estudio sobre los nuevos elementos contemplados en esta reforma a la Ley antes mencionada, a saber, interés legítimo, declaratoria general de inconstitucionalidad, amparo adhesivo, la apariencia del buen Derecho, los plenos de circuito y el cumplimiento de las sentencias de amparo.

El tercer capítulo de la investigación se enfoca en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que funge como máximo tribunal del país, denominado, de manera criticable, tribunal constitucional y se aborda un estudio de Derecho comparado para mejorar la apreciación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual manera, se expone la importancia de sus resoluciones y criterios de interpretación, siendo este último el de la interpretación conforme, así como la postura de la misma con respecto a la procedencia del amparo contra reformas o adiciones a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Por último, una vez establecido el análisis de los temas mencionados, se encamina la investigación a argumentar la procedencia del amparo contra el procedimiento viciado para reformar o adicionar disposiciones a la Constitución Federal. Se implementan modelos de figuras jurídicas de derecho comparado que salvaguardan los derechos humanos consagrados en los textos constitucionales de más de diez países, con el fin de ponderar los beneficios que traería la procedencia del amparo contra este tipo de causal procedimental. Asimismo, se analiza el procedimiento constitucional vigente para reformar al texto de la Carta Magna y poder dilucidar causales no previstas en este procedimiento que dan cabida a la promoción del juicio de amparo y para culminar la investigación se plantea una propuesta de reforma al marco jurídico que regula el procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estado Unidos y al juicio de amparo.

En síntesis, las siguientes líneas tienen como finalidad analizar la viabilidad de la procedencia del juicio de Amparo contra deficiencias en el procedimiento de reforma al texto constitucional, aproximándonos al Derecho Procesal Constitucional, esperando que sean de utilidad para el mejor ejercicio de la abogacía en México.



---

# Capítulo I

---

## Sistema Constitucional Mexicano

1. Control de la constitucionalidad, 1.1. Sistema difuso del control de la constitucionalidad, 1.2. Sistema concentrado del control de la constitucionalidad, 1.3. Sistema de control de la constitucionalidad en México, 1.4. Control de la constitucionalidad de las entidades federativas. 2. Medios de control de la constitucionalidad mexicanos, 2.1. Acción de inconstitucionalidad, 2.2. Controversia constitucional, 2.3. Juicio político, 2.4. Juicio de amparo, 2.5. Procedimientos jurisdiccionales en materia electoral, 2.6 Medios de control de la constitucionalidad local, 3. Decisiones del poder político. Conclusiones.



En 1821, después de formalizada la independencia mexicana, se buscó constituir la organización del país acogiendo características del modelo estructural norteamericano. La Constitución de 1824, estableció una República federal y presidencial e incluyó las garantías individuales. Posteriormente, como resultado de los conflictos competenciales entre las entidades de la federación, se estableció una república bajo un sistema federativo de “Estados Libres y Soberanos”, en la constitución de 1857.

Un año después, Benito Juárez asumió la presidencia del país e inició un proceso de centralización del Poder, mismo que fue continuado por Don Porfirio Díaz. Los opositores de esta centralización no titubearon en levantar una revolución armada que culminaría en 1917 con la promulgación de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el General Venustiano Carranza.

Actualmente, el texto constitucional describe a México como una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación.

En este orden de ideas, debemos entender al Sistema Constitucional Mexicano, como la regulación y división del Poder soberano plasmado en la norma fundamental de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esto quiero decir que esta organización del Poder contempla la división del mismo, la estructura de la federación, el tipo de Estado, la forma de Gobierno y el control de la constitucionalidad.

De ahí que entendamos a una constitución en sentido amplio como la organización del poder en cuanto a su tipo de Estado y forma de Gobierno -régimen político-

protegida por una serie de normas jurídicas que dotan de obligatoriedad, certeza y permanencia dicha organización.

Al tenor de lo que nos menciona Lassalle: “*Los factores reales del poder [...] rigen en el seno de cada sociedad.*”,<sup>1</sup> entendiendo a estos factores como las instituciones a través de las cuales el Estado ejerce su soberanía, es necesario recalcar la importancia del Sistema Constitucional que se implementa en México y de esta manera comprender el ejercicio del Poder en nuestro país.

## 1. Control de la constitucionalidad

Todas las normas, actos u omisiones de los Poderes de la Unión, organismos autónomos constitucionales y en general de cualquier autoridad en un Estado democrático, deben encontrarse sujetas al control de la constitucionalidad, es decir, deben actuar en consonancia con la Constitución General.

Este concepto debe ser analizado desde su etimología, ya que es una palabra de origen alemán – *verfassungsmässigkeit* –. Esta palabra compuesta se podría interpretar como Constitución y conformidad o correspondencia. La constitucionalidad, entonces, es la conformidad con la Constitución.

Para el Dr. Luciano Silva Ramírez “*el control de la constitucionalidad tiene por objeto el Poder Político y tiene como propósito verificar que ese poder, su ejercicio, sea en consonancia con la constitución, por lo que, técnicamente lo jurídicamente correcto es hablar de control de la constitucionalidad, no de defensa de la constitución ni de justicia Constitucional...*”<sup>2</sup>

Por su parte, el Dr. Covián Andrade nos dice que la expresión <<control de la constitucionalidad>> es una abreviatura de la frase completa “control de la constitucionalidad del poder político”, que debe entenderse de la siguiente forma:

... el control de la constitucionalidad del poder político es la verificación (control), de la correspondencia (constitucionalidad), entre las decisiones relativas a los procesos del poder (objeto del control), en los casos en los que éstos están regulados en la constitución y en las normas constitucionales (medida o parámetro del control).<sup>3</sup>

Hay que mencionar además, que de esta definición se desprenden el objeto y objetivo específico del control de la constitucionalidad, como esencialmente políticos, ya que el control se ejerce sobre las decisiones del Poder Político y no sobre la Constitución.

---

1 Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, México, EDAMSA, 2006, Pág. 11

2 Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa 2015, pág. 34.

3 Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, México, CEDIPC, 2013, Pág. 6.

El objeto del control y su objetivo son diferentes, pues el primero atañe al tenor de sujetar las decisiones del Poder Político a un análisis minucioso por parte del órgano facultado para ejercer el control de la constitucionalidad, con el fin de determinar si las decisiones son constitucionales o no.

Por otra parte, el objetivo específico o finalidad principal del control de la constitucionalidad, es destruir o dejar sin efectos las decisiones que toman los detentadores formales del poder, cuando estas han sido calificadas por el control de la constitucionalidad como inconstitucionales.

En otras palabras, cuando una ley, acto u omisión emitida por los detentadores formales del poder se encuentra sujeta a un análisis para verificar su constitucionalidad, se puede decir que se está cumpliendo con el objeto del control de la constitucionalidad.

Sin embargo, ¿qué pasa cuando derivado de este análisis, se halla a la ley, acto u omisión como inconstitucional?, no tendría ningún propósito el dejarlo subsistir, a pesar, de que ya se haya cumplido con el objeto del control de la constitucionalidad.

Es entonces cuando se actualiza la finalidad del control de la constitucionalidad, o sea, el órgano detector de la inconstitucionalidad se encuentra facultado para destruir o dejar sin efectos dicha ley, acto u omisión inconstitucional garantizando, de esta manera, el cabal cumplimiento del texto constitucional.

Al respecto el Dr. Luciano Silva Ramírez señala:

... el control de la constitucionalidad tiene por objeto el poder político y como propósito verificar que ese poder sea en consonancia con la Constitución; si el ejercicio del poder es acorde a la Constitución la manifestación del poder será válida, si ese poder no es conforme a la Constitución hay que declararlo inválido por inconstitucional...<sup>4</sup>

Otro rasgo del control de la constitucionalidad es el antes mencionado órgano ejecutor, es decir, aquel órgano que se encuentre facultado constitucionalmente para poder ejercer dicho control.

Anteriormente existían dos sistemas de control de la constitucionalidad; el control por órgano político y el control por órgano jurisdiccional. El primero de estos desechado en definitiva desde hace medio siglo en Europa, por su ineficacia y escasa viabilidad, ya que, en este sistema eran los mismos detentadores formales del poder político quienes sometían a su estudio sus propias decisiones.

El también denominado *control de la constitucionalidad por órgano legislativo* tuvo sus orígenes al final de la monarquía francesa. Como fundamento del nuevo Estado liberal burgués, se les confió a los asambleístas, representantes de los ciudadanos burgueses, la facultad de verificar la validez de las leyes, ya que los jueces, incondicionales subordinados del Rey, eran vistos con desconfianza por este nuevo régimen político.

---

<sup>4</sup> Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed, México, Porrúa, 2014, Pág. 16.

Al respecto nos dice Mauro Capelletti:

El sistema tradicional francés de control político encuentra sus razones ideológicas en Montesquieu y la teoría de la separación de poderes, que con su formulación más rígida, fue considerada como irreconciliable con toda posibilidad de interferencia y de control de los jueces en la esfera del Poder Legislativo, además de que este último era estimado como la manifestación de la soberanía popular.<sup>5</sup>

Este control de la constitucionalidad con intervención de los órganos de carácter político dio lugar a la creación de un Consejo Constitucional, el cual en coordinación con el Consejo de Estado y la Corte de Casación tutelaba el régimen constitucional y los derechos humanos consagrados en la Carta Magna.

Sin embargo, dicho órgano de control perseguía la finalidad de mantener la división de competencias entre gobierno y el parlamento, no así la de proteger la libertad o algún otro derecho humano, ya que esa resultaba labor específica del Consejo de Estado.

El control político de la constitucionalidad que ejercía este Consejo Constitucional comenzó a perder fortaleza por las asiduas críticas recibidas por los juristas especialistas en constitucional, ya que la intervención de éste en la calificación de constitucionalidad de las leyes generaba que el propio cuerpo parlamentario se convirtiera en juez y parte a la vez, lo que no garantizaba la absoluta imparcialidad en sus decisiones.

Karl Loewenstein es uno de los críticos de este sistema de control de la constitucionalidad al fijar la siguiente postura respecto del control político: “*El Parlamento que ha emitido una ley es el menos apropiado para convertirse en defensor de la Constitución [...] No se puede esperar que la Asamblea [...] se corrija a sí misma*”.<sup>6</sup>

Con el paso del tiempo comenzaron a relucir esta deficiencia del sistema, haciendo necesaria la reorganización en el control de los Poderes. Es así como en sustitución a este control, surgen los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad.

A diferencia de los sistemas de control por órgano legislativo, en los jurisdiccionales de control debe recibirse petición de parte y excepcionalmente *a priori* o de oficio para que se ejerza el control de la constitucionalidad, cosa que no pasa en el control por órgano legislativo ya que en este sistema se ejercía la constitucionalidad *a priori*.

Las características fundamentales del sistema jurisdiccional son que el control de la constitucionalidad es cumplido por un órgano externo al procedimiento legislativo proveído de los requisitos de imparcialidad y profesionalismo; el control se realiza

---

5 Capelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, Trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, T. XVI, núm. 61, Pág. 51.

6 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. Alfredo Gallegos Anabitarte, 2ª ed, España, Ariel, 1969, Pág. 317.

con base en un procedimiento que presenta las características básicas de un juicio y se basa en las técnicas propias del método jurídico.

Es importante saber que todo sistema de control de la constitucionalidad debe contar con elementos esenciales que le permitan su funcionamiento, a saber:

- a) *El órgano facultado para ejercer el control de la constitucionalidad;*
- b) *El o los recursos que permitan ejercer el control de la constitucionalidad; y*
- c) *Los procedimientos expresos para aplicar los medios de control de la constitucionalidad.*

Actualmente, el sistema de control de la constitucionalidad aceptado en la mayor parte del orbe es el jurisdiccional, que a pesar de ser uno en sí, posee subdivisiones características de dos sistemas completamente distintos. El sistema de control “difuso” o americano y el sistema “concentrado” o europeo han sido identificados como los máximos representantes de este control jurisdiccional.

Habría que decir también que existen sistemas de carácter híbrido o intermedio, es decir, cuentan con principios de los modelos -difuso y concentrado-, sin regirse por las reglas específicas de uno u otro. Este tema lo contemplaré más adelante en el desarrollo del presente capítulo, por ahora basta con tener en cuenta que también existe este tipo de modelo de control de la constitucionalidad.

El tratadista Hans Kelsen, aunque convencido como fundador del sistema de control de la constitucionalidad concentrado, considera que independientemente del órgano que se encargue del control de la constitucionalidad, éste debe ser de carácter jurisdiccional, formando parte del poder judicial o no al afirmar que: *“La cuestión de saber si un órgano llamado a anular las leyes constitucionales puede ser tribunal está fuera de discusión; su independencia frente al Parlamento como frente al gobierno son los que deben estar en tanto que órganos participantes del procedimiento legislativo, controlados por la jurisdicción constitucional”*.<sup>7</sup>

De modo que podemos aducir que los sistemas de control de la constitucionalidad se han desarrollado en dos vertientes opuestas; el control por órgano político y el control por órgano jurisdiccional, resultando este último como el de mayor garantía constitucional para la protección integral de la norma fundamental. Asimismo, el control jurisdiccional se ha seccionado en dos clasificaciones reconocidas; el sistema jurisdiccional difuso y el sistema jurisdiccional concentrado, a salvedad del sistema híbrido que habré de comentar más adelante.

---

7 Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, IJ, 1974, Pág. 492.

## 1.1 Sistema difuso del control de la constitucionalidad

Este control de la constitucionalidad es el más longevo, tiene sus raíces en el derecho británico y fue implementado por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica.

Alexander Hamilton impulsó la existencia de un medio para salvaguardar los principios constitucionales, dando origen a la *Judicial Review of Legislation*, ante lo cual, Mauro Capelletti menciona que: “*El principio inglés de la incontrolada supremacía del poder legislativo contribuyó, en lugar de constituir un obstáculo, a la formación americana del principio opuesto, en virtud del cual, las leyes del Parlamento están sujetas al control de validez por parte de los jueces*”.<sup>8</sup>

Así es como nacen las instituciones tutelares que resguardan el principio de supremacía constitucional. Además, la controversia surgida en el caso *Marbury vs Madison* en 1803, tuvo como resultado una sentencia, emitida por el Juez John Marshall, que es un pilar judicial en el sustento de la supremacía constitucional y contempla una serie de principios, a saber:

- I. La esencia del Poder Judicial radica en que éste es el único que puede validar las leyes y en su caso interpretarlas para su aplicación al caso concreto;
- II. El poder judicial también se encuentra sujeto a las leyes emitidas por los constituyentes; y
- III. La constitución es una norma de aplicación general, independientemente del órgano que se encargue de aplicarla, es decir, ningún poder se encuentra por encima de la norma fundamental.

Con estos principios podemos dilucidar que el *Judicial Review of Legislation* tiene como fin descalificar toda vulneración a los derechos contenidos en el texto constitucional e invalidar toda norma que se oponga un derecho reconocido en éste, en palabras del Dr. Héctor Fix-Zamudio: “*El sistema americano puede configurarse como la atribución del órgano judicial ordinario de la salvaguarda de la constitución...*”.<sup>9</sup>

De esta manera, podemos afirmar que en el sistema difuso del control de la constitucionalidad, son varios los juzgadores que tienen competencia constitucional, a pesar de compartir competencia de legalidad, por ello se cataloga como difuso.

En otras palabras, no hay una diferenciación entre el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad, ya que un juez ordinario al ser competente para resolver sobre la legalidad de normas emanadas de la constitución, también lo es para resolver la constitucionalidad de éstas.

---

8 Capelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho comparado*, Trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, T. XVI, núm. 61, Pág. 32.

9 Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, UNAM, México, 1960, Pág. 154.

Sin embargo, en los sistemas difusos existe una sentencia definitiva de la corte suprema que es inatacable, es decir, no puede ser combatida por algún otro recurso y los efectos de las sentencias únicamente se constriñen al caso concreto, dejando antecedentes que fomentarán la creación de criterios por este máximo tribunal, o sea, la jurisprudencia.

El *Stare Decisis* coacciona a todos los jueces, cualquiera que sea su jurisdicción, a acatar los criterios que asuma el máximo tribunal. De esta manera, la declaración de inconstitucionalidad de alguna ley asume efectos *erga omnes*, lo que deja dicha ley como simple letra muerta. No obstante, Kelsen fue de los primeros críticos de este tipo de sistema al señalar las imperfecciones que contenía el mismo.

Para el jurista vienés, las decisiones que toma el máximo tribunal exceden sus facultades como órgano jurisdiccional, ya que éste no cuenta con las atribuciones para decretar la anulación del mundo jurídico de una ley considerada inconstitucional, lo que conlleva ciertos riesgos, a saber, esta ley podría seguirse aplicando por falta de difusión del criterio asumido por la Corte, o dos Cortes se pueden pronunciar en distinto sentido respecto de la misma ley. Derivado de estas imperfecciones se vislumbra la falta de eficacia en esta característica del sistema.

Por otro lado, se concibe que tanto un acto concreto de autoridad, como una ley general, pueden afectar los derechos humanos de la persona, por ello resulta procedente que se sujeten al control de la constitucionalidad a través de un único recurso, independientemente de que ambos actos tengan naturaleza distinta, ya que la procedencia del recurso versa sobre la aplicación concreta del acto que vulnera los derechos del individuo.

El *Habeas Corpus* se concibe como una institución protectora de los derechos humanos en el orden penal, pues su finalidad es la de proteger a aquellas personas que se encuentren enfrentando un proceso penal o sujetos a la ley de la materia.

La Carta Magna de los Estados Unidos de Norteamérica concibe a esta figura como un recurso de revisión legal y constitucional sobre los actos dentro y fuera de un proceso penal. Es así como surge la garantía constitucional al debido proceso.

Esta figura icónica del sistema difuso se establece como el único medio de control de la constitucionalidad, promovándose por la vía procesal indirecta, lo que quiere decir que, a pesar de emitirse un acto concreto o una ley de manera inconstitucional, se debe esperar a que exista un acto de aplicación derivado de éstos, que afecte los derechos del individuo para poder promover el recurso y combatir la inconstitucionalidad.

Esta característica tiene razón de existencia en su génesis, ya que el sistema difuso de control de la constitucionalidad nació como un sistema de protección de derechos individuales. Es decir, la base funcional del recurso de control no es la naturaleza del acto sujeto a control, sino la afectación que éste causa a los derechos humanos.

Ahora bien, la crítica sobre esta figura es que se presenta un problema de lógica en la estructuración del único recurso disponible en un sistema difuso, ya que los efectos relativos de la sentencia definitiva que resuelve la constitucionalidad del acto concreto están atendiendo a la naturaleza del acto, es decir, como acto concreto la sentencia es relativa y sólo constriñe a la persona que invocó al recurso. Sin embargo, tratándose de una ley, cuya naturaleza es general, la sentencia debería ser general y no relativa como lo es en el sistema difuso de control de la constitucionalidad, lo que nos lleva nuevamente a las imperfecciones manifestadas por el jurista Hans Kelsen.

Resulta importante mencionar que a pesar de exhibirse dicho error lógico de estructura en el sistema, éste tiene razón en su naturaleza, ya que como lo comentamos anteriormente, el génesis del sistema difuso atiende a la protección de los derechos del individuo que forman parte de la constitución de un Estado, sin embargo, no la componen por completo.

En síntesis, este sistema de control de la constitucionalidad está diseñado para proteger los derechos de los individuos, cuando se vean afectados por la aplicación de un acto concreto o una norma general, vislumbrando su inconstitucionalidad.

Con esto quiero decir que la protección de la Constitución en el sistema difuso de control de la constitucionalidad, es limitada al proteger únicamente derechos humanos consagrados en ésta, ya que la Constitución no sólo está compuesta por derechos de los individuos, sino también contempla la organización y estructuración del Estado.

Por lo que respecta a la jurisprudencia emanada por el máximo tribunal, debemos entenderla como mandatos supremos que armonizan criterios de los demás órganos de competencia constitucional. Esto con el fin de evitar la aplicación de leyes o actos que hayan sido declarados inconstitucionales por jurisprudencia en sus respectivos tribunales. Sin embargo, las imperfecciones en atención a dichas resoluciones del máximo tribunal dan cabida a una serie de problemas jurídicos.

## 1.2 Sistema concentrado de control de la constitucionalidad

El otro sistema de control jurisdiccional, tuvo su origen en Austria con la reforma de 1929 a su constitución. El objetivo final de este nuevo control de la constitucionalidad es esencialmente proteger completamente a la constitución, mediante una auténtica jurisdicción constitucional.

El nacimiento de una Corte Constitucional con vida autónoma e independiente del Poder Judicial Federal, es el primer fundamento de este sistema, según su creador: Hans Kelsen.

A diferencia de su antecesor, el control concentrado de la constitucionalidad se caracteriza por contrariar al control difuso de la constitucionalidad, a pesar de que ambos controles pertenecen al ámbito jurisdiccional.

En el sistema de control concentrado existe una clara distinción entre el control constitucional y el control de legalidad, tan es así que ambos tienen sus respectivas competencias excluyentes.

En la primera competencia, o también denominada competencia ordinaria, se prevé la existencia de varios tribunales que se clasifican por materia, cuantía, territorio, etc., a diferencia de la segunda competencia que es de índole constitucional y sólo cuenta con un órgano que ejerce facultades excluyentes, más no exclusivas.

Este único órgano conocido como Tribunal Constitucional, sólo se encarga de resolver la constitucionalidad de actos o leyes e interpretar las normas constitucionales, dando la característica principal de este sistema de control “concentrado” de la constitucionalidad. Pero esto no limita al Tribunal Constitucional de conocer sobre el control de la legalidad, es decir, este órgano competente en materia constitucional excluye a todos los demás órganos jurisdiccionales para conocer sobre temas de constitucionalidad, lo que lo hace excluyente. Asimismo, puede conocer sobre asuntos de legalidad si así se establece en las normas que regulan su competencia, o sea, no es exclusivo.

Es posible que no sean las únicas atribuciones de este tribunal, pues, al respecto Fix-Zamudio nos señala que:

Las atribuciones de la Corte Constitucional no son estrictamente jurisdiccionales, sino que al mismo tiempo asume un papel directamente político, pues al lado de los recursos jurídicos se establecen procedimientos para el conocimiento de la constitucionalidad de leyes y reglamentos a petición de las autoridades federales o provinciales y en ciertos casos de oficio, con la característica que califica al sistema de que las decisiones de la Corte Constitucional tienen efectos absolutos.<sup>10</sup>

De manera puntual, me refiero a las atribuciones emanadas de las resoluciones que dicta el alto tribunal, ya que éste, al declarar la nulidad total o parcial de una ley que se considere contraria al texto constitucional, obtiene facultades para dictar las medidas necesarias a fin de que no se genere un vacío legal, según los artículos 138 a 145 de la Constitución austriaca, la corte cuenta con facultades en diversas ramas de los Poderes de la Unión, de las que destacan por su importancia algunas, a saber:

- I. Puede sacar del mundo jurídico la norma total o parcialmente, sin tener que pasar por el mismo procedimiento de su creación, es decir, se enviste de facultades legislativas al derogar o abrogar ordenamientos jurídicos.
- II. Puede invocar normas que han sido derogadas o abrogadas por la entrada en vigor de la ley que ha sido calificada como inconstitucional.
- III. Puede conocer del control preventivo de las normas (*a priori*) y competencia de las autoridades administrativas para crear actos individuales y concretos de imperio.

---

10 Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, Págs. 139 y 140.

- IV. Puede conocer de lo relativo a las elecciones públicas y el referéndum, así como de iniciativas populares y otras figuras constitucionales que garanticen la democracia.
- V. Puede conocer de violaciones en materia de derecho internacional público, de conformidad con las disposiciones de una ley especial.

Además, este sistema implementa diversos medios de control de la constitucionalidad, estructurados con respecto de la naturaleza del acto que combatan. Estos recursos pueden ser interpuestos mediante la vía procesal directa salvo algunas excepciones donde deben ser interpuestos por la vía indirecta.

La existencia de diversos medios de control de la constitucionalidad en el sistema concentrado tiene razón en consideración a las circunstancias específicas en las que se emiten los actos concretos, omisiones o leyes con carácter inconstitucional, ya que como planteamos con anterioridad, el objetivo de este sistema es la protección integral de la constitución y no sólo de los derechos humanos consagrados en ésta.

Todos los recursos para impugnar las decisiones que toman los detentadores formales del poder, como regla general, se pueden interponer desde el mismo acto de su emisión, es decir, de manera directa, o en algunos casos de manera anticipada como ocurre con el control *a priori*.

La característica general sobre este sistema es que cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de una ley, reglamento o tratado, tal declaración se enviste de efectos *erga omnes*, es decir, es de carácter general y oponible a terceros, y como ya se mencionó con anterioridad, la declaración general de inconstitucionalidad conlleva el ejercicio de facultades legislativas de la Corte al abrogar la ley del orden jurídico, sin destruir situaciones jurídicas concretas habidas bajo la vigencia de la ley inconstitucional; opera *ex nunc*.

Sin embargo, a toda regla le existe una excepción, y esta se presenta cuando se protegen los derechos humanos consagrados en la constitución, ya que al igual que en el sistema difuso, tiene que existir un acto de aplicación para que éstos se vulneren y pueda proceder este medio de control constitucional.

Debemos entender que para que se vulneren los derechos de los individuos es necesario un acto de aplicación, sin embargo, no necesariamente se refiere a una acción por parte de los detentadores formales del poder, sino también a una omisión en el cumplimiento de sus derechos por parte de éstos.

La *Beschwerde* o queja constitucional, es el recurso que permite al gobernado demandar la nulidad de un acto administrativo que le afecta su esfera jurídica y la resolución que caiga sobre dicho recurso tendrá efectos concretos, es decir, únicamente protegerá o modificará la esfera jurídica de aquel que la invoque.

De esta manera, se entiende la variación de efectos de las sentencias que recaen so-

bre los medios de control de la constitucionalidad, siendo éstas consonantes con la naturaleza del recurso y el acto que se impugna. Consecuentemente, las sentencias que recaen sobre estos recursos pueden tener efectos generales o particulares, dependiendo de la naturaleza del acto que haya sido combatido y el recurso que haya sido invocado.

Es así como se cumple con el objeto y el objetivo del control de la constitucionalidad, que es destruir o dejar sin efectos las decisiones que toman los detentadores formales del poder, cuando estas han sido calificadas por el control de la constitucionalidad como inconstitucionales, independientemente de que se trate una vulneración a los derechos del individuo o una violación al texto constitucional.

Es por ello que, Mauro Capelletti declara que: “*El sistema austriaco asume la naturaleza de un control constitutivo de la invalidez y consiguiente ineficacia de las leyes contrarias a la constitución*”.<sup>11</sup>

En síntesis, el sistema concentrado de control de la constitucionalidad es un sistema idóneo para la protección integral de la constitución, a diferencia del sistema difuso de control de la constitucionalidad, que por su génesis, se ha inclinado a salvaguardar los derechos de los individuos particularmente consagrados en el texto constitucional. Por ello, el Dr. Covián refiere que: “...*el sistema difuso es un sistema de control que se limita a proteger los derechos individuales, mientras que en el sistema concentrado, se trata de proteger a la constitución y a las normas constitucionales integralmente*”.<sup>12</sup>

Es probable que esta distinción entre ambos sistemas de control de la constitucionalidad sea cierta, sin embargo, esto no quiere decir que uno esté mal y el otro no. Es necesario contextualizar el origen de cada sistema para entender las consecuencias del mismo y lo que buscaba proteger.

En particular, concuerdo con la diferenciación que emite el Dr. Covián, y las características de cada uno de los sistemas, empero, existe una justificación natural para determinar el objetivo de protección de cada sistema y esto no hace que se desvirtúe la eficacia de cada uno.

### 1.3 Sistema de control de la constitucionalidad en México

Como ya lo habíamos mencionado, aparte de los sistemas de control de la constitucionalidad de índole jurisdiccional; difuso y concentrado, existen controles de la constitucionalidad mixtos o híbridos, que poseen características particulares de ambos, inclusive generan sus propias características.

11 Capelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho comparado*, Trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, T. XVI, núm. 61, Pág. 66.

12 Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, México, CE-DIPC, 2013, Pág. 141.

Es un hecho que en América Latina existió una gran influencia del sistema de control de la constitucionalidad difuso o americano, sin embargo, cada país ha ido evolucionando en su regulación en materia de derechos humanos y protección constitucional. Han adoptado varios principios que conforman el sistema de control de la constitucionalidad austriaco o concentrado.

Como resultado de esta mezcla de principios, tanto del sistema americano como del europeo, han nacido varios sistemas de control de la constitucionalidad híbridos, que poseen varias características de ambos sistemas.

México no fue la excepción, nuestro texto constitucional es muy claro, al mencionar los principios de protección de la constitucionalidad como tarea exclusiva del Poder Judicial de la Federación, característica del sistema norteamericano. En este tenor, Antonio Carrillo Flores nos dice:

... suele decirse que el control de la constitucionalidad es en México tarea privativa del Poder Judicial, y específicamente de la Suprema Corte. La afirmación es excesiva; aunque es verdad que conforme a nuestro sistema, inspirado en el norteamericano, aunque no copia de él, los principios más generales relativos a la tutela o salvaguarda de la vigencia de la Constitución están contenidos en preceptos relativos al Poder Judicial de la Federación.<sup>13</sup>

El artículo 133 establece la supremacía constitucional como marco de derecho interno, que regula a nuestro país al expresar que todas las leyes secundarias emanadas del texto constitucional y los instrumentos internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por la Cámara Alta del Senado de la República serán *la Ley Suprema de toda la Unión*.

Asimismo, se contemplan diversos medios de control de la constitucionalidad dentro de la Carta Magna. De manera puntal me refiero a los artículos 99, 103, 105, 107, 110, 111 y 114, que contemplan esta protección del texto constitucional a través de los procesos jurisdiccionales en materia electoral, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio político, respectivamente.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí enunciando cuatro características fundamentales del sistema de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder político en México, a saber:

- a) Es el Poder Judicial de la Federación el único competente para ejercer el control de la constitucionalidad, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito en diversas materias. En esta tesitura, el Dr. Luciano Silva Ramírez comenta lo siguiente:

---

13 Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1981, Pág. 20.

... en México [...], el único facultado para efectuar el control de la constitucionalidad del ejercicio del poder político lo es exclusivamente el Poder Judicial de la Federación, en su modalidad por vía de acción, ninguna autoridad, ni jueces del orden común, pueden abordar aspectos de control de la constitucionalidad...<sup>14</sup>

De modo que, son varios los jueces que conocen sobre el control de la constitucionalidad, al igual que en el sistema difuso. Esta característica conlleva a vislumbrar la falta de diferenciación sobre el control de legalidad y el control de constitucionalidad.

- b) Asimismo, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tiene la última palabra sobre las sentencias que recaigan en los medios de control de la constitucionalidad promovidos, dejando un precedente (jurisprudencia), que deben de acatar los demás jueces que les compete el control de la constitucionalidad, una especie de *Stare Decisis*, característica innegable del sistema americano.
- c) México cuenta con diversos medios de control de la constitucionalidad, que no sólo salvaguardan los derechos humanos de los gobernados, sino que también protegen las normas constitucionales, cuando éstas son trasgredidas por los detentadores formales del poder, a saber:
  - 1. Juicio de amparo
  - 2. Controversias constitucionales
  - 3. Acción de inconstitucionalidad
  - 4. Juicio político
  - 5. Procesos jurisdiccionales en materia electoral (acción de inconstitucionalidad en materia electoral y juicio de derechos político electorales)

La existencia de varios medios de control de la constitucionalidad en nuestro país es una característica representativa del sistema austriaco, ya que garantizan una protección integral del texto constitucional.

- d) El alcance de los efectos de las sentencias que se emiten sobre el control de la constitucionalidad por el Poder Judicial de la Federación.

Al ser un sistema creado bajo la influencia del sistema americano, no es raro que los efectos de las sentencias sean constreñidos sólo a las personas que invocan los medios de control de la constitucionalidad. Sin embargo, se ha intentado evolucionar en esta deficiencia del sistema mexicano, ya que, como lo abordaremos más adelante, con la reforma a la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, se implementaron

---

14 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, Pág. 16.

figuras jurídicas nuevas, dentro de las cuales se encuentra la *Declaratoria General de Inconstitucionalidad* que puede emitir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que supera –aparentemente– el principio de la fórmula Otero en nuestro país.

De acuerdo con las características generales, antes mencionadas, sobre el control de la constitucionalidad en México, podemos dilucidar que se trata de un *Sistema Híbrido* con características particulares, así como de ambos sistemas de control jurisdiccional: difuso y concentrado.

Baste como muestra la diferenciación en la naturaleza y objetivos de los medios de control de la constitucionalidad que se encuentran vigentes en nuestro país, así como la tendencia a controlar la constitucionalidad de las decisiones del poder político en las entidades federativas, de las cuales hablaremos a continuación.

#### 1.4 Control de la constitucionalidad en las entidades federativas

El control de la constitucionalidad local es un tema muy controvertido, pues nos lleva a analizar lo que es el federalismo mexicano y sus respectivos dogmas sobre los “Estados Libres y Soberanos”, al tenor de lo que expresa Manuel González Oropeza: “*La soberanía de los estados no es incondicional, sino que está sujeta a un ‘régimen interior’, que no se define en la Constitución federal y, que desde el nacimiento de nuestro país, ha representado el problema de los problemas del federalismo mexicano...*”.<sup>15</sup>

Este conflicto jurídico sobre la, supuesta, soberanía de las entidades federativas, establecida en la Constitución mexicana es digno de un análisis propio, el cual no es objeto directo de estudio de la presente investigación. Por ello, sólo mencionaré el régimen constitucional local, sin llegar a un análisis sobre éste.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, es uno de los preceptos con mayor importancia en nuestro orden jurídico nacional, ya que establece el tipo de Estado y forma de gobierno que prevalecerá en México.

Además, dentro de sus cuatro renglones, este precepto constitucional establece la soberanía de las entidades federativas con respecto a su régimen interior. Lo que dota de autonomía a éstas para poder regular todos los acontecimientos que se susciten dentro de su territorio, siempre y cuando no exista facultad expresa de la federación para actuar al respecto.

En ese tenor, podemos argumentar que las entidades federativas se encuentran facultadas para implementar sistemas de control de la constitucionalidad según su orden jurídico interno. Sin embargo, como ya lo habíamos mencionado, es el Poder Judicial de la Federación quien se encarga de ejercer el control de la constitucionalidad, no así el Poder Judicial Local.

15 González Oropeza, Manuel, *La función judicial en el control constitucional de las entidades federativas. Distribución de competencias del Federalismo Mexicano*, IJ, UNAM, México, Pág. 209.

Esto supone que existe autonomía de las entidades federativas para ejercer el poder, siempre que cuenten con las siguientes características: 1) autonomía para legislar en su régimen interior; 2) autonomía para designar a sus autoridades y 3) autonomía para resolver los asuntos que le competan. Todas estas características sin la intromisión de un agente externo a los poderes estatales.

La primera característica se concibe en varios preceptos constitucionales vigentes, en los cuales se prevé la facultad de las asambleas locales para expedir leyes que regulen el actuar de su población. Asimismo, la segunda característica también se encuentra contemplada ya que la elección de autoridades se regula por las leyes locales garantizando la no intromisión de agentes externos a los tres poderes locales.

Por último, la característica de firmeza en cuanto a sus resoluciones, se ve afectada por la competencia federal para resolver definitivamente las impugnaciones que aleguen alguna violación al texto constitucional o derechos humanos consagrados en éste.

Haciendo alusión al artículo 124 de nuestra Constitución, donde se prevé la competencia de las entidades federativas y la federación, podríamos llegar a la conclusión de que las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son inatacables en todas sus materias, con la salvedad de que se invoque un medio de control de la constitucionalidad, ya que siendo ese el caso, le competará a la autoridad federal resolver sobre éste, como lo señala el Dr. González Oropeza:

La armonización de las facultades constitucionales de los tribunales de la federación con la de los estados debe hacerse de una manera tal que el régimen interior de los estados no se afecte por la intervención indiscriminada de la federación. [...] los tribunales federales deben ser los garantes efectivos de la Constitución federal y para ello, todo acto de autoridad está sometido a su jurisdicción.<sup>16</sup>

En la actualidad la mayoría de las entidades federativas poseen medios de control de la constitucionalidad internos que han sido sustentados por la opinión de grandes tratadistas del derecho. Dejaré hasta aquí la mención del control de la constitucionalidad a nivel local, con el fin de no entrometerme en conflictos e incongruencias en el tema que desviarían el análisis central de esta investigación.

En síntesis, el control de la constitucionalidad en las entidades federativas es una réplica a escala del control de la constitucionalidad de las decisiones del poder político que se plantea en nuestro texto constitucional y tiene como fin salvaguardar la constitución de la entidad íntegramente, siempre y cuando ésta no se oponga a lo establecido en la general, robusteciendo de esta manera la jurisdicción federal, como complementariedad plena en la materia. González Oropeza señala lo siguiente:

Las constituciones de los estados no son antagónicas a la Constitución federal, [...] de tal manera que los mecanismos de protección constitucional existente en la federal deben ser reproducidos en los estados, pues de lo contrario las despojaríamos de

---

16 González Oropeza, Manuel, *La función judicial en el control constitucional de las entidades federativas. Distribución de competencias del Federalismo Mexicano*, IJ, UNAM, México, Pág. 227.

su supremacía como norma en el régimen jurídico estatal y de sus carácter jurídico vinculante.<sup>17</sup>

## 2. Medios de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder político en México

El control de la constitucionalidad implica mecanismos de control, esto con el fin de supervisar el ejercicio del poder político que ejercen los detentadores de éste, de acuerdo con el Dr. Luciano Silva Ramírez: “*carecería de objeto y eficacia una constitución rígida [...] si no contáramos con los mecanismos para controlar y limitar el ejercicio del poder, para que los poderes públicos constituidos, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, actúen dentro del marco competencial que les asigna la Norma Fundamental...*”<sup>18</sup>

México es un país con un sistema híbrido que posee varios instrumentos para garantizar la constitucionalidad de las decisiones del poder político. Nuestro texto constitucional reconoce cinco herramientas jurisdiccionales de índole constitucional que se encargan de regular el ejercicio del poder, como ya se ha mencionado. Es importante resaltar que todos los medios de control establecidos en nuestra constitución tienen objetivos distintos, por lo cual los efectos de las resoluciones que recaen sobre éstos también varían dependiendo del recurso invocado.

### 2.1 Acción de inconstitucionalidad

Este medio de control de la constitucionalidad es característico del sistema austriaco o concentrado y su función principal es la revisión constitucional de las leyes y los tratados internacionales, es decir, sujeta a cualquier ordenamiento jurídico para analizar su constitucionalidad, el Dr. Covián nos dice al respecto: “... [el] control abstracto de las normas generales, es el medio de control que más claramente se identifica con la esencia y la teleología del sistema concentrado de control de la constitucionalidad”.<sup>19</sup>

México conoció esta figura jurídica con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994,<sup>20</sup> en la cual se estableció la

---

17 Ibídem. Pág. 228

18 Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa, 2015, pág. 34.

19 Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, México, CEIPC, Pág. 143.

20 *Diario Oficial de la Federación*, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 31/Dic/1994, [en línea],

competencia originaria la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de este medio de control de la constitucionalidad.

Es importante señalar que la acción de inconstitucionalidad constituye un control abstracto, *a posteriori*, de las normas, esto quiere decir que se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad. Al tenor de lo anterior, el Dr. Joaquín Brage Camazano nos dice:

La acción de inconstitucionalidad puede definirse, en primera aproximación, como aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes a la constitución), pueden plantear, de forma directa y principal ante el órgano judicial de la constitucionalidad que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente las normas parlamentarias) es o no conforme a la constitución, dando lugar, normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Norma Fundamental...<sup>21</sup>

La legitimación para poder invocar dicho medio de control de la constitucionalidad ha variado a través del tiempo, siendo una legitimación restringida, es decir, únicamente los órganos del Estado en sentido amplio podían invocarla, actuando con carácter objetivo en defensa de la constitución. En Italia una legitimación territorial, determinando órganos territoriales que pueden promover la acción de inconstitucionalidad por razones de intereses generales o representación de los intereses propios de determinado territorio; en Alemania con un enfoque de protección a las minorías otorgándoles esta facultad a un tercio de los miembros del *Bundestag*; en España, facultando al *Defensor del Pueblo* a promover dicha acción contra leyes que se presuman inconstitucionales, ampliando la legitimación activa sobre esta figura jurídica; y en América Latina, donde se dio un fenómeno de completa apertura para este medio de control de la constitucionalidad, facultando a todos para su promoción, constituyendo una *actio popularis*.

En México la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad es restringida a cierto punto, al igual que en España, ya que el artículo 105 del Pacto Federal, en su fracción II, establece ocho incisos con los facultados para ejercer el control de la constitucionalidad por este medio, que pueden resumirse de la siguiente manera: a) 33% de la Cámara de Diputados; b) 33% de la Cámara de Senadores; c) Ejecutivo Federal; d) 33% de las legislaturas locales; e) Partidos políticos; f) Ombudsman y sus homólogos en las entidades federativas; g) Organismo garante de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y sus homólogos en las entidades federativas y; h) el Fiscal General de la República.

---

Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 1994, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994) [consulta 9 de diciembre de 2016].

21 Brage Camazano, Joaquín, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*. 2ª Ed. México. Porrúa. 2015. Pág. 340

Ahora bien, es necesario aclarar el alcance de dicha atribución constitucional para los sujetos antes mencionados, ya que no todos poseen el mismo campo de impugnación sobre las leyes.

Por lo que se refiere a los incisos a), b) y d) de la fracción II del artículo 105 constitucional, se otorga una legitimación al 33% de los miembros parlamentarios en la Cámara de Diputados y las legislaturas locales para impugnar leyes aprobadas por sus propios órganos legislativos, respectivamente. Asimismo, al Senado de la República se aúnan los Tratados Internacionales. En las palabras del Dr. Brage, “... *Se trata, pues, de una legitimación otorgada básicamente a una minoría parlamentaria derrotada para que pueda hacer valer la Constitución cuando entienda que una ley aprobada finalmente es contraria al texto constitucional*”.<sup>22</sup>

Pero esta facultad otorgada a los miembros del parlamento fortalece la regulación del Estado democrático, ya que no siempre la decisión de la mayoría resulta ser la más acertada y, en algunos casos, resulta contraria a los derechos de la población, violentando la Constitución General, el Dr. Joaquín Brage comenta al respecto: “... *la búsqueda de la “razón” no puede hacerse equivaler a la fuerza del número expresada en una votación del Parlamento...*”.<sup>23</sup>

Por otro lado, se encuentran los incisos c) e i), que legitiman al Ejecutivo Federal a través del Consejero Jurídico del Gobierno y al Fiscal General de la República, garantizando, para el primero, la impugnación de las normas generales de carácter federal y estatal, sin especificar limitante alguna, una verdadera novedad en la legitimación de esta figura jurídica, a diferencia del segundo, en el cual existe la limitante de que sólo podrá impugnar las leyes federales y estatales en materia penal, tanto adjetiva como subjetivamente.

También se confiere la facultad a los partidos políticos en el inciso f), pretendiendo consagrar una protección a la supremacía constitucional en materia electoral a través de una legitimación para impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales por parte de los principales interesados en ellas: las expresiones políticas.

Por último se encuentra otra novedosa legitimación que es a dos órganos autónomos constitucionales, a saber, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogos en las entidades federativas y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con sus respectivos homólogos en las entidades federativas, establecidos en los incisos g) y h) del precepto constitucional que da vida a este medio de control de la constitucionalidad.

Lo interesante en esta nueva legitimación es que ambos organismos autónomos constitucionales pueden impugnar leyes federales, estatales y hasta tratados internacionales de los que México sea parte, al parecer la más amplia legitimación. Sin embargo, se limitan a sólo aquellos que vulneren la materia de la cual son garantes, es decir, los derechos humanos, el acceso a la información y la protección de datos personales, respectivamente.

---

22 Idem. Pág. 349

23 Ibídem. Pág. 350

Ahora bien, el objetivo de la acción de inconstitucionalidad que, como se ha indicado ya, son las leyes y los tratados internacionales. Pero es necesario indagar en la procedencia de este medio de control de la constitucionalidad, ya que como se percibe a continuación, existen varias limitantes para su promoción.

Uno de los temas aún controvertidos para los juristas, es la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra normas infralegales, es decir, reglamentarias. No es mi afán entrometerme en temas jurídicamente controvertidos que nos desvien del tema central de esta investigación, pero tampoco puedo pasar por alto algunas inconsistencias que adolecen los medios de control de la constitucionalidad reconocidos en México.

Nuestro texto constitucional contempla expresamente la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra leyes generales de carácter federal o local, así como tratados internacionales, no así contra leyes reglamentarias, entendiendo a éstas como meros decretos emitidos por parte del ejecutivo.

En mi criterio personal, la procedencia de este medio de control constitucional no debería verse cuartado por un problema de semántica en el texto constitucional, ya que, si la acción procede para impugnar normas generales de carácter federal y estatal, que emanan de procesos legislativos, y en su caso, tratados internacionales, que son herramientas de aplicación general, con mayor razón deberían de proceder contra normas infralegales que pueden adolecer de inconstitucionalidad al ser emitidas por mero decreto. En otras palabras, debería actualizarse la observancia de los principios generales del Derecho: *“quien puede lo más, puede lo menos”*.

Ahora bien, también existen discusiones sobre la procedencia de esta acción contra leyes de carácter formal y no material (Ley de Presupuesto), creo yo, bastaría con el simple carácter formal y la fuerza de ley que se le otorga para que se encuentre sujeta a la acción de inconstitucionalidad, pero ese es un tema distinto al que nos ocupa, digno de un análisis propio, por lo cual me limitaré sólo a mencionarlo al tenor de las palabras del Dr. Covián: *“Este recurso se diseña particularmente para verificar la conformidad entre la constitución y las leyes, aunque estructuralmente aplicable a cualesquiera normas generales o actos que tengan naturaleza materialmente legislativa...”*<sup>24</sup>

Otro elemento sujeto de análisis bajo la acción de inconstitucionalidad mexicana, son los tratados internacionales. Para ello, es menester recordar la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, en la cual se establecen dos principios fundamentales sobre la aceptación y cumplimiento de los Tratados Internacionales, a saber; 1) todo tratado en vigor, obliga a las partes a ser cumplido por ellas de buena fe y 2) las partes no podrán invocar disposiciones de Derecho interno como justificación por el incumplimiento de un Tratado.

El segundo principio establecido en la Convención, nos hace pensar en un control previo de los tratados internacionales para no incurrir en colisiones normativas de

---

24 Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, México, CEIPC, Pág. 143.

Derecho interno con las disposiciones del instrumento internacional. Sin embargo, en nuestro país únicamente se contempla el control *a posteriori*, que se implementa una vez que se encuentra vigente el Tratado Internacional. Siendo el caso, que una acción de inconstitucionalidad proceda y sea confirmada la inconstitucionalidad del instrumento internacional, los efectos de la sentencia que así lo declare carecerán de nulidad o inobservancia, ya que la materia de nulidad de los tratados internacionales le compete a la autoridad internacional. Nuevamente, estamos ante un tema controvertido jurídicamente que tendría solución con una reforma constitucional, pero como no es el tema central que compete a esta investigación, no ahondaré más en éste.

Otro tema relevante en la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y propia de la presente investigación es la ejecución de este medio de control de la constitucionalidad contra reformas o adiciones a la Constitución General. En esta cuestión hay gran discordancia por parte del Máximo Tribunal de país, ya que se hace una distinción entre el posible control formal o procedimental de la constitucionalidad y el control material o sustantivo de conformidad a la Constitución, siendo este último el más debatible.

Por tratarse de un tema esencial para el entendimiento de mi hipótesis, abundaré más sobre él en capítulos siguientes, por ahora basta con tener en mente que esta discusión aún no ha sido concluida y se tiene sobre la mesa.

El siguiente punto a tratar, es el parámetro de medición de la acción de inconstitucionalidad, su procedimiento y la sentencia que recae sobre ésta. Como se desprende de la doctrina y el ejercicio de cualquier medio de control de la constitucionalidad, su parámetro de medición es la Constitución, pues a partir de ésta compararán las demás normas que se encuentren en consonancia.

La acción de inconstitucionalidad no es ajena a dicha regla, ya que la Ley Fundamental es la herramienta principal con la que se ejerce la constitucionalidad de las decisiones del poder.

El proceso de ejercicio de este medio de control de la constitucionalidad comienza como cualquier juicio del orden común, se presenta el escrito inicial de demanda en el plazo constitucional de treinta días y a partir de ello se abren siguientes etapas procesales como el ofrecimiento de pruebas y alegatos, su desahogo y culmina con la sentencia.

Antes de continuar, me gustaría hacer una observación sobre el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad en nuestro país. Un mes parece un plazo loable para ejercer el recurso constitucional, sin embargo, ¿qué pasa cuando un sujeto legitimado para el ejercicio de este recurso no lo efectúa, o la inconstitucionalidad de la norma no fue percibida dentro del plazo constitucional?

Una interpretación, en *contrario sensu*, del segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, nos dice que no se podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad una vez que haya fenecido el plazo de treinta días a partir de la publicación de la norma en pugna.

Esta respuesta arrojada del texto constitucional, exhibe claramente una incongruencia dentro del control abstracto de normas en nuestro país, ya que al no poder ejercer la acción de inconstitucionalidad sobre una ley, por cuestión de tiempo, ésta se volverá una ley inconstitucional de observancia general y cumplimiento obligatorio para todos. Al respecto el Dr. Miguel no dice:

... cuando el recurso de anticonstitucionalidad o control abstracto de las normas generales, se aplique a posteriori, no deberá señalarse ningún plazo para su procedencia, de tal manera que si después de dos meses o cinco años se impugna una norma general por esta vía, el tribunal constitucional esté en condiciones de verificar su posible anticonstitucionalidad y en su caso, de anularla con efectos definitivos...<sup>25</sup>

Por otro lado, es importante mencionar que a diferencia del Amparo, la simple admisión del escrito de demanda no conlleva en ningún caso un efecto suspensivo, y que las sentencias, pueden tener efectos intermedios, o sea, no se limita a declarar la inconstitucionalidad, sino que también puede declarar una inconstitucionalidad parcial.

Cabe hacer mención que para la emisión de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley general de carácter federal o estatal, o un Tratado Internacional, se necesita, no sólo el quórum, sino también una mayoría reforzada de ocho ministros de la Corte sobre un total de 11, es decir, tres cuartas partes para que se dicte la inconstitucionalidad que puede encontrarse fundada y aceptada por la mayoría simple (seis ministros), pero si no cumple la mayoría reforzada no es dable dictar la inconstitucionalidad de la misma.

Este problema de decisión dentro del Máximo Tribunal ha sido superado por otro medio de control de la constitucionalidad: el Amparo contra leyes, en el cual no se necesita una mayoría reforzada para declarar la inconstitucionalidad de la norma, sólo una mayoría simple. Sin embargo, esta mayoría para dictar la inconstitucionalidad de una ley general, sigue siendo un problema de congruencia en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en México.

## 2.2 Controversia constitucional

Este medio de control de la constitucionalidad en México tiene su fundamento en el artículo 105 constitucional, primera fracción, mismo de la acción de inconstitucionalidad, diferente fracción. Nuestra Constitución se refiere a las controversias constitucionales como un medio de solución para conflictos competenciales y facultativos entre determinados entes públicos que forman parte de la estructura política del Estado mexicano. En lo conducente, el Dr. Luciano Silva Ramírez nos ilustra de la siguiente manera:

---

25 Covián Andrade, Miguel. *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*. México. CEIPC. Págs. 152 y 153

... [las controversias constitucionales] son juicios constitucionales que compete conocer en única instancia al pleno de la Suprema Corte de Justicia en su función político judicial constitucional, de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y tiene por objeto resolver que los entes soberanos a que alude la fracción I del artículo 105 constitucional, federación, estados, Distrito Federal [Ciudad de México], municipios (y organismo autónomos) ajusten sus actos al marco competencial que señala la Constitución; así como determinar la constitucionalidad de los actos o disposiciones carácter general de los poderes públicos federales, locales y órganos de gobierno del Distrito Federal [Ciudad de México]...<sup>26</sup>

De esta manera, se entiende que la materia de análisis de la controversia constitucional son los actos jurídicos individualizados y las normas de carácter general que emiten los entes públicos, estas últimas, siempre y cuando no versen sobre la materia electoral.

Es necesario mencionar que, para que se pueda promover este medio de control de la constitucionalidad, no sólo se debe alegar la inconstitucionalidad de un acto concreto o una ley general, ya que ambas circunstancias pueden ser combatidas por otros medios de control de la constitucionalidad. Lo que hace el objetivo principal de este recurso es la invasión de la esfera competencial, pues, los órganos legitimados para el ejercicio de la controversia constitucional son entes públicos con facultades expresas en la Constitución General. El Dr. Alfonso Herrera García nos dice al respecto que: “... *para promover una controversia constitucional no basta el planteamiento de la inconstitucionalidad de los actos o normas generales impugnadas [...] debe al menos concurrir una afectación en el ámbito competencial de algún ente legitimado para promoverla*”.<sup>27</sup>

No obstante, este requisito para la procedencia de la controversia constitucional no es tan estricto para aducir una invasión de competencias entre los sujetos legitimados, basta con demostrar un posible afectación a las propias competencias de éstos.

Por lo que se refiere a los sujetos legitimados para ejercer este control de la constitucionalidad, el artículo 105 constitucional contempla nueve incisos vigentes, de los cuales se pueden dilucidar solo entes públicos, a saber: 1) la federación; 2) las entidades federativas; 3) los municipios; 4) los poderes públicos de las entidades federativas y 5) los órganos constitucionales autónomos.

A pesar de que la norma constitucional únicamente faculta expresamente a estos entes públicos para el ejercicio de la controversia constitucional, es importante mencionar que cualquier ente público con facultades reconocidas en la Constitución General puede ejercer este recurso en defensa del cumplimiento cabal de sus atribuciones conferidas. Al respecto nos dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia Constitucional:

El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que esta-

---

26 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, Pág. 57.

27 Herrera García, Alfonso, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*. 2ª Ed. México. Porrúa. 2015. Pág. 388.

blezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales [...] debe favorecer la hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.<sup>28</sup>

Habría que decir también que este medio de control de constitucionalidad en México puede ser clasificado, según el Dr. Alfonso Herrera García, en controversias *Internas* y *Externas*, de la siguiente manera:

- a) Internas, son aquellos conflictos que se suscitan entre los entes públicos facultados y establecidos dentro de determinada área geográfica, es decir, aquellas controversias entre cualquier ente de la misma jerarquía; federal con federal; estatal con estatal y municipal con municipal (estos últimos dos ejemplos, siempre que pertenezcan a la misma área geográfica).
- b) Externas, son aquellos conflictos que se suscitan entre entes públicos, facultados y establecidos en diferentes áreas geográficas, es decir, aquellas controversias entre entes públicos de diversas jurisdicciones; federal con estatal o con municipal; estatal con estatal (diferentes entidades federativas); municipal con municipal (diferentes entidades federativas).

De lo anterior podemos decir que, la controversia constitucional procede contra actos jurídicos concretos o normas generales que colisionen o afecten la competencia de cualquiera de los entes públicos antes mencionados.

Ahora bien, como todo recurso de control de la constitucionalidad, tiene limitaciones en cuanto a su procedencia; el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las causales de improcedencia de la controversia constitucional, a saber; 1) decisiones de la SCJN; 2) contra cualquier acto y norma en materia electoral; 3) contra actos o normas generales que hayan sido impugnados por la controversia constitucional y se encuentren pendientes; 4) contra normas generales o actos que hubiesen sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia; 5) cuando hayan cesado los efectos del acto o norma impugnados mediante la controversia; 6) Cuando se promueve la controversia fuera de los plazos constitucional y legal para hacerlo; 7) cuando no se haya agotado la vía ordinaria para la solución del conflicto,

---

28 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativa*, [en línea], SJF Novena Época, Tomo XXVI, 2007, Pág. 1101, mayo 2007, dirección URL: [, \[consulta 11 de diciembre de 2016\].](http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expression=P.%2FJ.%252021%2F2007&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=170808&Hit=1&IDs=170808&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

en caso de que ésta exista; y 8) en cualquier otro caso en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la propia ley.

Una vez promovida la controversia constitucional, se sigue un procedimiento muy parecido al juicio de amparo; se acepta la demanda en caso de cumplir con los requisitos de ley y se turna a un ministro instructor que corresponda, según el turno, quien puede decretar la suspensión del acto siempre y cuando no se trate de una norma general la impugnación, no se ponga en peligro la seguridad y economía nacionales o si se acredita que tal medida afectaría más a la sociedad del beneficio que le traería al promovente.

Prácticamente, el procedimiento a seguir es el del Amparo Indirecto, hay una etapa de pruebas y culmina con una sentencia que resuelve sobre la constitucionalidad de la norma o acto impugnado.

Las sentencias que pueden recaer para poner fin al juicio de la controversia constitucional pueden ser emitidas de tres distintas maneras, a saber, *estimatorias*, si se declara inconstitucional la norma o el acto impugnado; *desestimatorias*, si es declarada la constitucionalidad de la norma o el acto impugnado; y de *sobresimiento*, se es declarada improcedente la controversia constitucional.

Estas sentencias pueden tener diversos efectos dependiendo del acto reclamado, pueden tener efectos generales, cuando el objeto de impugnación es una norma general, cuando el conflicto haya sido planteado entre entes públicos pertenecientes a una misma demarcación geográfica (o cuando sean de distinta jurisdicción, el actor sea un ente público ubicado en un más amplio ámbito normativo frente a un ente demandado con menor ámbito normativo) y la sentencia aprobada cuente con el voto de ocho ministros.

Por otro lado, los efectos de las sentencias serán inter partes cuando la controversia constitucional se suscite entre entes públicos de distintos órdenes de gobierno pero equivalentes en cuanto a su jerarquía (de lo contrario será necesario que el promovente de la controversia sea un órgano con competencia en el ámbito normativo más restringido con respecto a la competencia del ente demandado).

El incumplimiento de las sentencias que recaigan sobre la controversia constitucional, seguirá lo conducente en los primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Al ser un medio de control constitucional de competencia única y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es difícil concebir un recurso que pueda modificar el sentido de la resolución en éste, ya que es el máximo tribunal quien resuelve sobre la controversia constitucional. Pues bien, dentro del procedimiento de este medio de control de la constitucionalidad se contemplan, no uno, sino dos recursos para impugnar decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la reclamación y la queja.

El recurso de reclamación procede contra autos que admitan o desechen la demanda, así como la ampliación de demanda o la contestación a la misma; autos o resoluciones que pongan fin a la controversia; resoluciones del ministro instructor para resolver incidentes especiales; contra autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión; contra autos o resoluciones del ministro instructor que admita o deseche pruebas; y contra los autos o resoluciones del presidente de la SCJN que dé por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por su pleno.

Este recurso de reclamación se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un plazo de cinco días. Transcurrido dicho plazo, el recurso se turna a otro ministro instructor para que elabore la resolución del mismo y la someta a consideración del pleno.

La queja, por otra parte, procede en contra de la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución que ha concedido la suspensión. Asimismo, procede contra la parte demandada, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que pone fin a la controversia constitucional.

Este recurso se presenta ante el ministro instructor, si las violaciones alegadas se relacionan con la concesión de una suspensión, o ante el presidente de la corte, cuando se combata el exceso o defecto en la ejecución de la sentencia. Es decir, se promueve ante quien representa la emisión del acto recurrido.

En síntesis, la controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público, que puede ser ejercida por los entes públicos que se vean afectados por las decisiones de otros entes públicos en los distintos órdenes de gobierno. Sus sentencias pueden variar en sus efectos y se pueden recurrir decisiones del máximo tribunal dentro del procedimiento. Si se me permite la comparación, la controversia constitucional es un *amparo para los entes públicos de los distintos órdenes de gobierno*.

## 2.3 Juicio político

El juicio político es un medio de control de la constitucionalidad *sui generis* que se encarga de verificar la constitucionalidad en la actuación de aquellos servidores públicos, detentadores del poder.

Este medio de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público fue copiado del procedimiento norteamericano denominado *impeachment*; ideado para destituir a cualquiera de los empleados ejecutivos federales.

De acuerdo con el jurista Clemente Valdés S., en el proyecto elaborado en 1856 para dictaminar la constitución de 1857, se contemplaba el juicio político de la siguiente manera:

Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios de despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y de distrito, los demás funcionarios públicos de la federación cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.<sup>29</sup>

Después de una porfiada discusión se acordó no implementar la figura del juicio político en dicha constitución, en cambio, se estableció un procedimiento para juzgar a los delitos oficiales cuya estructura era similar a la propuesta del juicio político. El Congreso de la Unión fungiría como parte en el juicio, en su carácter de jurado de acusación. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia, fungía como jurado de sentencia.

Actualmente en nuestro país se encuentra vigente la figura del juicio político, establecido en el Pacto Federal de 1917, mediante la reforma constitucional de 1982 promulgada por, el entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid Hurtado. Dentro de un modelo de juicio seguido totalmente ante órganos legislativos, adquiere su carácter *sui generis*, ya que como se ha mencionado, es el Poder Judicial de la Federación el único facultado para conocer sobre medios de control de la constitucionalidad en nuestro país.

Este medio de control de la constitucionalidad se estableció en nuestro país bajo la idea de que debía parecer un procedimiento al estilo de la denuncia pública popular con un mensaje político, en el tenor de que cualquier ciudadano podría denunciar a los más altos funcionarios de gobierno e iniciar el juicio político en su contra.

Este modelo tienen como objetivo principal la destitución del funcionario para separarlo de su cargo y poderlo inhabilitar por un lapso determinado para que no pueda ocupar algún cargo público, esto sin la necesidad de que exista un delito, pues sigue la naturaleza discutida por el entonces Diputado Filomeno Mata en el proyecto de Constitución de 1857: “*Se trata sólo de que la sociedad pueda retirar su confianza a los que de ella se hacen indignos, y no hay más pena que la destitución. El juicio político es el de la opinión y lo que se quiere es que no ocupen los puestos públicos los hombres rechazados por la opinión*”.<sup>30</sup>

Dentro de esta herramienta de control de la constitucionalidad, se vislumbran tres responsabilidades a perseguir, en la que pueden incurrir los servidores públicos nombrados en los artículos 110, 111 y 113 constitucionales, a saber:

- a) La primera es por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, según lo establecido en el artículo 109 de nuestro texto constitucional. A tal responsabilidad le corresponde la sanción de ser destituido e inhabilitado para ejercer un cargo público durante determinado lapso.

---

29 Valdés S., Clemente, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, 2ª Ed., México, Ediciones Coyoacán, 2009, Pág. 96.

30 *Ibidem*, Pág. 96.

- b) La segunda es por la comisión de delitos, cuyas sanciones las imponen los jueces del orden penal. Para esta responsabilidad al tenor del juicio político se inicia un procedimiento legislativo para declarar la procedencia de la acción penal en contra del imputado, es decir, los órganos legislativos al estar impedidos para juzgar sobre materia penal, se constriñen a inhabilitar a destituir al servidor público y ponerlo a disposición de la autoridad competente para ser juzgado.

A este tipo de responsabilidad se le conoce legalmente como juicio de procedencia y coloquialmente como el juicio de desafuero, mediante el cual, al servidor público que haya delinquirido se le despoja del cargo y sus beneficios para que responda a la justicia penal como un civil normal.

Resulta importante mencionar, que esta responsabilidad de naturaleza penal busca la sanción corporal del servidor público y el juicio político en sí busca la inhabilitación del servidor público, consecuentemente, se pueden llevar por vías separadas ambas causas.

- c) Por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicha responsabilidad es resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa y sancionada por las disposiciones de la ley correspondiente.

Sin duda alguna el juicio político es un medio de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder, ya que éste defiende la constitucionalidad de los actos u omisiones que los servidores públicos realizan en el marco de sus atribuciones. Castiga los actos u omisiones inconstitucionales del servidor público en dos aspectos:

1. Destituye e inhabilita al infractor constitucional, protegiendo de esta manera el texto constitucional, evitando que los actos u omisiones sancionados se vuelvan a repetir por el servidor público; y
2. Al declarar la inconstitucionalidad de las actuaciones del servidor público, destituirlo e inhabilitarlo, los actos inconstitucionales que subsistan quedan sin efectos de acuerdo con el tenor de la resolución de la Cámara Alta erigida como juzgado.

En este sentido, el juicio político se convierte en una herramienta de nuestro texto constitucional para su propia protección, exclusiva de la Federación, con la salvedad de la interpretación que se realice en cada entidad federativa, como veremos más adelante.

En síntesis, el juicio político es un medio de control de la constitucionalidad de las determinaciones del poder público con naturaleza *sui generis*, encargado a los órganos legislativos del Estado mexicano y tiene como finalidad principal destituir a cualquiera de los empleados públicos que menciona el texto constitucional. Asimismo, como finalidad secundaria inhabilita a los servidores públicos sancionados para ocupar otro cargo público, mediante el cual puedan transgredir el texto constitucional.

## 2.4 Procedimientos jurisdiccionales en materia electoral

Dentro de las distintas ramas del Derecho concatenadas al constitucional se encuentra la materia electoral, que salvaguarda los diversos derechos político electorales consagrados en la Constitución General.

En México la implementación de la Democracia, como legitimación ciudadana en la toma de decisiones, transitó a través de varios órganos reguladores que se vieron superados ante las adversidades que enfrentaron en su tiempo y fueron evolucionando hasta llegar a las actuales autoridades en materia electoral con las que cuenta el Estado mexicano.

En un principio se pensó en un órgano colegiado del Poder Legislativo Federal que sustanciara todos los procedimientos jurisdiccionales que surgieran derivados de conflictos en la materia electoral.

Posteriormente, en 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), con una efímera existencia, ya que el procedimiento electoral de 1988 evidenció la debilidad institucional del órgano.

Como consecuencia de la mencionada debilidad institucional en materia electoral, con la reforma de 1989-1990, se crearon dos autoridades para poder garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales; el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y el Instituto Federal Electoral (IFE). Más certero, pero aún con deficiencias, estas nuevas autoridades sustanciaron todo el proceso electoral de 1991. Con reformas en 1993, se estableció una segunda instancia a la que podían acudir los partidos políticos, inconformes con los resultados de los procesos electorales. Sin embargo, con uno de los procesos electorales con mayor participación ciudadana, las atribuciones del TRIFE se vieron superadas y se tuvo que tomar en consideración, nuevamente, la reestructuración del órgano jurisdiccional.

Es así que en 1996 se reformó constitucionalmente la naturaleza del tribunal para incorporarlo al Poder Judicial Federal y denominarlo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), adjudicándole nuevas atribuciones y ventajas, a saber:

- a) Forma parte del Poder Judicial de la Federación, lo que garantiza la independencia del sistema político que se encuentra naturalmente en los otros dos poderes del Estado;
- b) Conoce impugnaciones en materia electoral en los distintos órdenes de gobierno; y
- c) Los magistrados electorales no se encuentran en ningún momento relacionados con el Ejecutivo Federal.

Por último, la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, rediseñó el régimen electo-

ral mexicano, transformando al antiguo IFE en una autoridad de carácter nacional: Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar estándares con los que se organizan los procesos electorales en el país, tanto locales como federales.

Actualmente México cuenta con diversas autoridades en materia electoral, que regulan sus diversas vertientes. El Instituto Nacional Electoral: organismo constitucional autónomo, rector en materia electoral; la Suprema Corte de Justicia de la Nación (sólo para acciones de inconstitucionalidad y controversias de criterios entre la Sala Superior del TEPJF y una Sala Regional del mismo); y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: autoridades electorales jurisdiccionales; la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), como autoridad investigadora de tipos penales en la materia.

Ahora bien, nuestro marco jurídico nacional contempla siete medios de impugnación en materia electoral: el Recurso de Revisión; el Recurso de Apelación; el Juicio de Inconformidad; el Recurso de Reconsideración; el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.

A pesar de que la doctrina sólo contempla propiamente como medios de control de la constitucionalidad al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, hay quienes afirman que todos los medios de impugnación en materia electoral son medios de control de la constitucionalidad. Al respecto nos dice el Dr. Santiago Nieto Castillo:

Con la reforma constitucional de 2007, todos los medios de impugnación en materia electoral de los que conocen las Salas del Tribunal, son mecanismos de control constitucional, en virtud de que, en cada uno de ellos, los actores pueden plantear ante estas, la no aplicación de una norma general y abstracta por considerarla contraria a la Constitución.<sup>31</sup>

En este contexto, es necesario aclarar la utilidad y sustanciación de cada medio, para poder vislumbrar de mejor manera la afirmación del Dr. Nieto. El Recurso de Revisión procede contra los actos emitidos por el Secretario Ejecutivo y los órganos colegiados del Instituto Nacional Electoral (INE), y resolverá, en su caso, la Junta General Ejecutiva o la junta ejecutiva inmediatamente superior al órgano que haya emitido la resolución impugnada.

Por su parte, el Recurso de Apelación procede contra las resoluciones que recaigan al recurso de revisión previsto anteriormente, o contra cualquier acto de los órganos del INE, contra el cual no se prevea la procedencia del recurso de revisión. Los únicos órganos competentes para resolver este recurso son la Sala regional competente o la Sala Superior del Tribunal Electoral.

---

31 Nieto Castillo, Santiago, *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2015, Pág. 476.

El Juicio de Inconformidad procede para impugnar, únicamente en los procesos electorales de nivel federal, las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados. Para conocer este juicio es competente la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal que se trate, o la Sala Superior del Tribunal Electoral, respecto de la elección presidencial.

El Recurso de Reconsideración procede contra las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad o en demás medios de impugnación que le competa resolver a dicho órgano. El único órgano competente para resolver el Recurso de Reconsideración es la Sala Superior del Tribunal Electoral.

El Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano procede para hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte de una forma pacífica en los asuntos políticos, y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Son competentes para conocer y resolver de dicho juicio la Sala Superior del Tribunal Electoral, como única instancia cuando se trate de las elecciones presidenciales, de gobernador de las entidades federativas, o elecciones federales de Diputados o Senadores. Asimismo, las Salas Regionales que ejerzan jurisdicción en el ámbito territorial que se trate.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos. La competencia para conocer y resolver sobre este juicio se le adjudica, nuevamente, a la Sala Superior, tratándose de Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y a la Sala Regional que ejerza jurisdicción territorial en donde se haya cometido la violación reclamada.

Por otro lado, el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, que se asemeja más a un conflicto del orden laboral para los trabajadores del Estado, le es competente de conocimiento y resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando el conflicto sea entre los órganos centrales del INE y sus servidores. De igual manera, podrá conocer y resolver dicho juicio la Sala Regional que se encuentre facultada por el ámbito jurisdiccional, en caso de que el conflicto sea entre el INE y algún otro servidor que no se encuentre en algún órgano central del instituto.

En consonancia con lo que nos dice el Dr. Nieto, se puede visualizar que a seis de los siete medios de impugnación le compete su conocimiento y resolución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea a través de cualquier Sala Regional o de la propia Sala Superior, dejando fuera al recurso de revisión, al cual no le corresponde su conocimiento ni resolución a ninguna instancia jurisdiccional.

Es importante destacar, que estos seis medios de impugnación son conocidos por un órgano adscrito al Poder Judicial de la Federación, por lo cual se cumple el requisito de competencia sobre los medios de control de la constitucionalidad exclusivos de este poder.

En síntesis, podría decirse que estos medios de impugnación sirven como mecanismos de control de la constitucionalidad, limitados a la materia electoral, aunque no todos contemplan la armonización de la norma constitucional con la aplicación de la ley electoral en su naturaleza.

## 2.5 Juicio de amparo

La única herramienta para la protección de los derechos humanos de las personas, contemplada en el Texto Fundamental, es el juicio de amparo, como mecanismo de control de la constitucionalidad en México, y eje central de la presente investigación. No es mi pretensión ser repetitivo y mucho menos complicar la explicación de este medio de control de la constitucionalidad, por lo que me abocaré a describir brevemente en este subtítulo el juicio de amparo como un mecanismo mexicano, y lo desarrollaré con mayor puntualidad en el siguiente capítulo.

El juicio de amparo es la única garantía constitucional con la que cuenta el gobernado para defender y hacer valer sus derechos ante los actos de autoridad y normas generales que vulneren su esfera jurídica, por ende, el objetivo principal de este juicio es reparar las violaciones o daños causados a los derechos del gobernado.

Al respecto, nos ilustra el Dr. Luciano Silva definiéndolo de la siguiente manera, a saber:

... se trata de un juicio autónomo; de carácter constitucional que tiene la finalidad de resolver las controversias a que alude el artículo 103, cuando se violen derechos fundamentales, derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas para su protección en la Constitución, así como tratados internacionales en el que el Estado Mexicano sea parte [...] teniendo por objeto restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación causada por la norma, acto u omisión de cualquier autoridad.<sup>32</sup>

Este juicio constitucional tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, que se abocan a describir la herramienta de protección de los derechos fundamentales bajo principios generales, a saber:

- I. **Principio de instancia agravada.** Solamente la persona que resiente un agravio en su esfera jurídica por un acto u omisión de la autoridad puede promover el juicio de amparo, pues esta herramienta constitucional no procede de manera oficiosa.

---

32 Silva Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, Págs. 265 y 266.

- II. **Principio de agravio personal directo, e interés jurídico e interés legítimo individual o colectivo.** De acuerdo con la nueva Ley de Amparo, este principio versa sobre la existencia de un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado, ya sea que se haya dado de manera directa o indirecta, personal o impersonal, real, objetiva y actual.
- III. **Definitividad.** Este principio establece que antes de acudir al juicio de amparo se deben agotar los recursos ordinarios idóneos para combatir, modificar o revocar los actos de autoridad impugnados. Aunque este principio cuenta con excepciones muy puntuales, pues no se requerirá agotar los recursos ordinarios cuando exista una violación directa a la Constitución General o cuando habiendo recursos ordinarios, éstos sean deficientes, más complejos o no suspendan el acto reclamado dejando al gobernado en estado de indefensión ante el riesgo de que se lleve a cabo un acto de imposible reparación.
- IV. **Prosecución judicial.** Este principio establece que todos los juicios de amparo deben de tramitarse conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley reglamentaria de estos artículos.
- V. **Relatividad de los efectos de la sentencia de amparo.** Este principio, también denominado fórmula Otero, establece que el fallo del juez de amparo afectara únicamente la esfera jurídica de las partes en dicho juicio. No tiene efectos generales. Con la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se matiza este principio permitiendo una declaración general de inconstitucionalidad, es decir, que tenga efectos generales la sentencia de amparo, siempre y cuando se sienta razón jurisprudencial por reiteración de criterios y en caso de que en 90 días la autoridad que emitió la ley no supera su inconstitucionalidad, la sentencia que recaiga sobre ese amparo surtirá efectos generales.

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad se establece en el tercer párrafo de la segunda fracción del artículo 107 de nuestra norma fundamental. La finalidad de esta nueva figura jurídica es generalizar los efectos de la sentencia del juicio de amparo, para evitar que disposiciones normativas que han sido calificadas de inconstitucionalidad se sigan aplicando a los gobernados.

- VI. **Estricto derecho.** Este principio indica que el juzgador de amparo analizará la constitucionalidad del acto reclamado con base en los preceptos que se argumentan en el escrito de demanda, conocidos como conceptos de violación.
- VII. **Procedencia del amparo en favor de los gobernados.** Este principio guarda la naturaleza del amparo en sí, pues como ya lo he comentado con anterioridad, este mecanismo constitucional es el único al alcance del gobernado para defender sus derechos contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que los vulneren o restrinjan, en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con el artículo 103 constitucional.

No obstante, existe una excepción la cual establece que también la Federación, los Estados, la Ciudad de México, los municipios o cualquier persona moral pública puede promover este juicio cuando se vea afectado su patrimonio, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Amparo.

- VIII. **Competencia de los tribunales de la federación.** Este principio versa sobre la competencia original para substanciar los mecanismos de control de la constitucionalidad que ya comenté; el control de la constitucionalidad le compete únicamente al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el multicitado artículo 103 constitucional.
- IX. **Suplencia en la deficiencia de la queja.** Este principio examina violaciones no propuestas por el quejoso en sus conceptos de violación, pueden conducir a la verdad jurídica de manera oficiosa.

Cinco son las aristas fundamentales con las que cumple el juicio de amparo, a saber: 1) tutela la libertad personal (Habeas Corpus); 2) combate leyes inconstitucionales, (amparo contra normas generales); 3) resulta como medio de impugnación para las sentencias judiciales, (amparo casación); 4) impugna actos u omisiones de la administración pública, (amparo administrativo) y 5) protege los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la Reforma Agraria, (amparo agrario).

La naturaleza jurídica de este medio de control de la constitucionalidad ha sido discutida por varios tratadistas del derecho, quienes afirman, por un lado, que se trata de un recurso extraordinario, un proceso legal o cuasi legal y, por otro lado, se plantea que es un juicio constitucional.

Sin embargo, considero más atinada la naturaleza jurídica de juicio constitucional, misma que comparten grandes juristas como Emilio Rabasa Estebanell, y actualmente el Dr. Luciano Silva Ramírez que lo explica de la siguiente manera: “... *el juicio de amparo tanto el indirecto, como el directo es un juicio constitucional, un mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales, actos y omisiones de cualquier autoridad que violen los derechos humanos de los gobernados...*”<sup>33</sup>

Por otro lado, como cualquier juicio jurisdiccional, existen partes esenciales dentro de este procedimiento constitucional, que tienen que demostrar un interés, ya sea jurídico o legítimo. El quejoso, resulta ser aquella persona física o moral que ha visto un detrimento en su esfera jurídica a causa de una ley, acto u omisión por parte de la autoridad, *pública o particular*.<sup>34</sup> La autoridad responsable, que es aquella que emite

33 Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa 2015, pág. 69.

34 Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I...

II...

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

el acto de autoridad u omisión en el cumplimiento de un deber. El tercero interesado o perjudicado, es aquella persona que tiene algún interés en que subsista el acto reclamado, cabe mencionar que no en todos los juicios de amparo existe esta parte dentro del procedimiento. Por último, la representación social, todos los juicios de amparo deben contar con un Ministerio Público Federal que vele por la constitucionalidad de los actos.

Conviene subrayar que este medio de control de la constitucionalidad, a pesar de ser el único encomendado al gobernado para la defensa de sus derechos, no le es exclusivo. De acuerdo con la Ley de la materia, las autoridades también pueden promover el juicio de amparo cuando se vean afectadas en su patrimonio por normas generales, actos u omisiones de otras autoridades.<sup>35</sup>

Hasta aquí, lo antes mencionado compone y regula íntegramente al juicio de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales del gobernado. El objetivo principal de esta herramienta constitucional, como lo mencionan algunos tratadistas del derecho constitucional, más que una protección integral del texto constitucional, per se, busca la protección de la esfera jurídica de la persona con independencia del texto constitucional. Prueba de ello, es que la procedencia del amparo versa sobre actos u omisiones de la autoridad, entendiéndose éstos como leyes, reglamentos, tratados internacionales, sentencias y acciones u omisiones de carácter administrativo.

Resulta importante mencionar que este juicio constitucional, es el más utilizado por la posibilidad de su legitimación, es decir, pese a que aún conserva la exigencia del interés legítimo, es el mecanismo constitucional al cual se tiene acceso por los gobernados.

## 2.6 Medios de control de la constitucionalidad locales

Por lo que se refiere a los medios de control de la constitucionalidad en las entidades federativas, estos desde su nacimiento se encuentran viciados por un despropósito jurídico y procesal, ya que nuestro sistema constitucional consagra la facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación para conocer del control de la constitucionalidad, no así a los tribunales superiores locales.

Es importante tener en mente que el artículo 40 del Pacto Federal establece el tipo de Estado y la forma de gobierno que se implementa en México. Con una desafortunada interpretación de soberanía, dicho precepto constitucional establece a la letra: “*Artículo 40. Es*

---

35 Ibidem.

“Artículo 7º. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.  
...”

*voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior...*<sup>36</sup>

Es evidente que lo que el Constituyente Original quiso expresar fue la autonomía de las entidades federativas para su régimen interior y no la soberanía que les facultaría para modificar, en cualquier momento, su tipo de Estado y forma de gobierno.

Ejemplo de lo anterior es que en la Constitución General, en sus artículos 116 y 122, regula la estructura de las entidades federativas y de la Ciudad de México garantizando un efecto espejo de acuerdo a la estructura de la federación.

Al tenor, el Dr. Manuel González Oropeza nos indica:

... la soberanía de los estados fue definida desde el Congreso Constituyente de 1824, con tres elementos principales que demostraran su verdadera autonomía frente a otros ámbitos de poder: 1) Capacidad para legislar en las materias concernientes a su régimen interior; 2) Capacidad para elegir a sus propias autoridades y 3) Capacidad para resolver en definitiva los asuntos de su competencia, sin injerencia de poderes ajenos a los estatales.<sup>37</sup>

Con la implementación del control de la constitucionalidad en nuestro país y la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación sobre éste, resulta axiomática la subordinación de las entidades federativas para con la federación, ya que de los tres elementos descritos por el Dr. González Oropeza, el último queda en suspensión evidente, porque cualquier resolución que se emita en una entidad federativa, siempre podrá ser combatida a nivel federal, según nos indican los medios de control de la constitucionalidad consagrados en la Constitución Fundamental.

No es un secreto que las constituciones de las entidades federativas tienen que encontrarse subsumidas a lo establecido en la Constitución General, ya que cualquier norma que exceda lo dispuesto en el texto fundamental, es calificada de inconstitucional y atacada para su eliminación del marco jurídico nacional.

A pesar de que durante mucho tiempo se le atribuyó la naturaleza de normas reglamentarias del Pacto Federal a las Constituciones de las entidades federativas, éstas tuvieron que abandonar dicha naturaleza por problemas jerárquicos con respecto de las normas generales y federales de la nación. Las constituciones estatales resultan ser cuerpos normativos complementarios de la Carta Federal.

Por el contrario de lo que sugieren algunos tratadistas del Derecho Constitucional, considero que los mecanismos de control de la constitucionalidad locales, no son viables y pueden llegar a entorpecer la debida aplicación del texto constitucional, pues el objetivo principal de éstos versa sobre la protección del texto de la constitu-

---

36 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

37 González Oropeza, Manuel, *La función judicial en el control constitucional de las entidades federativas. Distribución de competencias del Federalismo Mexicano*, IJUNAM, UNAM, México, Pág.220.

ción local, misma que se encuentra en consonancia con el Pacto Federal. Al ejercer un control de la constitucionalidad local se está protegiendo de manera indirecta a la Constitución General, que ya cuenta con medios de control de la constitucionalidad aplicables para los tres órdenes de gobierno.

En otras palabras, ¿qué pasaría si se promueve un medio de control de la constitucionalidad local, que combata una norma por considerarla contraria a la constitución local y la autoridad estatal resuelve declarar dicha norma como constitucional?

Independientemente, de que la autoridad local que resuelva estaría excediendo sus facultades e interpretando preceptos constitucionales, se expone un completo estado de indefensión para el gobernado y no sólo eso, sino que dicha determinación podría ser combatida a través de un mecanismo de control de la constitucionalidad, consagrado en el Pacto Federal, lo que lleva a iniciar de nuevo un procedimiento para combatir dicha ley. En pocas palabras, más procesos, más trámites burocráticos, menos justicia y nula economía procesal.

Todas estas observaciones son, desde mi particular punto de vista, dignas de un análisis más profundo y una investigación propia que no descarto en un futuro, pero por el momento me ceñiré a documentar los medios de control de la constitucionalidad que se implementan actualmente en las entidades federativas, que si bien no resultan necesarios, sí ayudan a resolver algunas cuestiones de gobierno interno de los Estados.

Un mecanismo de control de la constitucionalidad adoptado a nivel local por la mayoría de las entidades federativas es la *Controversia Constitucional*, que se reproduce a nivel local en Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y recientemente en la constitución de la Ciudad de México.

La tendencia de reproducir este mecanismo constitucional a nivel local comenzó con la reforma al texto constitucional de Veracruz, que en el año 2000 fue la primera entidad federativa en incorporarla a su constitución.

De igual manera, otro medio de control de la constitucionalidad adaptado a nivel local es la *Acción Abstracta de Inconstitucionalidad* y *Acción por Omisión de Inconstitucionalidad*, cuya finalidad es adecuar las normas estatales con la constitución local.

Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y recientemente la Ciudad de México, son las entidades federativas que implementan herramientas similares para adecuar su marco normativo local a la constitución estatal.

Por otro lado, existen entidades federativas que han incluido mecanismos de protección de los derechos humanos, como: Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana

Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Además en entidades como Chiapas, Coahuila y Nayarit se ha implementado una herramienta constitucional conocida como *Cuestión de Constitucionalidad*, diseñada para que al momento de que un juez vaya a aplicar una norma jurídica en la resolución de una *Litis* y se advierta una posible contradicción con el orden se determine por el órgano competente, si es factible su aplicación o no.

Resulta importante mencionar que, las entidades federativas no sólo han reproducido los medios de control de la constitucionalidad establecidos en la Constitución General, sino que han avanzado en la protección de su constitución local implementado herramientas de protección de la constitucionalidad como: *el Control Previo de la Constitucionalidad de las Normas, la Duda Constitucional, la Revocación de Mandato, el Habeas Corpus, la Acción por Omisión Legislativa y la Acción de Revisión Municipal*.

Me gustaría dejar claro que, las herramientas de control de la constitucionalidad que se han reproducido e implementado, en prácticamente todas las entidades federativas, sólo están incrementando el quehacer jurídico de los tribunales, pues, el único parámetro de medición de la constitucionalidad en nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, cualquier ordenamiento jurídico, incluyendo las constituciones locales, deben encontrarse en consonancia con la Constitución General, así que cualquier vulneración al orden constitucional local se entiende como una alteración a la Carta Magna.

Ahora bien, los medios de control de la constitucionalidad que contempla la Norma Fundamental están estructurados para la protección de la misma. Sin embargo, es de destacarse que algunos procedimientos locales no se han contemplado en el Pacto Federal y que son de vital importancia para nuestro sistema constitucional, como el control previo de la constitucionalidad de las normas generales o control *a priori* de las normas y la revocación de mandato, ambos implementados en Oaxaca.

### 3. Decisiones del Poder Político

La toma de decisiones forma parte de los actos cotidianos de los ciudadanos. Según el Dr. Leonardo Antonio Curzio Gutiérrez “*las decisiones son el resultado de una combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos*”.<sup>38</sup>

Las decisiones se pueden clasificar en particulares o privadas y decisiones públicas. Estas últimas dividiéndose a su vez en colectivas o gubernamentales.

---

38 Miklos, Tomás, *Las Decisiones Políticas: De la planeación a la acción*, 2ª Ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2001, Pág. 147

Las decisiones privadas o particulares son aquellas que se deliberan de manera unilateral y se constriñen al actuar de la persona que las tomó. Por otro lado, las decisiones públicas colectivas son aquellas que se toman entre un determinado número de personas pertenecientes a una sociedad, de carácter constitucional, que definen objetivos permanentes, por ejemplo, la disputa por los comicios en cualquier entidad.

Por último y materia relacionada con el tema toral de la presente investigación, las decisiones públicas gubernamentales que son emitidas por servidores públicos detentadores del Poder. Este tipo de decisiones tiene una importancia sobresaliente ya que los efectos que se deriven de las mismas tendrán repercusiones en la población general.

Las decisiones públicas gubernamentales van desde simples ejecuciones de mandatos administrativos hasta la emisión de políticas públicas o normas generales que tienen un efecto directo e inmediato en toda la población.

En este tenor, el Dr. Leonardo Curzio señala:

La decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, es decir, bajo su exclusiva responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación y no existe [...] un criterio único que condicione la orientación última de las decisiones.<sup>39</sup>

Es de destacar que las decisiones públicas gubernamentales, atraviesan un proceso de creación en el que pueden ser modificadas o confirmadas, dependiendo del tomador de la decisión. La deliberación de la idea, es la primera etapa con la que comienza este proceso y es la consideración de las alternativas posibles que una determinada situación ofrece al tomador de la decisión.

En segundo lugar se encuentra la toma de decisión, ya sea en sentido positivo o negativo. Este momento de elección es considerado como el fin de la deliberación y determina el compromiso hacia una de las alternativas posibles.

Por último, está la ejecución de la decisión tomada. En el tomador de la decisión, cualquiera que sea el ente público, descansa la responsabilidad de la puesta en operación de la decisión adoptada.

Esta última etapa es vital, quizás la más importante, porque como lo enuncia la descripción de la misma, ésta lleva consigo una responsabilidad para el ente público que la ejecute, ya que sin lugar a duda, dicha decisión alterará en sentido positivo o negativo la esfera jurídica de los gobernados sujetos a la decisión tomada.

Este proceso de toma de decisiones es más visible en el campo parlamentario, donde las propuestas, deliberaciones, elecciones y ejecución de las decisiones son el actuar cotidiano de los integrantes de las Cámaras o congresos locales.

---

39 Ibídem, pág. 162.

Por lo regular, las decisiones tomadas en los recintos parlamentarios atañen a satisfacer demandas sociales o normar fenómenos que no se encuentran regulados en el marco jurídico nacional. Al respecto el Dr. Curzio expone que: “... *la lucha política se da a través de demandas más concretas que tienen que ver elementos culturales y civilizatorio; militancia civil para la defensa de los grandes temas, reivindicaciones sectoriales o peticiones de servicios*”.<sup>40</sup>

Evidentemente, cualquier decisión tomada en los recintos parlamentarios es de carácter público y consecuentemente implica una ejecución directa sobre la esfera jurídica de los gobernados. Por ello, no es erróneo afirmar que las decisiones políticas son un conjunto de ideas que se manifiestan en actos de autoridad con efectos erga omnes.

Ahora bien, en la promoción del juicio de amparo, como herramienta de control de la constitucionalidad de las leyes generales, la autoridad responsable es aquella que emite el acto reclamado, es decir, la autoridad que deliberó, eligió y ejecutó una decisión. En este tenor el Dr. Valdemar Martínez Garza menciona:

[...] proceso en el cual figuran como contrapartes del quejoso nada menos que los órganos supremos del Estado que han intervenido en su formación, como lo son el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, que en su caso la expidieron, el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados que la promulgaron y los secretarios de Estado que la refrendaron y ordenaron su publicación.<sup>41</sup>

Derivado de la cita del Dr. Martínez, podemos vislumbrar que para efectos de la protección del amparo, la autoridad responsable es toda aquella que se involucra en el proceso legislativo que da vida a la norma combatida. Consecuentemente, para poder combatir alguna mala decisión pública tomada por parte del Congreso de la Unión, es decir, una ley emitida por éste, el gobernado tendría el medio de control de la constitucionalidad idóneo: el juicio de amparo, el cual debería de proceder contra dichas decisiones que evidentemente afectan o afectarán en un futuro próximo la esfera jurídica del quejoso.

## Conclusiones

El Sistema Constitucional Mexicano debe ser entendido como la regulación y división del Poder Soberano plasmado en la norma fundamental de nuestro país. La estructura de nuestro Estado y nuestra forma de gobierno, o régimen político, son el alma de nuestra Constitución, por ello, es necesario contar con los mecanismos adecuados que velen por la constitucionalidad de las leyes, actos u omisiones de aquellas personas que detentan formalmente el poder público. En palabras del Dr. Luciano Silva:

---

40 Ibídem, Pág. 156

41 Martínez Garza, Valdemar, *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*, 2ª Ed., México, Porrúa, 1999, Págs. 155 y 156.

El Poder Supremo del Estado es único e indivisible, sólo se atribuye en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial para su ejercicio y tiene su radio de acción, sus límites, en la Constitución; por lo que el control del poder político, por antonomasia, está en la constitución, entendida ésta como una concreción sistemática de limitaciones al poder, como la Norma Suprema escrita que contiene los principios, reglas, decisiones y disposiciones que rigen la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos de los organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes del Estado, promoviendo, preservando, y garantizando sus derechos fundamentales...<sup>42</sup>

La historia nos ha presentado distintos órganos de control de la constitucionalidad como órgano popular, órgano neutro, órgano mixto, órgano político u órgano jurisdiccional. Este último siendo el que prevalece en la actualidad.

Existen tres tipos de sistemas de control de la constitucionalidad de índole jurisdiccional; sistema concentrado o europeo; sistema difuso o americano y Sistema mixto. El último de ellos propio de nuestro país, ya que contempla características de los sistemas americano y europeo.

Así en el artículo 133 del Pacto Federal se expresa la supremacía constitucional y para garantizar esta máxima, la norma fundamental contempla diversos medios de control de la constitucionalidad, como: la acción de inconstitucionalidad; la controversia constitucional; el juicio político; los procedimientos jurisdiccionales en materia electoral y el juicio de amparo. Todos ellos de competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, salvo el juicio político que por su naturaleza *sui generis*, le es encomendado al Poder Legislativo Federal.

De igual manera, estas herramientas constitucionales se reproducen a nivel local en varias entidades federativas de México, lo que plantea una característica esencial del sistema difuso, es decir, cualquier juez sea local o federal puede conocer de los medios de control de la constitucionalidad.

Mi crítica hacia la difusión de herramientas meramente constitucionales a nivel local, versa sobre la ineficiencia y nula economía procesal en los litigios, ya que sólo están incrementando el quehacer jurídico de los tribunales, pues, el único parámetro de medición de la constitucionalidad en nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, cualquier herramienta de combate constitucional a nivel local, no concluiría con la decisión del tribunal superior de dicha entidad, sino que se llevaría el combate procesal a nivel federal, pues los jueces del fuero común no tienen la facultad para decidir lo que carece de constitucionalidad o no.

Sin embargo, es una realidad que existen medios de control de la constitucionalidad a nivel local en nuestro país y se encuentran regulados en las constituciones locales. Si bien, no me convence la idea de reproducir la defensa constitucional a nivel local, existen medios de control de la constitucionalidad a nivel local que son dignos de re-

---

42 Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa, 2015. Pág. 33.

tomar a nivel federal. Tal es el caso de la constitución oaxaqueña, que contempla, de manera vanguardista, un control *a priori* de las normas y una revocación de mandato para los servidores públicos.

Por otro lado, es loable mencionar que de todos los mecanismos de control de la constitucionalidad, el único que le pertenece al gobernado es el juicio de amparo. Mediante éste se pueden combatir los actos u omisiones de la autoridad pública y particular, así como, las decisiones del poder político –las leyes- que tienen una afectación directa para la sociedad.

Por ello, el amparo es un mecanismo de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y de convencionalidad de normas, actos y omisiones de los poderes públicos y cualquier autoridad que violen los derechos humanos y las garantías reconocidas en la Constitución y los tratados internacionales de la materia.

Ahora bien, estos derechos de los gobernados pueden ser vulnerados por cualquier decisión que tomen las autoridades, por tanto el juicio de amparo como garantía constitucional del respeto de los derechos de los gobernados debe proceder contra cualquier decisión pública gubernamental que los afecte.

En síntesis, el control de la constitucionalidad tiene por objeto el ejercicio del Poder Político y como finalidad, verificar que ese ejercicio se encuentre en consonancia con la Norma Fundamental; si este ejercicio del poder es acorde con la Constitución, será válido; de lo contrario, habrá que declararse inválido y destruir los efectos que haya causado dicho ejercicio de poder.



---

# Capítulo II

---

## Nueva Ley de Amparo

1. Origen del amparo, 2. Reformas constitucionales 2011, 2.1. Motivación de la reforma estructural, 3. Nueva Ley de Amparo, 2013, 3.1. Características de la nueva ley, 3.2. Interés Legítimo, 3.3. Declaratoria general de inconstitucionalidad, 3.4. Amparo adhesivo, 3.5. Apariencia del Buen Derecho, 3.6. Plenos de Circuito, 3.7. Cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo, 4. Juicio de Amparo actual, 4.1. Amparo Indirecto, 4.2. Amparo Directo, Conclusiones.



El juicio de amparo no surgió de manera espontánea al mundo jurídico. Este medio de control de la constitucionalidad, meramente mexicano, tuvo bases en los acontecimientos internacionales que sucedieron a través del tiempo.

Desde los antiguos romanos hasta los estadounidenses contemporáneos, las figuras jurídicas que forman la base de lo que hoy entendemos como el juicio de amparo en México aportaron características para su estructuración.

Podrían tomarse formalmente como antecedentes de nuestro juicio de amparo los interdictos romanos que protegían la libertad de las personas. El *Interdicto de Homine Libero Exhibendo*, es prueba de ello, aunque la finalidad de este interdicto era la restitución temporal de la libertad del ofendido.

Posteriormente, en la época del reino de Aragón se comenzó a promover la limitación del poder de la monarquía, a través de ciertos medios de control, los más ejemplificativos son los *Procesos Forales de Aragón*, otorgados por el rey Pedro III. Estos procesos comprometían al rey a no quitar a ningún vasallo su feudo sin que procediera un juicio de por medio, es decir, no solamente garantizaban a la persona per se, sino que también protegían los bienes de éstas.

Por otro lado, de manera práctica y trascendental se imponía la *Carta Magna Inglesa*, en 1215 al Rey Juan Sin Tierra por los barones ingleses, adjudicándosele la supervivencia de libertades personales a través de los tiempos, dando pauta para los antecedentes más cercanos al juicio de amparo actual. Esta Carta Magna puede resumirse como: "...la protesta más solemne contra el arresto arbitrario y contra los impuestos indebidos".<sup>43</sup>

---

43 Tellería Herreria, Armando, *Orígenes Externos del Juicio de Amparo*, IJUNAM, UNAM, México, Pág. 47.

Entre otras cosas, la Carta Magna reconocía al hombre libre, la garantía de legalidad, de audiencia y de legitimidad de los funcionarios o cuerpos judiciales.

De esta manera, se fueron garantizando derechos a través de figuras semejantes como el *Petition of Rights*, el cual era la figura jurídica idónea para demandar a la corona. Así también, nace la figura del *Habeas Corpus*, que fungía como una orden que se giraba al carcelero o a la persona que sin derecho aparente quitaba la libertad a otra. La ley del *Habeas Corpus* fue hecha con el propósito especial de asegurar mejor la libertad del súbdito y para prevenir las prisiones en ultramar en 1679.

De igual manera, surgió en Inglaterra el *Bill of Rights*, el tercer documento en su historia que garantizaba libertades, con un objetivo secundario que logró enaltecer la soberanía del Parlamento.

Tal fue la aceptación y funcionamiento de estas figuras de garantía que se implementaron en América de manera semejante, buscando salvaguardar las libertades de los gobernados. El *Habeas Corpus* se implementó en Estados Unidos como una copia fiel del recurso inglés.

Otro medio de garantía de los derechos de los gobernados fue el *Juicio Constitucional de Estados Unidos*, que además de garantizar derechos de los gobernados, estableció la supremacía constitucional de aquel país. El ejemplo más relevante y fundamento del control constitucional de los Estados Unidos, fue la sentencia emitida por el juez John Marshall, que recayó al caso *Marbury vs Madison*,<sup>44</sup> condenando la nulidad de las leyes federales o de los estados que en lo sucesivo se opusieran a un precepto constitucional.

En la parte occidental de Europa también se implementaron medios de protección de los derechos de los gobernados, como lo es el *Recurso de Casación Francés*, de carácter extraordinario que se promovía en materia civil o criminal, para acudir ante el más elevado tribunal del orden común, a fin de que, por los trámites marcados, reparara o enmendara las infracciones legales cometidas en la resolución que se recurrió, o en la tramitación esencial del proceso. Así pues, este recurso sólo procedía contra los autos o sentencias de carácter definitivo dictados en última instancia, que ponían término al juicio o impedían su continuación.

Característica importante del recurso de casación francés, quizás la más parecida a nuestro juicio de amparo, es que las decisiones del Tribunal Superior o Suprema Corte al resolver estos recursos, constituían la jurisprudencia, a la que muchas legislaciones atribuyen carácter obligatorio o normativo y condición de verdadera fuente de derecho.

En resumen, estos son los antecedentes con mayor parecido a lo que hoy conocemos como el juicio de amparo en nuestro país. Algunos con mayor semejanza que otros, pero sin duda con la misma finalidad: garantizar el respeto a los derechos del gobernado.

---

44 Valdés S., Clemente, *Marbury vs Madison, Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces de Estados Unidos*, IJJUNAM, UNAM, México.

## 1. Origen del amparo

Los antecedentes nacionales de esta figura constitucional descienden desde la Nueva España, en el siglo XVI, cuando se crea la Real Audiencia y Chancillería de México. Esta figura jurisdiccional hacía las veces de Corte Suprema de Justicia, resolviendo apelaciones que se presentaban ante el rey, impugnando resoluciones de justicia local.

Posteriormente, Don José María Morelos y Pavón convocó a la instauración del Congreso de Anáhuac para dar a conocer los *Sentimientos de la Nación*, que reconocían la soberanía del pueblo y su ejercicio a través de la división de poderes. Poco después, el Congreso de Anáhuac se reunió en Apatzingán para, mediante decreto, promulgar la Constitución que llevaría el mismo nombre, donde a pesar de haber contemplado un capítulo especial a las garantías individuales, no se contemplaron los medios para garantizar los derechos ahí mencionados.

Las Constituciones posteriores a la de Apatzingán ciertamente contemplaron rasgos del nacimiento de un sistema constitucional, sin embargo, se negaban a considerar a los derechos humanos y su protección en su texto. La constitución de 1824 sólo contenía garantías básicas en materia penal y las Siete Leyes Constitucionales de 1836, aunque no contemplaban los derechos como tal, sí establecían un Poder Supremo Conservador, algo parecido a una Corte Constitucional o un cuarto Poder.

El 31 de marzo de 1841 el Juicio de Amparo se ve por primera vez en el marco jurídico mexicano, en la Constitución Política del Estado de Yucatán,<sup>45</sup> aunque un poco ambiguo y con falta de formalidad en el procedimiento, el proyecto de Manuel Crescencio Rejón, ya contemplaba la protección de los derechos de los yucatecos en sus artículos 8º, 9º y 62 de dicho ordenamiento jurídico.<sup>46</sup>

Así en 1843 se reestructura el sistema constitucional mexicano, eliminando el Poder Supremo Conservador y adoptando un sistema mixto del control de la constitucionalidad en el acta de Reformas de 1847.

Una vez estructurado el sistema de control de la constitucionalidad que regiría en nuestro país, se elevó a rango constitucional la figura del Amparo, apareciendo en el Pacto Federal de 1857, en este tenor el Dr. Luciano Silva nos dice: “*Podemos decir que [es] hasta la Constitución de 1857, cuando se otorga al Poder Judicial Federal la alta jerarquía de salvaguardar la Constitución mediante el artículo 101 de dicha norma constitucional (idéntico al actual artículo 103)...*”.<sup>47</sup>

---

45 Martínez Ramírez, Fabiola, *El Juicio de Amparo, su naturaleza jurídica y relación con los tribunales constitucionales*, IJUNAM, UNAM, México, Pág. 17.

46 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón*, [en línea], SCJN, México, 1960, dirección URL: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.>, [consulta: 12 de enero de 2017].

47 Silva Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., Porrúa, México, 2014, Pág. 206.

Aunque se le denominaba en ese entonces Amparo Soberanía porque protegían también los conflictos entre órganos soberanos del Estado, la figura como tal ya se contemplaba con los principios que Rejón y Otero habían desarrollado; instancia agraviada; prosecución judicial y relatividad de la sentencia, también conocido como fórmula Otero, en reconocimiento a su creador.

La constitución de 1857 es muy importante para el Amparo, no sólo porque ya es elevado a rango constitucional, sino porque a partir de este texto constitucional se emitieron una serie de normas secundarias que regularon al juicio de amparo: ya era una figura jurídica reconocida en México.

Cinco fueron los ordenamientos jurídicos secundarios que se emitieron a partir de la Constitución de 1857 y que regulaban de manera complementaria al juicio de amparo. La ley de 1861, que ya contemplaba la suspensión de los actos reclamados; la Ley de 1869, que implementaba improcedencias del juicio de amparo; la ley de 1882, que contemplaba la suspensión inmediata a los actos de imposible reparación y la suplencia de la deficiencia o ignorancia del quejoso, pero lo más importante de este ordenamiento fue el surgimiento de la jurisprudencia; el Código de Procedimientos Federales de 1897, donde por primera vez se le denominó Juicio de Amparo y se conformó la mayor parte de sus figuras procesales y por último, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, en el cual se estructuró de manera semejante a la conocida en la actualidad.

Como se afirmó arriba, estos cinco ordenamientos emanaron de la Constitución de 1857, pero después de la crisis social y política que se vivió en México a inicios del siglo XX y que derivó en un levantamiento armado, se instauró un nuevo texto constitucional.

En 1917, por firma autógrafa del generalísimo Venustiano Carranza, se promulgó una serie de reformas al texto constitucional de 1857 que se mantienen vigentes hasta la fecha. Este nuevo ordenamiento ha causado polémica en cuanto a su naturaleza, es decir, no hay consenso para tratar a dicho ordenamiento jurídico como una nueva Constitución o una gran reforma a la Constitución de 1857. Lo importante es que este ordenamiento le dio fundamento constitucional al juicio de amparo y lo conformó de la manera que lo conocemos actualmente.

Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, mandató la creación de una ley que regulara sus artículos 107 y 103, estableciendo formalmente el juicio de amparo. Por ello, en 1919 se emitió la primera ley que llevaba en su nombre la materia de su regulación: amparo. Esta ley, entre otros aciertos, destacó la implementación del tercero interesado, el Ministerio Público Federal y la competencia de los jueces de distrito para conocer del amparo indirecto y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del amparo directo.

Sin embargo, no es hasta 1936 que el juicio de amparo alcanzó su máxima expresión con la Ley que lo regula en dicha fecha. La longevidad de esta norma jurídica se extendió

hasta nuestros días, puesto que tiene escasos 5 años de haber sido abrogada por la nueva Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.<sup>48</sup>

Es dable mencionar que a partir de la vigencia de la Ley de 1936, se modificó más de una decena de ocasiones, tanto el texto constitucional como el legal y no fue hasta el 2013 que, derivado de la reforma constitucional de amparo de 2011, se abrogó esta ley de amparo para que entrara en vigor la actual Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que la protección a los derechos humanos en México, más allá de la protección de la norma constitucional, per se, se ha mantenido en constante evolución y armonización con los estándares internacionales, para dar cabida a la protección de los derechos humanos en su máxima expresión, garantizados por una figura, orgullosamente mexicana: del juicio de amparo.

## 2. Reformas Constitucionales 2011

Por lo que se refiere a las reformas constitucionales de 2011, es importante mencionar que son dos de ellas las que importan para tratar el tema. Una de ellas aunque ya fue mencionada, se hará énfasis y se desarrollará para su mejor comprensión.

Hasta antes de las reformas en comento, la protección del juicio de amparo se limitaba a las garantías individuales. Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de salvaguardar a los derechos humanos y las tendencias del derecho internacional de protección humanista, este medio de control de la constitucionalidad se avocó, por fin, textualmente a la protección cabal de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y en los tratados internacionales en la materia, propósito que emana de la naturaleza de este medio de control de la constitucionalidad.

Es así que el 6 de junio de 2011 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>49</sup> la primer reforma constitucional a los artículos 94, 103, 104 y 107 del texto del Pacto

48 Diario Oficial de la Federación. *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; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República.* [en línea], Secretaría de Gobernación, 2 de abril de 2013, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013), [consulta: 1 de febrero de 2017].

49 Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2011, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011), [consulta: 22 de marzo de 2017].

Federal. Esta modificación contiene una reestructuración de la garantía constitucional para la protección de los Derechos Humanos: el amparo.

Dentro de estas modificaciones a los preceptos constitucionales citados destacan: ampliar el objeto del juicio de amparo; la defensa de la parte beneficiada en un conflicto jurídico, a través del amparo adhesivo; la promoción del juicio mediante el interés legítimo; una declaración general de aquellos amparos indirectos en revisión, en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y se determine su inconstitucionalidad; la creación de Plenos de Circuitos que homogeneizarán criterios hacia un mismo circuito; se privilegia la discrecionalidad de los jueces de amparo otorgándoles como elemento esencial la apariencia del Buen Derecho, para otorgar la suspensión del acto reclamado y la facultad del a Corte para coaccionar a las autoridades al cumplimiento de las sentencias de amparo y en caso de desacato sancionarlas penalmente, independientemente del servidor público que se trate.

Estos cambios se pueden organizar en dos ejes: el primero que tiende a transformar la naturaleza del juicio de amparo y el segundo que se enfoca a la creación de nuevas instancias en la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Es importante mencionar que la ampliación en el campo de protección del juicio de amparo se debe, en gran parte, a la protección de los derechos sociales a través del interés legítimo, que permite que una afectación directa hacia un derecho, reconocido por el orden jurídico, de una persona por un acto u omisión o cuando éste no afecte ese derecho, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico, le sea reconocido el carácter de quejoso.

Al mismo tiempo, las omisiones son otro elemento importante que se contempla en la reforma y que generan un mayor campo de protección del amparo. El artículo 103, fracción I de la Constitución, prevé la posibilidad de acudir al amparo por las omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos.

Empero, es importante recalcar que ambos elementos de ampliación en la protección del juicio de amparo son ambiguos, si bien es cierto, ambos expanden la protección del amparo, también lo es que, esta expansión puede ser desmedida y caer en casos arduos y controversias en distintos criterios por parte de los juzgadores.

Como muestra de lo anterior, podemos hacer alusión al interés legítimo, que hasta ahora no tiene una definición concreta que oriente al juez de amparo para dilucidar en qué casos se encuentra ante esta nueva figura. Sólo existen definiciones concretas sobre lo que es el interés simple y el interés jurídico, elementos esenciales para la promoción de cualquier juicio, no así de lo que debe entenderse como criterio homogeneizado en toda la nación para el interés legítimo.

En cuanto a las omisiones, sucede casi lo mismo, resulta indispensable que se cuente con una definición de omisión concreta y cuáles autoridades pueden ser sujetas a esta responsabilidad por omisión, pues hasta la fecha no existe una sanción para los legisladores que excedan mandatos constitucionales en la expedición de normas. Dicho de

otra manera, ¿se puede promover un amparo contra el poder legislativo por ser omiso en cuanto a la expedición de determinada norma?, hasta ahora la respuesta sería afirmativa. Como muestra, se encuentra el amparo en revisión 1359/2015, con el cual la Corte mandata al Congreso de la Unión a expedir una ley que regule el octavo párrafo del artículo 134 constitucional, este es el ejemplo más claro del amparo por omisión.

Sin duda alguna, lo anterior refuerza el tema esencial de la presente investigación: se podría promover un amparo contra el proceso de modificación a la norma constitucional por omisiones en el procedimiento extraordinario plasmado en el 135 de la Norma Fundamental.

Por otro lado, cuatro días después, el 10 de junio de 2011 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>50</sup> la segunda reforma constitucional a los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 del Pacto Federal. Esta modificación es conocida como la reforma humanista, ya que integra al cuerpo de la Constitución los derechos humanos y hace la distinción entre éstos y sus garantías constitucionales.

Dentro de las modificaciones a estos preceptos constitucionales destacan la ampliación de la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados a través del juicio de amparo; la interpretación conforme al principio *pro personae*; se eleva a rango constitucional los tratados internacionales que contemplen derechos humanos, excepto cuando se trate de limitaciones o restricciones constitucionales, en cuyos casos prevalecerá la Constitución.

Aunado a esos avances, también se contempló la expedición de leyes secundarias que regularan a los derechos humanos en los distintos temas tocados por la reforma, a saber: habría que expedir una ley de reparación a las víctimas de violación a sus derechos humanos o modificar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de acuerdo al transitorio segundo y en relación con el párrafo tercero del artículo 1º; ley de asilo, de acuerdo al transitorio tercero y en relación con el artículo 11; ley reglamentaria para la suspensión de garantías y derechos humanos, también conocida como Ley de Seguridad Interior, de acuerdo al transitorio cuarto y en relación con el artículo 29; una ley para la expulsión legal de extranjeros, de acuerdo con el quinto transitorio y en relación con el artículo 33.

Sin duda alguna, esta reforma generó un cambio trascendental en materia de derechos humanos y derecho constitucional, como no se había visto en lo que va de la vigencia del actual texto constitucional.

Ahora bien, es importante resaltar los elementos concatenados por naturaleza en ambas reformas; de acuerdo con el Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco,<sup>51</sup> este fue “...

---

50 Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 10 de junio de 2011, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011), [consulta: 22 de marzo de 2017].

51 Abreu Sacramento, José Pablo y Le Clerq Juan Antonio, et al., *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, México, Porrúa, 2011, Pág. 158.

[El] cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante de los últimos cien años...” y se puede agrupar en dos grandes ejes, a saber: cambios sustantivos y cambios operativos o al sector de garantía.

Por un lado, dentro de los cambios sustantivos podemos colocar a la modificación de la denominación del capítulo que agrupa los derechos básicos; el otorgamiento del rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; el derecho de asilo y de refugio; el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y el principio de derechos humanos en política exterior.

Por otro lado, dentro de los cambios operativos o al sector de garantías se colocan la interpretación conforme; el principio *pro personae*; la prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos; la regulación de la suspensión provisional en el ejercicio de algunos derechos; la audiencia para la expulsión de extranjeros; la obligación de las autoridades a atender las observaciones que les realice la CNDH; el traslado de la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos de la SCJN a la CNDH y también la facultad para que promueva acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, se genera un cambio radical en el único medio de control de constitucionalidad que se consagra para los gobernados y la defensa de los derechos humanos, por ello, no debemos de perder de vista que ambas reformas constitucionales se encuentran estrechamente vinculadas, puesto que se reforman la materia sustantiva y adjetiva de los derechos humanos y éstas no pueden estudiarse por separado: son complementarias entre sí.

Como resultado de lo anterior, a partir de la publicación de las reformas en comento, se le adjudicó al juicio de amparo el sobrenombre de juicio de los derechos humanos, ya que su única labor es fungir como garantía constitucional para el respeto de éstos.

## 2.1 Motivación de la reforma estructural

La constitución contaba con un texto ambiguo e impreciso en materia de derechos humanos, unos muy avanzados y otros rezagados ante los logros y avances mundiales. Desde hace varios años se sentía una necesidad de reformar al texto constitucional en materia de derechos humanos y armonizarlo con los estándares internacionales en dicha materia.

Era necesario cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, además de actualizar el juicio de amparo, que llevaba más de medio siglo sin que se actualizara como medio de control de la constitucionalidad y protección de los derechos humanos.

Por ello, al ser reformada la Constitución en dos ocasiones por el Congreso, se buscó contemplar la protección de los derechos humanos a través del juicio de amparo, y

el control de convencionalidad con el sometimiento de México a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que fuera parte. Asimismo, se adoptó una doctrina de regulación internacional conocida como bloque de constitucionalidad.

El juicio de amparo, como única herramienta para la defensa de los derechos de los gobernados, es el instrumento constitucional idóneo para garantizar la constitucionalidad de las decisiones del poder que puedan vulnerar a éstos. Por ende, se tuvo que modificar este procedimiento constitucional para armonizarlo con los estándares internacionales sobre protección de derechos humanos.

Asimismo, se adoptó el control de convencionalidad que en palabras del Dr. Ferrer Mac-Gregor: “*Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos*”.<sup>52</sup>

Esta figura no es nueva, fue creada e implementada por el juez Sergio García Ramírez, quien al ocupar la presidencia del Tribunal Internacional y después de una serie de referencias a este control, señaló: “*el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”.<sup>53</sup>

Ahora, con la estas reformas constitucionales todas las autoridades están obligadas a aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la par del texto constitucional. Esto incluye sobre todo a las autoridades con actividades jurisdiccionales a incorporar en su marco normativo a la Convención Americana o “Pacto de San José”, bajo la pena que de ser omisos en la aplicación o violar alguna disposición de dicha Convención, sus actos pueden ser declarados inconvencionales.

De igual manera, se optó por adoptar un bloque de constitucionalidad, que se refiere al conjunto de normas que, en cada país, tienen jerarquía constitucional. Esto implica que las normas constitucionales no sólo son aquellas que aparecen expresamente en el texto constitucional, sino también aquellas que se estima deben tener jerarquía semejante, ya que, pese a que no figuran expresamente en la Norma Fundamental, sí la complementan y conforman junto con éste el bloque de constitucionalidad.

El llamado bloque de constitucionalidad tuvo sus orígenes en Francia, España e Italia, aunque con un enfoque distinto, porque en su origen en estos países, el bloque de constitucionalidad se conformaba con pura normatividad nacional formando un parámetro de medición constitucional usado por la Corte Constitucional.

Cuando el bloque de constitucionalidad migró para América, se tergiversó su conformación, esto provocó que la integración del bloque se conformara por normas

---

52 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Carbonell Miguel y Salazar Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, (págs. 339-429), México, IJ-UNAM.

53 Pérez Gómez, Mara y Espinosa Luna, Carolina, *Las Reformas Estructurales vistas a través de los Derechos Humanos*, México, IBD-Senado de la República, 2016, págs. 21 y22.

internacionales, en específico las normas internacionales en materia de derechos humanos y de Derecho interno.

De esta manera, en México el bloque de constitucionalidad se integra por la Constitución General y las locales, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todo aquel instrumento internacional susceptible de ser invocado en un juicio de control de la constitucionalidad.

Como corolario, podemos decir que estos tres elementos esenciales de motivación para la reestructuración del marco normativo en materia de derechos humanos resultan indispensables para cualquier estado democrático de Derecho. Ya que a través del control de convencionalidad, se garantiza la homogeneización de criterios y actos de autoridad respecto de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Además, a través del juicio de amparo, se prevé el medio idóneo para ejercer el control de la constitucionalidad y garantizar el respeto a los derechos humanos y por último, pero no menos importante, se adecua la doctrina contemplando normas de derecho internacional con el mismo nivel jerárquico que la Norma Suprema, sin que ésta tenga que sufrir modificación alguna, lo que garantiza la armonización y vanguardia en derechos humanos respecto de los estándares internacionales.

### 3. Nueva Ley de Amparo 2013

Derivada de estas modificaciones constitucionales, en particular sobre el control de la constitucionalidad, surgió el mandato para que el Congreso de la Unión emitiera la ley que regulara el juicio de amparo, armonizando la letra de la norma fundamental con esta normativa secundaria. Así es como surge la motivación para una Nueva Ley de Amparo; regulatoria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

El génesis de este nuevo ordenamiento se ubica en el artículo transitorio segundo de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011. Esta reforma, como hito en la historia del juicio de amparo, mandató la creación de una norma secundaria que retomara los preceptos constitucionales modificados y los desarrollara para su aplicación a casos concretos, garantizando la justicia y el respeto a los derechos humanos para los gobernados.

De acuerdo con el Ex Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Dr. Juan Silva Meza, este nuevo ordenamiento jurídico no sólo debía ser regulatorio de los artículos constitucionales 103 y 107, sino también de lo establecido en el artículo 1º de la Norma Fundamental. Ya que, como expreso, en el Seminario de Aniversario de los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebrado en la Facultad de Derecho de la UNAM, “...este medio de control constitucional salvaguarda los derechos humanos de los gobernados, por ello debe regular lo establecido en el primer precepto constitucional”.

Coincidió con el Dr. Silva Meza al exponer de manera precisa esta opinión, ya que como comenté con antelación, de modo informal, se le conoce al juicio de amparo como juicio de los derechos humanos, en consonancia con la naturaleza de este medio constitucional.

Sin embargo, fuera de las apreciaciones de un servidor, el 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución y se dio cumplimiento al mandato constitucional antes citado. Este nuevo ordenamiento jurídico abrogó la Ley de Amparo anterior que databa de 1936 y con más de medio siglo de vigencia comenzaba a carecer de coherencia jurídica respecto de los avances normativos en distintas materias.

### 3.1 Características de la nueva ley

Esta nueva Ley está conformada por 271 artículos, clasificados en cinco títulos que regulan disposiciones generales; el procedimiento en los juicios de amparo directo e indirecto; el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; la creación de jurisprudencia y la innovadora declaración general de inconstitucionalidad, asimismo, contemplan las medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos en los que puede incurrir una autoridad al hacer caso omiso en la ejecución de una sentencia de amparo.

Es importante resaltar que derivado de la armonización constitucional se implementaron modificaciones en los principios generales y figuras propias del procedimiento constitucional, a saber: en aspectos de la autoridad responsable; entidades públicas que pueden fungir como quejosos; el tercero interesado; el acceso a nuevas tecnologías; el trámite prioritario; el beneficio de la desventaja social; la concentración y acumulación de expedientes; la desaparición forzada de personas; el juicio de amparo en materia penal; algunas causales de improcedencia; el amparo indirecto; violaciones relevantes durante el proceso; dictamen de sentencia; la declaración general de inconstitucionalidad; la publicidad de los proyectos de sentencia; los recursos e incidentes durante el juicio; el cumplimiento y ejecución de la sentencia; la jurisprudencia y las sanciones, responsabilidades y delitos por incumplimiento de sentencias.

En palabras de los estudiosos del Derecho Constitucional Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor los sectores modificados dignos de resaltar son:

...A) ampliación de la esfera protectora de nuestro juicio de amparo para comprender la protección de los derechos fundamentales de fuente internacional, es decir, aquellos que han sido consagrados en los instrumentos internacionales, ratificados y aprobados por nuestro país; B) la extensión de la legitimación para interponer el juicio de amparo a los intereses colectivos de carácter difuso por conducto del interés legítimo; C) la modernización del concepto de autoridad demandada en el juicio de amparo para comprender a las personas jurídicas que pueden vulnerar la esfera jurídica de los particulares, aun cuando no tengan el carácter de entidades de carácter

público; D) la incorporación del desarrollo jurisprudencial en cuanto a las medidas cautelares comprendidas en la suspensión del acto reclamado, incluyendo el concepto de la apariencia del buen derecho; E) la modificación de la llamada “fórmula Otero”, para introducir la declaración general y la interpretación conforme en nuestro juicio de amparo.<sup>54</sup>

Ahora bien, se debe entender que todas las modificaciones realizadas, tanto al texto constitucional como a la norma legal, tienen como propósito incrementar y mejorar el espectro de protección de este medio de control de la constitucionalidad. Mas no contempló algunos óbices que se presentan en esta tesis, de los cuales haré mención a continuación.

De acuerdo al Magistrado de Circuito, Humberto Suárez Camacho, la contradicción más fehaciente de este nuevo ordenamiento jurídico es la supuesta ampliación en el campo de protección del juicio de amparo, ya que la Ley de Amparo abrogada, contemplaba dieciocho causales de improcedencia y actualmente son veintitrés las causales de improcedencia las que se encuentran en la ley vigente.

Ahora bien, debemos de tener claro que se tomó como base la ley abrogada para la elaboración de este nuevo ordenamiento jurídico, consecuentemente, se conservó en gran parte preceptos legales ya establecidos con ciertas modificaciones más las características enunciadas en el párrafo anterior. Sin embargo, se puede apreciar la pluma del legislador con algunas innovaciones. Éstas sobresalen por su importancia y trascendencia en el juicio de amparo, por lo cual, son dignas de mencionar y describir puntualmente.

### 3.2 Interés Legítimo

Uno de los elementos esenciales de procedencia para el juicio de amparo es la acreditación de un interés que nazca de la proclamación de la titularidad de un derecho por parte de una persona.

Para que se pueda acreditar la instancia de parte agraviada y se reconozca la calidad de quejoso en la promoción del juicio de amparo es necesario vislumbrar algún tipo de interés en el asunto en concreto.

La doctrina describe tres tipos de intereses en los procedimientos jurisdiccionales que pueden ser acreditados de distintas maneras, según el acto reclamado y el tipo de afectación que éste cause al gobernado.

El primero de ellos es el interés simple, también conocido como interés ciudadano ya que es común para todos y no otorga un beneficio particular efectivo, es decir, cualquier persona lo posee aunque no perciba un beneficio sobre los asuntos públicos.

---

54 Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Acuña Juan Manuel, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Juan Manuel Acuña (coord.), 2ª Ed, Porrúa, México 2015, pág. 326.

El segundo es el interés jurídico, que versa sobre la titularidad de un derecho subjetivo y la afectación a éste. Se entiende entonces como la facultad de exigir a la autoridad el respeto de un derecho consagrado en la norma constitucional, así como la protección del Estado.

El interés jurídico se integra por cuatro elementos fundamentales, a saber: 1) la existencia de un derecho reconocido por el derecho y la norma suprema; 2) la titularidad del derecho; 3) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho y 4) la obligación correlativa del Estado para con esa facultad de exigencia. Al respecto el Dr. Luciano Silva nos ilustra mencionando:

... esto quiere decir [el interés jurídico] que todo aquel gobernado, ya sea persona física, moral, de derecho privado, social y excepcionalmente de derecho público (en defensa de sus intereses estrictamente patrimoniales), que resienta un daño, un perjuicio, un agravio, un menoscabo, una ofensa en su esfera de derechos constitucionales por la ley o acto de autoridad en los términos del referido artículo 6º, estará legitimado para promover demanda de amparo, pero ese agravio debe ser de manera directa, objetiva y personal...<sup>55</sup>

Dicho de otra manera, la esencia del concepto de interés jurídico es la existencia de un derecho protegido por la ley, de un sujeto titular del mismo a quien le corresponde el accionar la actividad jurisdiccional a fin de que el juez intervenga en la reparación de ese derecho así como su protección.

Y en tercer lugar, materia de adición en la reforma, se encuentra el interés legítimo, que resulta ser aquel que faculta a cualquier persona que se ve afectada de manera inmediata e indirecta en sus derechos por una norma, acto u omisión de la autoridad, para exigir que el orden jurídico sea respetado sin importar que no cuente con la titularidad de un derecho subjetivo. Es decir, no exige la afectación de un derecho subjetivo pero sí a la esfera jurídica del gobernado, asimismo, implica un perjuicio cierto a alguna persona con motivo de una norma, acto u omisión de la autoridad.

Este concepto doctrinal, aunque es el mayormente aceptado no es un criterio coercible para los juzgadores de amparo. El máximo tribunal de nuestro país se ha pronunciado a través de una Tesis Aislada emitida por la Segunda Sala que menciona:

... el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su “especial situación frente al orden jurídico”, lo que implica que esa especial situación no supone un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.<sup>56</sup>

---

55 Silva Ramírez Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, Pág. 311.

56 Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, *interés Legítimo. Alcance de este concepto en el juicio de amparo*, [en línea], Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, pág. 1736, Tesis 2ª XVIII/2013, dirección URL: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003067.pdf>, [consulta: 18 de abril de 2017].

Considerando el pronunciamiento de la Segunda Sala, antes citado, se vislumbra que en el interés legítimo existe una tutela jurídica sin que sea titular el quejoso de los derechos tutelados por la norma, tampoco que se resienta un daño o perjuicio de manera directa y personal, basta con que exista una afectación debido a su especial situación frente a un orden jurídico, es decir, “... *el interés legítimo permite la protección de las esfera jurídica de los particulares, que son afectados en sus derechos colectivos, incluyendo aquellos que se conocen con la denominación de intereses difusos*”.<sup>57</sup>

Se puede decir entonces, que el interés legítimo contiene aspectos característicos en la doctrina, a saber: 1) no es un mero interés por la legalidad de la coacción de la autoridad, sino que requiere de la existencia de un interés individual, personal o colectivo, que de prosperar en acción de amparo se traduce en un beneficio jurídico en favor del quejoso; 2) está garantizado por el derecho subjetivo pero no da lugar a uno, es decir, no hay potestad frente a otro; 3) debe existir una afectación a la esfera jurídica del gobernado en un sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole; 4) los titulares tienen un interés propio, distinto al de cualquier gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico cuando con motivo de la persecución incidan en el ámbito de ese interés propio; 5) se trata de un interés calificado, real y actual, no potencial e hipotético, en suma un interés jurídico relevante, y 6) la anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Ahora bien, por lo que se refiere a la efectividad de la implementación del interés legítimo en el juicio de amparo, una contradicción que ha sido vislumbrada por el Dr. Luciano Silva, versa sobre la falta de técnica jurídica del legislador, al contemplar la procedencia del juicio de amparo aduciendo al interés legítimo y lo expone de la siguiente manera:

...advertimos una grave contradicción en la tutela de esos derechos [derechos difusos], vía juicio de amparo, en virtud de que los derechos o intereses colectivos, difusos homogéneos por mandato del artículo 17 constitucional [...] tienen que hacerse valer mediante acciones judiciales colectivas, ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación [...] y por tratarse de una sentencia definitiva, lo que procederá es el juicio de amparo directo...<sup>58</sup>

Con esto, el Dr. Silva exhibe una contradicción de relevancia ya que de acuerdo al artículo 107, primera fracción, segundo párrafo de la Constitución General; tratándose de actos o resoluciones de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, es decir, el interés jurídico.

---

57 Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Acuña Juan Manuel, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Juan Manuel Acuña (coord.), 2ª Ed, Porrúa, México 2015, pág.328.

58 Silva Ramírez Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, Pág. 315.

Teniendo en cuenta que para la procedencia de un juicio de amparo directo no existe cabida al interés legítimo, parece evidente la descalificación de la tutela de los derechos difusos o colectivos a través del amparo.

Además, debemos recordar que el juicio de amparo, en sí, es un medio de control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público y tutela los derechos más preciados para las personas como la vida, la libertad, el patrimonio y la seguridad jurídica. El invocar al juicio de amparo para proteger derechos difusos o colectivos atenta contra la propia naturaleza de esta herramienta constitucional.

En lo particular comparto el criterio del Dr. Silva Ramírez, la mejor vía para la defensa de los derechos difusos o colectivos son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, con todas las etapas que ello implica hasta llegar al juicio de amparo directo, pero aduciendo en esta etapa un interés jurídico.

No obstante, la ley de la materia ya lo contempla como elemento esencial de procedencia para el juicio de amparo, por lo que sólo me resta exponer la deficiencia de éste en la figura constitucional y mencionar las características del mismo, como lo hice con antelación a esta crítica.

### 3.3 Declaratoria general de inconstitucionalidad

Como mencioné en el apartado del *Sistema de Control de la Constitucionalidad Mexicano*, una de las mayores deficiencias al combatir la inconstitucionalidad de las leyes, es la relatividad de las sentencias que recaen al juicio constitucional, ya que resulta incongruente calificar una norma de inconstitucional para una sola persona y dejarla vigente para que afecte los derechos de otras personas.

A esta relatividad de las sentencias se le conoce con el sobre nombre de “*fórmula Otero*”, en honor a su creador, Don Mariano Otero, uno de los impulsores del juicio de amparo en nuestro país.

A pesar de que prevalece hasta la fecha dicha fórmula, con la figura innovadora de la declaración general de inconstitucionalidad, se pretende que la irregularidad de las leyes determinada mediante el juicio de amparo aproveche a todas las personas y no sólo al quejoso.

Con anterioridad a la vigencia del nuevo ordenamiento que regula al amparo en nuestro país, las sentencias que recaían sobre los juicios contra normas generales, realizaban un análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada para otorgar o no el amparo al quejoso. Estos análisis son los que sirvieron para actualizar la declaración general de inconstitucionalidad, bajo un razonamiento sobre los efectos de las sentencias dictadas.

Por ello, es importante mencionar que dicha declaratoria sólo se actualiza en el juicio de amparo por la vía indirecta que es la idónea para combatir normas generales que

adolecen de inconstitucionalidad, por parte de los gobernados, no así en los juicios de amparo directo o en cualquier otro medio de control de la constitucionalidad.

Ciertamente, los efectos de la sentencia tienen que ir en consonancia con la naturaleza del medio de control de la constitucionalidad invocado, así como el acto combatido. Resultaría incongruente que se generalizarán los efectos de una sentencia de amparo directo cuyo interés deriva de un procedimiento jurisdiccional que atañe intereses particulares de las partes. No así, cuando se combate una norma general, ya que éstas son abstractas, impersonales, permanentes y de observancia general, es decir, la aplicación de la norma crea, modifica o extingue derechos de un sector determinado o determinable, no de una sola persona.

Consecuentemente, la sentencia que declara inconstitucional a una ley que ha sido combatida por una sola persona mediante el juicio de amparo indirecto, debe tener efectos generales, porque ésta no solo afecta a la persona que invocó el juicio de amparo, sino a todo un sector de la población. Es un despropósito jurídico y deficiencia del sistema constitucional mexicano el que sobreviva la vigencia de una norma general que ha sido declarada inconstitucional y sólo se beneficie a la persona que descubrió y combatió la inconstitucionalidad de ésta.

Es así que cobra relevancia la declaración general de inconstitucionalidad, ya que esta figura fue la elegida por el legislador para colmar esta deficiencia de nuestro sistema constitucional.

Antes de comentar la declaratoria general de inconstitucionalidad, resulta oportuno mencionar a la interpretación conforme como elemento previo a la declaratoria, ya que según esta herramienta de valoración debe efectuarse el intento de armonizar las disposiciones generales impugnadas con la Constitución y de ser posible establecer una interpretación obligatoria de acuerdo con la cual la norma impugnada puede considerarse conforme al Pacto Federal.

Esta figura de interpretación conforme se estableció como resultado de la doctrina y jurisprudencia alemanas, con el fin de resolver el problema que se plantea con la declaración general de inconstitucionalidad, en cuanto a la anulación de disposiciones normativas. Por ello, los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de los conflictos constitucionales sólo acuden a esta declaratoria cuando no es posible armonizar la norma general impugnada con el texto, los principios y valores de la Constitución.

De esta manera, podemos inferir, como lo han hecho grandes tratadistas del Derecho, que “[l]a declaración general de inconstitucionalidad se traduce en la invalidez de las normas inconstitucionales [e] impide que se aplique en perjuicio del grupo mayoritario de gobernados...”,<sup>59</sup> y para que proceda, de acuerdo a nuestro marco normativo en la materia, se deben reunir varios requisitos que a continuación describiré: el primero de ellos es que, por resolución de un amparo indirecto, se declare inconstitucional

---

59 Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Acuña Juan Manuel, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Juan Manuel Acuña (coord.), 2ª Ed, Porrúa, México 2015, pág. 332.

la norma por segunda ocasión consecutiva, es decir que se establezcan dos criterios seguidos que califiquen a la norma impugnada como inconstitucional; el segundo es que transcurrido el plazo de noventa días que se haya notificado a la autoridad responsable –Poder Legislativo Federal o Local- ésta no subsane la inconstitucionalidad de la norma; y tercero, que por votación de mayoría calificada de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, ocho votos de los once ministros integrantes, se haga el pronunciamiento sobre la declaración general de inconstitucionalidad y se publique en Diario Oficial de la Federación.

Además, es resulta importante destacar que también los criterios jurisprudenciales de los Plenos de Circuito pueden fundar la declaratoria general de inconstitucionalidad y cuando esto pase, debe notificarlo inmediatamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que inicie el proceso antes descrito.

Pese a la implementación de este cambio y la buena intención del legislador para proveer de justicia constitucional a los gobernados, la falta de técnica jurídica nuevamente se hizo presente y dejó esta buena acción en una buena intención. No se concretó el cambio idóneo para superar por completo la relatividad de las sentencias de juicios de amparo que impugnen normas generales. En esa tesitura el Dr. Luciano Silva Ramírez apunta de manera atinada que:

... el propósito es loable, atractivo, no obstante estimamos que aún con la declaratoria general de inconstitucionalidad seguirá prevaleciendo la relatividad de las sentencias o fórmula Otero, no tan sólo contra actos de autoridad que no tengan el carácter de normas generales, sino que también en leyes fiscales [...] normas tributarias, incluso leyes declaradas inconstitucionales en que no se haya establecido jurisprudencia por reiteración que determine su inconstitucionalidad; más aun habiéndose establecido jurisprudencia no se logre la mayoría cuando menos de ocho votos de los once Ministros que integran el Pleno...<sup>60</sup>

La declaración general de inconstitucionalidad desde su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción II , tercer párrafo de la Norma Fundamental, hasta su regulación legal en los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley de Amparo Regulatoria de los artículos 103 y 107; presenta ambigüedad, y algunos inconvenientes en su estructuración, a saber:

- a) Se requiere jurisprudencia por reiteración consecutiva, en al menos dos ocasiones, es decir, una sola no es suficiente y si se interrumpe el criterio establecido por una sentencia en distinto sentido, se vuelve a empezar. Esto genera una incertidumbre futura sobre la existencia de la declaración general de inconstitucionalidad, puesto que no existe certeza sobre cuándo se darán dos criterios seguidos en el mismo sentido, sin ser interrumpidos;
- b) Para que se declare general una sentencia que califique la inconstitucionalidad a una norma general, se requiere por lo menos ocho votos a favor de los

---

60 Silva Ramírez Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014, págs. 327 y 328.

once Ministros de la Corte, una cantidad burlesca, ya que aunque se cumpla con una mayoría simple, es decir, 6 votos de los Ministros de la Corte no procederá esta declaratoria. Prevalecerá el criterio de la minoría;

- c) Se limita la procedencia de esta declaratoria contra las leyes tributarias, señal de un estado autoritario;
- d) Se le otorga un plazo de 90 días a la autoridad emisora para que subsane la inconstitucionalidad de la norma, y si no lo hace, la ley es declarada inconstitucional, pero no es abrogada porque no está dentro de las facultades de la Corte abrogar o derogar normas, ya que invadiría atribuciones del Poder Legislativo;
- e) Las sanciones por incumplimiento a las sentencias de amparo, establecidas en el artículo 267 de la Ley de Amparo, contemplan la inhabilitación, destitución y hasta prisión a las autoridades responsables que funjan como parte en el juicio constitucional. Esto toma relevancia cuando se combate una ley o reglamento, ya que para efectos del amparo contra normas generales, las autoridades responsables son legisladores o gobernadores, ambos gozan del denominado “fuero constitucional”, consecuentemente, si se llegase a dar la repetición del acto reclamado, existiría una colisión de normas al confrontar esta nueva atribución de la Corte contra servidores públicos que no pueden ser sujetos de procedimientos penales sin antes haber agotado las instancias correspondientes. Este tipo de conflicto no se encuentra contemplado, es decir, existen lagunas en la ley.

Por consiguiente, se puede inferir que la declaración general de inconstitucionalidad a pesar de ser una figura novedosa en el juicio de amparo, carece de certeza y formalidad, lo que genera lagunas, vicios y desgasta la esencia del juicio de amparo contra leyes, porque no soluciona la deficiencia de la relatividad de las sentencias y sólo establece pléoras exigencias para cumplir con una característica que, desde mi punto de vista, resulta necesaria en relación con la naturaleza del acto reclamado, dejando el juicio de amparo contra leyes prácticamente en las mismas circunstancias en las que se encontraba antes de las reformas constitucional y legal en la materia.

### 3.4 Amparo adhesivo

El amparo adhesivo es una figura que empodera a la parte vencedora de un juicio jurisdiccional. Es decir, le permite a ésta impugnar una sentencia mediante el juicio de amparo directo, cuando así lo haga su contra parte: la perdedora.

El objetivo principal del amparo adhesivo es el de agilizar los procedimientos constitucionales promovidos por la vía de amparo directo, acumulando los amparos a los que recurran las partes de un juicio previo y dictaminarlos en una sola sentencia que

resuelva todas las cuestiones y violaciones que se hubiesen dado en el procedimiento del que emanó el acto reclamado.

De acuerdo con el artículo 107 constitucional y el 182 de la Ley de Amparo vigente, la parte que haya tenido sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrá presentar de manera adhesiva el amparo al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del cual emana el acto reclamado.

Este amparo únicamente es procedente cuando la pretensión de la parte que lo invoca se trate de fortalecer las consideraciones vertidas sobre el fallo definitivo y cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente.

Asimismo, como consecuencia de ser un amparo adherente, éste corre la misma suerte que el amparo principal.

Algo semejante ocurre con la *Apelación Adhesiva* en los procedimientos ordinarios en materia civil, desde mi perspectiva, podríamos comparar ambas figuras ya que comparten características esenciales y de forma, a saber:

- a) Se tramitan en la misma forma y corren la suerte del recurso principal, en caso del amparo del juicio principal;
- b) Se presentan por escrito;
- c) Se presentan ante la autoridad inmediatamente inferior al que conoce y resuelve sobre éste. La apelación se presenta ante el juez *A quo* y resuelve el juez *Ad quem*; el amparo se presenta ante la autoridad responsable (*juez Ad quem*) y resuelve el Tribunal Colegiado en la materia;
- d) Tienen los mismos términos que el recurso o juicios principales, respectivamente.

Considerando lo anterior, se desprende una acertada crítica a esta figura por el Dr. Luciano Silva que al tenor enuncia:

[Viola]... el principio fundamental de que el amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, ya que el que promovería el juicio adhesivo no será el agraviado, sino el que obtuvo el fallo favorable, el tercero interesado, que no resiente un daño de manera personal y directa, que hemos dicho sustentan la procedencia del amparo directo principal y adhesivo; es decir, el quejoso siempre deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, por lo que el adherente, al ser beneficiado con la sentencia no puede, no debe interponer el amparo que nos ocupa [adhesivo]...<sup>61</sup>

Hay que mencionar además, que la intromisión de una figura como el adherente al juicio de amparo, desvirtúa la naturaleza de esta herramienta de control de la cons-

---

61 Ibídem, pág. 565.

titucionalidad, lo coloca como un recurso ordinario ya que esa es la naturaleza del adherente como se puede apreciar en la comparación hecha.

Incluso puede propiciar la desigualdad procesal entre las partes, ya que el vencedor en el juicio que da origen al acto reclamado, tiene más oportunidades de hacer valer lo que a su derecho convenga, aunque ya haya sido vencedor en una o dos ocasiones con anterioridad al juicio de amparo.

### 3.5 Apariencia del Buen Derecho

El presente tema es de suma importancia ya que atañe una institución de relevancia dentro del juicio de amparo: la suspensión del acto reclamado.

Los artículos 107 constitucional, en su fracción X y 138 de la Ley de Amparo contemplan la figura de la *Apariencia del Buen Derecho*. Esta figura tiene por objeto fijar la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo. Sin embargo, pugna contra la naturaleza de la misma suspensión que tiene como finalidad preservar la materia del juicio y la apariencia del buen derecho, ya que implica entrar al fondo, prejuzgando sobre la constitucionalidad del acto reclamado, propiciando de esta manera la anticipación del fallo en el juicio que estaría por iniciar.

Para entender el alcance y función de la apariencia del buen derecho tenemos que ahondar en la funcionalidad de la suspensión en el juicio de amparo. Ésta tiene como objetivo principal impedir que la actuación de la autoridad se siga llevando a cabo en tanto se decida su constitucionalidad y de esta manera mantener viva la materia del amparo al no permitir que se ejecute o se siga ejecutando el acto de autoridad que se combate.

De acuerdo con Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor la suspensión del acto reclamado “... comprende un conjunto de medidas o providencias precautorias o cautelares que se establecieron con el propósito de conservar la materia de la controversia, evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación y permitir el cumplimiento o ejecución el fallo protector del amparo”.<sup>62</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación le confirió un carácter estático a la suspensión provisional y definitiva, al considerar que cualquier referencia al derecho controvertido implicaría que se prejuzgara sobre el fondo del juicio de amparo.

En esa tesitura se puede afirmar que la suspensión del acto reclamado es una figura constitucional que prevé la protección a la materia objeto del juicio principal de amparo. En otras palabras, la existencia de un acto de autoridad que sea impugnado por algún gobernado por afectarlo directa o indirectamente en su esfera jurídica le da vida y materia al juicio de amparo; en contrario sensu, la inexistencia o consumación

---

62 Fix-Zamudio Héctor y Ferrer Mac-Gregor Eduardo, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Juan Manuel Acuña (coord.), 2ª Ed, Porrúa, México 2015, págs. 330 y 331.

de este acto reclamado deja sin materia de estudio al amparo, de ahí la importancia de dicha institución dentro de este medio de control de la constitucionalidad.

Una vez mencionado lo anterior, se puede vislumbrar lo que atañe a la denominada apariencia del Buen Derecho, “...que consiste en hacer una revisión provisional de lo reclamado por el quejoso para advertir si es probable que vaya a ser concedido el amparo y protección de la justicia federal”,<sup>63</sup> de acuerdo con el secretario del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del 1er Circuito, Lic. Carlos Manríquez García.

Para *Calamandrei*,<sup>64</sup> son dos los caracteres de las providencias cautelares: la aceleración en vía provisional de la satisfacción de un derecho para evitar el daño que se pueda causar por la prolongación, a causa de dilaciones del proceso ordinario: *periculum in mora*; y el cálculo preventivo de probabilidades acerca de la cual podría ser el resultado final del proceso, esto es la existencia de un derecho o apariencia del derecho. Es decir, para que se conceda la suspensión del acto reclamado, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que la sentencia de amparo declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Es necesario hacer hincapié en que la suspensión del acto reclamado no decide sobre la constitucionalidad de la ley o el acto impugnado, por lo que la gran crítica a esta figura en el juicio de amparo es que la apariencia del buen derecho es una apreciación preliminar sobre la existencia del derecho subjetivo del gobernado. Es decir, está prejuzgando sobre la constitucionalidad del acto reclamado; materia de estudio e fondo del juicio de amparo en sí, no de la suspensión.

Por lo tanto, la aplicación de la apariencia del buen derecho parece invadir atribuciones del juicio principal de amparo, al adelantar el sentido, probable, del fallo del juez de amparo. En palabras del Dr. Luciano Silva:

La apariencia de buen derecho como requisito de procedencia de la suspensión a petición de parte en el amparo indirecto [...] pugna con la naturaleza misma de la suspensión de los actos reclamados; en virtud de que el *fumus boni iuris* se cimienta en la teoría de las medidas cautelares y la suspensión no puede considerarse como una simple medida cautelar [...] en tanto que la suspensión no tan sólo tiene como finalidad evitar que se consumen los actos reclamados en el amparo en perjuicio del quejoso, además, que no se causen esos perjuicios a la sociedad, a terceros, al orden público, evitar con la suspensión las consecuencia que conlleva el que se ejecute una ley o el acto de autoridad, lo que permite que se analice su constitucionalidad con el amparo...<sup>65</sup>

---

63 Manríquez García, Carlos, *La apariencia del buen derecho en el juicio de amparo mexicano*, [en línea], Instituto de la Judicatura Federal, 2007, dirección URL: [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/10/10\\_7.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/10/10_7.pdf), [consulta 22 de mayo de 2017].

64 Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, trad. Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Argentina, EBA, 1945.

65 Silva Ramírez Luciano, *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (Artículos 103 y 107 constitucionales)*, [en línea], IJ-UNAM, México, dirección URL: [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2\\_Art\\_4.pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_4.pdf), [consulta: 23 de mayo de 2017].

Finalmente, resulta necesario admitir que la apariencia del buen derecho es una figura que aunque no se encontraba expresa, anteriormente, en la Constitución o en el ordenamiento secundario de la materia de amparo, ayudaba a los juzgadores a orientar su criterio sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado a petición de parte, y que ahora se encuentra vigente en ambos textos normativos para hacerlo más ágil y efectivo, además de establecer reglas precisas en relación con las medidas precautorias en el amparo en materia penal, por tratarse de la tutela de la libertad personal, pero procurando en todo momento el equilibrio entre todas las partes del juicio.

### 3.6 Plenos de Circuito

Derivado de las modificaciones constitucionales y legales en materia de amparo, se crearon los denominados Plenos de Circuito, como un órgano colegiado del Poder Judicial de la Federación, con el fin de homogeneizar los criterios jurisprudenciales dentro de un mismo circuito.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió en definitiva el Acuerdo 8/2015,<sup>66</sup> el 27 de febrero de 2015, que ante el dinámico funcionamiento que han tenido los Plenos de Circuito, tiene como fin optimizar el funcionamiento y organización de éstos.

Dentro del articulado del Acuerdo antes citado se encuentra establecida la naturaleza, integración, funcionamiento, domicilio y competencia de los Plenos de Circuito. Es dable mencionar que en los asuntos de conocimiento de los Plenos se encuentran las excusas o impedimentos de los magistrados en su competencia del cuerpo colegiado y las faltas justificadas de sus integrantes, además de las señaladas por la ley.

Actualmente se encuentran conformados 48 Plenos de Circuito; con especialización en 8 circuitos (Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Sexto), que deciden en torno a las contradicciones de tesis que se generen entre los tribunales colegiados pertenecientes a la misma jurisdicción.

En síntesis, esta figura novedosa en el sistema jurídico mexicano homogeneiza criterios y evita que tribunales diversos decidan cuestiones distintas para casos iguales.

Por lo anterior pareciera que la figura ha cumplido con la función que le fue encomendada por el legislador reformador, sin embargo, se han realizado críticas, dignas de mención, a estos cuerpos colegiados por tratadistas del derecho constitucional y propios jueces integrantes de los tribunales colegiados.

---

66 Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito*, [en línea], Consejo de la Judicatura Federal, 27 de febrero de 2015, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5383772&fecha=27/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5383772&fecha=27/02/2015), [consulta: 29 de mayo de 2017].

Además, generan incertidumbre jurídica, ya que los criterios emitidos por los Plenos de Circuito no tienen la jerarquía que otorga la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sus actos sean inatacables e irrecurribles en el sistema de derecho mexicano.

Propicia el retardo en la impartición de justicia, al establecer una triangulación en la emisión de criterios homogeneizados, ya que lo resuelto por el Pleno de Circuito, debe ser revisado por el Máximo Tribunal del país, propiciando además la burocratización de la justicia.

De acuerdo al artículo 226 de la Ley de Amparo, los criterios jurisprudenciales emitidos a través de la contradicción de tesis serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas, y serán obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales. Y como corolario, aúnan a los Plenos de Circuito, pero se advierte de manera expresa que la última instancia de revisión en materia de criterios jurisprudenciales, es la Suprema Corte.

Asimismo, en palabras del Magistrado Ricardo Ojeda Bohórquez *“la creación de Plenos de Circuito sólo genera burocracia y mayor carga de trabajo para los magistrados integrantes”*.

Muestra de lo anterior, es que ante el dinamismo de estos novedosos cuerpos colegiados, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal ha tenido que modificar en dos ocasiones el acuerdo mediante el cual se establece la organización y funcionamiento de los Plenos de Circuito. El primer acuerdo, emitido en junio de 2013 (Acuerdo General14/2013); el segundo acuerdo, emitido en noviembre de 2014 (Acuerdo General 11/2014) y el acuerdo vigente, emitido en febrero de 2015.

Es dable mencionar que los acuerdos abrogados por este último fueron observados con diversas deficiencias funcionales por los mismos magistrados que integran los Plenos de Circuito. Aunque el acuerdo de 2015 solventó las observaciones plateadas, siguen prevaleciendo algunas como las antes mencionadas.

De acuerdo con el Dr. Luciano Silva:

...La jurisprudencia, sobre todo el sistema por contradicción de tesis ha permitido no tan sólo la integración, uniformidad del Poder Judicial, sino también de la justicia en México, por ello el constituyente originario solo facultó a la Suprema Corte [...] a emitir jurisprudencia por contradicción de criterios [...] y estas dilucidan las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados de circuito, manteniendo así la uniformidad del poder judicial de la federación, como de la justicia en nuestro país...<sup>67</sup>

Dicho lo anterior, podríamos arribar a la conclusión de que los Plenos de Circuito resultan figuras superfluas en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, es una realidad que ya se encuentran en funciones como órganos del Poder Judicial de la Federación resolviendo contradicciones de tesis sostenidas entre tribunales colegiados y determinando los criterios prevalecientes, despresurizando de alguna medida el papel que

---

67 Ibídem, pág. 92.

se le había dado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cómo órgano de última instancia en cuanto a la interpretación constitucional.

### 3.7 Cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo

Otra de las modificaciones planteadas en las reformas constitucionales y legales en materia de amparo habla sobre el cumplimiento y ejecución de las sentencias que recaigan a este medio de control de la constitucionalidad.

De acuerdo a lo expresado en la fracción dieciseisava del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos, la nueva redacción permite apreciar de manera concisa cinco grandes ejes, a saber:

El primer eje versa sobre el incumplimiento justificado de las sentencias de amparo, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgará un plazo razonable para que se cumplimente dicho mandato jurisdiccional.

El segundo eje habla sobre el incumplimiento injustificado de la sentencia de amparo, o en su defecto, cuando habiendo sido un incumplimiento justificado, se otorgó una prórroga para su cumplimiento y el plazo concedido feneció sin que se cumpliera dicho mandato jurisdiccional. En este caso, se procederá a separar del cargo al titular de la autoridad responsable y será consignado ante un juez de distrito, esta providencia surtirá efectos, también, en el superior jerárquico inmediato de la autoridad responsable, cuando se demuestre una responsabilidad y en otros titulares que hayan ocupado el cargo de autoridad responsable y no hayan cumplido con la ejecutoria.

El tercer eje contempla la repetición del acto reclamado, es decir, que una vez cumpliendo con el primer ejecutoria, repitan el acto que originó el juicio de amparo. Ante ello, se manejan dos hipótesis posibles para solucionar dicha repetición que son; a) separar del cargo al titular de la autoridad responsable y dar vista al Ministerio Público Federal para que ejecute las acciones a que haya lugar, o b) que la autoridad responsable demuestre que no actuó de manera dolosa y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la SCJN.

El cuarto eje que se contempla es el cumplimiento sustituto, éste se actualiza en dos supuestos a saber; a) cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o b) cuando por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionalmente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. Ante este cumplimiento sustituto, las partes del juicio podrán convenir con presencia del órgano jurisdiccional para la ejecución de la sentencia de amparo.

Por último, pero no menos importante, expresa la imprescriptibilidad de las sentencias de amparo pendientes de ejecución. Esto se refleja cuando el legislador redacta *“No podrá archiversse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional...”*.

Esta redacción vigente ha sido criticada y cuestionada, alegando una falta de técnica jurídica que el legislador no previó, a saber;

- I. Se incurre en una gran omisión respecto de la sanción por parte de la Corte a las autoridades responsables que gocen de protección constitucional, es decir, habrá autoridades responsables que tengan inmunidad constitucional, por lo cual para proceder en su contra se requiere con antelación de declaración de procedencia. De este tema no se pronuncia el texto constitucional vigente.
- II. Otra crítica se encamina a que, en caso de que la autoridad responsable repita el acto reclamado, será separada del cargo y se dará vista al Ministerio Público de la Federación, salva que no hubiere actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido. Este párrafo encierra incertidumbre jurídica para el quejoso en dos aspectos:
  - a) Cuando la autoridad responsable incumple con una ejecutoria de amparo, la SCJN lo separa de cargo y lo remite ante juez de distrito para ser juzgada por tal conducta. Y tratándose de una repetición del acto reclamado sólo le da vista al MP de la federación para que ejecute, o no, acción en contra de la autoridad, siendo que en ambos casos estamos hablando de un incumplimiento de la sentencia que otorgó amparo.
  - b) Otro aspecto de incertidumbre es que el Máximo Tribunal del país subordine sus sentencias y decisiones a un órgano de menor jerarquía en el Poder Judicial de la Federación, ya que éste puede poner en tela de juicio lo ya decidido por la Corte.
- III. Por otro lado, en la sustitución del cumplimiento de la ejecutoria, se prevé una subordinación del interés general y el orden constitucional, a los intereses particulares; literalmente se cambian obligaciones de hacer por obligaciones de dar.

En palabras del Dr. Luciano Silva: “[En] el orden constitucional, el cumplimiento de las sentencias de amparo por ser una cuestión de orden público no tienen causa justificada o injustificada, excusable o inexcusable, sino que debe de acatarse en forma lisa y llana...”<sup>68</sup>

Hasta aquí se puede resumir las características sobresalientes de la nueva ley de amparo de la siguiente manera:

Las controversias constitucionales que regula el artículo 103 constitucional, con excepción de las de carácter electoral, continuarán rigiéndose por la ley de la materia conforme a las bases de este artículo.

Señala que en el juicio de amparo es parte agraviada quien aduce ser titular de un derecho o un interés legítimo, individual o colectivo, siempre que el acto reclamado viole derechos establecidos en la constitución.

68 Silva Ramírez Luciano, *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (Artículos 103 y 107 constitucionales)*, [en línea], IJ-UNAM, México, dirección URL: [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2\\_Art\\_4.pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_4.pdf), [consulta: 23 de mayo de 2017].

En caso de los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo o que se afecte de manera personal y directa.

Establece las condiciones mediante las cuales la SCJN emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de una norma general y sus consecuencias. Se excluye a las normas generales en materia tributaria.

Delimita la actuación de los tribunales colegiados de circuito para dimitir, tramitar y resolver, las demandas de amparo contra la sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se institucionaliza la figura del amparo adhesivo, para lo cual el quejoso deberá invocar todas las violaciones procesales que estime violen sus derechos cometidos en el procedimiento de origen.

Además, redefine la competencia de los órganos jurisdiccionales tratándose del juicio de amparo.

Y establece cómo máxima que ningún juicio de amparo podrá archivarse sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

Todas y cada una de las modificaciones que he mencionado tienen una relación directa con el tópico central de esta tesis, por lo que no podían quedar fuera de la investigación, ya que permean desde la procedencia del juicio de amparo hasta los efectos y alcances de sus sentencias.

Sin embargo, considero oportuno hacer mención que si bien no fueron perfectas dichas modificaciones, si eran necesarias en su gran mayoría para mejorar el espectro de protección de los derechos humanos que garantiza este medio de control de la constitucionalidad.

En este tenor es que propongo que se modifique, nuevamente el texto constitucional y el ordenamiento legal de la materia, para contemplar la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones al Pacto Federal en consonancia con la *ratio legis* que inspiró al legislador a procesar la reforma estructural en la materia.

## 4. Juicio de Amparo Actual

El juicio de amparo actualmente ha modificado su propósito original de tutelar exclusivamente los derechos fundamentales de carácter constitucional contra leyes o actos de cualquier autoridad en un conjunto complejo de procesos que tutela todo el orden jurídico nacional, el cual se puede englobar en dos medios de control; el pri-

mero de ellos de carácter estrictamente constitucional y de tratados internacionales de los cuales México forme parte y el segundo como control de legalidad.

En palabras del Dr. Luciano Silva Ramírez: "... [El juicio de amparo] tiene la alta misión del control de la constitucionalidad del ejercicio del poder, de normas generales, actos u omisiones de cualquier autoridad que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte..."<sup>69</sup>

De la anterior cita podemos dilucidar que el juicio de amparo tiene la función de controlar la constitucionalidad de las decisiones del Poder político, así como del control de convencionalidad, tutelando derechos fundamentales que se encuentren en instrumentos internacionales que han sido adoptados por el Estado mexicano de manera formal.

Estas funciones del juicio de amparo se seccionan en cinco sectores para la defensa de los derechos humanos; el *habeas corpus*; amparo contra leyes; amparo judicial o amparo casación; amparo administrativo o procedimiento de lo contencioso administrativo y, el amparo social o agrario.

Cuando el amparo se invoca en funciones de *habeas corpus*, también se le conoce como amparo libertad o de la integridad personal, es regulado de manera autónoma en la mayoría de las legislaciones, procede contra actos u omisiones de la autoridad que atenten contra la libertad o la integridad de las personas fuera de un procedimiento judicial.

En este sector el amparo cumple con las siguientes características:

- a) Es un amparo indirecto;
- b) Procede cuando exista un inminente peligro a la vida o a la libertad, de acuerdo con los artículos 22 Constitucional y 15 de la Ley de Amparo;
- c) Puede ser interpuesto por cualquier persona en nombre del quejoso, incluyendo menores de edad;
- d) El juez de amparo está facultado para usar todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del quejoso y otorgar un término de 3 días para la ratificación de la demanda de amparo;
- e) En caso de que no se logre la comparecencia del quejoso, se ordenara suspender el procedimiento en lo principal y consignar los hechos al MP;
- f) El juez de amparo está facultado para resolver sobre la medida cautelar conocida como suspensión del acto reclamado;
- g) La suspensión del acto reclamado procede de oficio, inclusive se puede hacer por telégrafo a excepción de los ataques a la libertad personal, en cuyo caso debe hacerse a petición del agraviado;

---

69 Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa 2015, pág. 44.

- h) La demanda de amparo no está sujeta a un término o plazo preclusivo, mientras subsista la situación se estarán en las circunstancias para presentarla, de acuerdo con cuarta fracción del artículo 17 de la Ley de Amparo;
- i) La demanda de amparo podrá formularse por comparecencia en casos urgentes, inclusive por telégrafo o vía electrónica, debiendo ser notificada en un plazo no mayor a tres días;
- j) Cuando en el lugar donde se esté cometiendo el acto reclamado no haya juez de distrito, se puede promover el amparo ante el juez del fuero común o cualquier autoridad jurisdiccional de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Amparo: competencia auxiliar.

Por otra parte, se encuentra el amparo contra leyes, considerado como la vía por medio del amparo para combatir las disposiciones legislativas, en lato sensu, leyes, reglamentos, tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado mexicano.

Esta característica le ha valido al amparo ser considerado como uno de los medios de control de la constitucionalidad vigentes para limitar el ejercicio del poder en el sistema mexicano, ya que de no ser así, el amparo en su naturaleza se avoca a la protección exclusiva de los derechos humanos y no de las normas constitucionales.

De acuerdo con la doctrina impulsada por juristas como el Dr. Fix Zamudio, el amparo contra leyes puede ser clasificado en dos aspectos: a) como acción de inconstitucionalidad, por el hecho de ser interpuesto por particulares que son afectados por la expedición y promulgación de normas generales, donde se señalan como autoridades responsables para efectos del juicio a todos los actores que hayan intervenido en el procedimiento legislativo. Es dable mencionar que dentro de este procedimiento se tienen dos etapas de substanciación, la primera de ellas ante el juez de distrito correspondiente y la segunda por medio del recurso de revisión; y b) recurso de inconstitucionalidad, que es el que se plantea por la inconstitucionalidad de una norma general aplicada a una resolución judicial sobre la cual ya no existe un recurso ordinario de impugnación.

Dicho de forma breve, a diferencia del amparo como *habeas corpus*, el amparo contra leyes procede por las dos vías del amparo que son la directa y la indirecta. Directa cuando se impugna una norma general aplicada a una resolución judicial que pone fin al juicio o no acepta recurso alguno de impugnación; e indirecta cuando se impugnan normas generales auto-aplicativas o heteroaplicativas. Ambas vías con sus respectivas diferencias en cuanto a requisitos de procedencia, autoridades responsables y actos reclamados, pero dentro del mismo sector: el amparo contra leyes.

Otro sector del amparo, es conocido como el amparo judicial o el amparo casación, que tiene como finalidad el examen de las resoluciones jurisdiccionales en segunda instancia en su ámbito legal.

Este tipo de amparo también es conocido como el amparo de una sola instancia, ya que se promueve contra una resolución que pone fin a un juicio y le corresponde a

los Tribunales Colegiados de Circuito conocer y resolver las violaciones procedimentales alegadas por el quejoso y que no se respetaron en el juicio principal.

Como excepción a la regla, este amparo casación puede ser biinstancial en los siguientes supuestos: 1) cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte y, 2) cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita decidir sobre tales circunstancias, cuando éstas hubieren sido planteadas por el quejoso.

Otro sector es el administrativo dentro del amparo, conocido también como amparo de lo contencioso administrativo. Dentro de este sector en el juicio de amparo se pueden impugnar actos y resoluciones de las autoridades administrativas federales y locales.

El amparo administrativo, que por naturaleza combate actos administrativos que no pueden impugnarse a través de un órgano administrativo como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se promueve ante juez de distrito por la vía indirecta. Sin embargo, cuando combate actos y resoluciones administrativas que se puedan impugnar ante un tribunal administrativo, su vía de procedencia es la directa.

Por último, se encuentra el sector agrario o social en el amparo y éste se actualiza cuando se protegen los intereses del campesino, de acuerdo con la reforma de 1962 al artículo 107, fracción II de la Constitución, se establecieron ciertas ventajas procesales en beneficio del sector agrario, como herramienta de equilibrio con la situación de desventaja presentada por ejidatarios y campesinos frente a los propietarios y ganaderos.

Es así como a través de estos cinco sectores del juicio de amparo se protegen los derechos humanos reconocidos por la ley suprema de la nación. Sin embargo, es dable mencionar que la interposición de este medio de control de constitucionalidad en sus diversos sectores se clasifica en dos vías procesales que a continuación las describiré.

## 4.1 Amparo Indirecto

La vía procesal indirecta en el juicio de amparo se desenvuelve en dos instancias para que se emita la resolución que ponga fin al juicio. En primera instancia le compete a los jueces de distrito, tribunales unitarios, o los jueces *A quo* (competencia auxiliar), resolver. En segunda instancia le compete conocer del recurso de revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito.

De acuerdo con el artículo 107 de la Ley de Amparo, por la vía indirecta se pueden combatir las normas generales (autoaplicativas o heteroaplicativas); los actos u omisiones que provengan de autoridades distintas a los tribunales judiciales; actos, omisiones o resoluciones provenientes de procedimientos administrativos seguidos

en forma de juicio; actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, realizados fuera del juicio o después de concluido; actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a éste; omisiones del Ministerio Público en la investigación de delitos; o actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia de un asunto.

En todos los supuestos antes mencionados les compete conocer al juez de distrito, tribunal unitario o a las autoridades locales, en competencia auxiliar, dependiendo las características del acto reclamado. Por otro lado, si se actualiza alguna causal de procedencia para cualquier medio de impugnación en amparo indirecto, a las que se refiere el artículo 80 de la Ley de Amparo, la competencia pasa a la segunda instancia que corresponde a los tribunales colegiados de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dependiendo la naturaleza e importancia que de origen a la impugnación.

Para ser esquemático seccionaré la substanciación del amparo indirecto en siete etapas que abarcan todo el procedimiento jurisdiccional, a saber:

1. La presentación de la demanda: este acto procesal es por virtud del cual el quejoso solicita la protección constitucional. Este escrito inicial puede tener diversos requisitos dependiendo si se combate un acto u omisión genérica (art. 108 Ley de Amparo), una invasión de competencias de órganos del Estado mexicano (Art. 108, frac. VII Ley de Amparo), o si es una demanda de amparo en materia penal (Art. 14 Ley de Amparo y 22 Constitucional).

La presentación del escrito inicial se puede hacer de manera escrita o electrónica, inclusive por comparecencia.

2. El auto inicial: la resolución que emite la autoridad jurisdiccional sobre el escrito inicial de demanda puede tener distintos efectos, ya sea de impedimento para conocer el asunto; de desecamiento del asunto por notoria improcedencia; de aclaración de la demanda para su procedencia; de incompetencia por razones de materia, territorio, turno o grado; o admisorio para la substanciación del asunto.
3. El emplazamiento: esta denominación se le da a la notificación personal que se le hace a la autoridad o autoridades responsables, al tercero perjudicado o interesado y al Ministerio Público de la Federación. Es decir, todas las partes que interactúan en el juicio de amparo tienen que ser notificadas de que existe un juicio constitucional del cual son partícipes en cierto grado.
4. Los informes previos y justificados: estos se fundamentan en el derecho que tienen las autoridades, señaladas como responsables en escrito inicial, para contestar la demanda de amparo. El informe previo es el acto de admisión o negación de la autoridad responsable, respecto del acto reclamado en la demanda de amparo. Asimismo, el informe justificado el documento mediante

el cual la autoridad responsable expone las razones y fundamentos que estima pertinentes para sostener la improcedencia del juicio de amparo. En ausencia de dichos informes por parte de la autoridad, se le tendrá por cierto el acto reclamado al quejoso en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo.

5. La audiencia constitucional: este es el acto jurídico de índole procesal en el cual el titular del órgano jurisdiccional analiza y determina si el acto reclamado por el quejoso adolece de inconstitucionalidad o no. Durante la audiencia pública se pueden ofrecer pruebas, desahogarlas y formular alegatos en términos de los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo.
6. El dictado de la sentencia: aunque la ley la marca como un acto conjunto en la audiencia constitucional, en la práctica, el dictado de la sentencia, se puede dar en dos actos posteriores a esta audiencia. En un primer acto se publica en listas del tribunal emisor el sentido de la sentencia, ya sea afirmativo o negativo y en un segundo acto se publica el engrose de la sentencia para poder dar vista a las partes. Al igual que en cualquier materia, las sentencias de amparo contienen; resultandos, síntesis del proceso; considerandos, fundamentación y motivación de la sentencia; y resolutivos, que son aquellas conclusiones a las que llegó la autoridad jurisdiccional sobre el acto reclamado del quejoso.
7. Recursos procedimentales contra las resoluciones que puedan poner fin al juicio de amparo indirecto: de acuerdo a la ley de la materia, en el juicio de amparo, cualquier vía que haya sido ejercido, sólo da cabida a los recursos de revisión, queja, reclamación e inconformidad. Sin embargo, no todos los recursos combaten una sentencia que pone fin al juicio, por lo que, para fines de la exposición, no pueden ser tomados como otra etapa dentro del amparo indirecto.

Al respecto, el recurso de revisión en amparo indirecto, de acuerdo con la primera fracción el artículo 81 de la ley de la materia, las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, que son las que ponen fin al juicio.

El recurso de queja, que de acuerdo con la primera fracción del artículo 97 de la Ley de Amparo, procede contra la resolución que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda de amparo, causal que puede poner fin al juicio.

Y por último, en tratándose de cumplimiento deficiente de la sentencia dictada por la autoridad jurisdiccional, puede invocarse el recurso de inconformidad en términos del artículo 201 de la Ley de Amparo.

De esta manera, podemos sintetizar el procedimiento del juicio de amparo por la vía indirecta, desde la interposición del escrito inicial de demanda de amparo, hasta el cumplimiento de la sentencia y los recursos de impugnación que por deficiencia o exceso en el cumplimiento de ésta, inconformen al quejoso.

## 4.2 Amparo Directo

La vía procesal directa en el juicio de amparo se desenvuelve en una sola instancia para que se emita la resolución que ponga fin al juicio. Es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito conocer esta vía del juicio de amparo y ser la autoridad jurisdiccional definitiva en cuanto a la sentencia que ponga fin al juicio.

A excepción del párrafo anterior, de acuerdo con la segunda fracción del artículo 81 de la Ley de Amparo, se puede promover el recurso de revisión contra las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito que pongan fin al juicio cuando, dicha sentencia resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional; cuando la sentencia omita decidir sobre cuestiones de constitucionalidad que hayan sido planteadas por el quejoso en su escrito de demanda; y cuando se fije un criterio de importancia o trascendencia según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los casos comentados en el párrafo anterior, los tribunales Colegiados de Circuito no serán la autoridad definitiva del juicio de amparo directo, sino la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su competencia para resolver el recurso de revisión invocado por el quejoso.

Asimismo, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del juicio de amparo directo tiene una excepción, establecida en el artículo 40 de la Ley de Amparo, que es cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera oficiosa o a petición del Procurador General de la República, ejerce su facultad de atracción sobre una demanda de amparo directo, porque su interés y trascendencia lo ameriten y funge como autoridad definitiva desde el inicio del juicio constitucional.

De conformidad con lo establecido en el artículo 170 de la Ley de Amparo, la vía procesal directa es la idónea para combatir las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo. Asimismo, se puede combatir por esta vía a las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables para el quejoso, con el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas.

Con fines de homologación en la explicación de ambas vías de procedencia en el juicio de amparo, se puede seccionar la substanciación del amparo directo en seis etapas que abarcan todo el procedimiento jurisdiccional, a saber:

1. Presentación de la demanda: el escrito inicial de amparo, se presentará, en términos del artículo 176 de la ley de la materia, ante la autoridad responsable para que ésta a su vez la turne a la autoridad competente que es el Tribunal Colegiado de Circuito. La autoridad responsable no hará ningún pronunciamiento sobre este escrito inicial de demanda, sólo se pronunciará en caso de que el quejoso solicite la suspensión del acto reclamado y sobre éste versará el pronunciamiento de la autoridad responsable.

2. Trámite del escrito inicial de demanda: en términos del artículo 178 de normatividad de amparo, la autoridad responsable, certificará la demanda y la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada; correrá traslado al tercero interesado; y rendirá su informe justificado acompañado del escrito de demanda de amparo directo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes, al Tribunal Colegiado de Circuito competente.
3. Auto inicial: el Tribunal Colegiado de Circuito competente se pronunciara para admitir, prevenir, o desechar la demanda de amparo directo.
4. Amparo adhesivo: una vez admitida la demanda de amparo, el titular del Tribunal Colegiado de Circuito mandará a notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en un plazo de 15 días presenten sus alegatos o promuevan el amparo adhesivo.
5. Citación para sentencia: una vez turnado el expediente al magistrado ponente, éste formulará el proyecto de resolución dentro de los noventa días siguientes. El auto de turno, hace las veces de citación para sentencia en audiencia pública. El día señalado para celebrar la sesión, con presencia del secretario, el magistrado ponente dará cuenta de los proyectos de resolución, éstos se pondrán a discusión y una vez que estén suficientemente debatidos se votarán para emitir la resolución del asunto.
6. Recurso de revisión: como comentamos en párrafos anteriores, cuando se actualice alguna causal de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, según lo establecido en el artículo 81 de la ley de la materia, el juicio de amparo por la vía directa se torna biinstancial y se le dará conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta decida en definitiva sobre el asunto.

Es así que podemos sintetizar el procedimiento del juicio de amparo por la vía directa, desde la interposición del escrito inicial de demanda de amparo, hasta la procedencia del recurso de revisión, en su caso, que tenga que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal de segunda instancia.

## Conclusiones

El juicio de amparo tiene antecedentes históricos internacionales y nacionales, pasando desde antiguos interdictos romanos, que protegían la libertad de la persona, hasta aparecer en la constitución yucateca en 1841, gracias a Don Manuel Crescencio Rejón, pasando por el *hebeas corpus* inglés, el juicio constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica y el recurso de casación francés.

Es así como siguiendo la evolución del juicio de amparo, hasta la Constitución General de 1857 que se eleva a rango constitucional esta institución, surge la pauta a la

expedición de una serie de normas secundarias que tenían como único fin regular la figura del amparo en nuestro país.

Es dable mencionar que la protección a los derechos humanos en México, más allá de la protección de la norma constitucional, per se, se ha mantenido en constante evolución y armonización con los estándares internacionales, para dar cabida a la protección de los derechos humanos en su máxima expresión, garantizados por una figura, orgullosamente mexicana.

Las últimas reformas de trascendencia para el juicio de amparo se dieron en el 2011, una de carácter humanista y otra de carácter meramente procesal para mandarar la emisión de una ley secundaria que regulara este nuevo juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad y retomando la naturaleza de tan noble institución, la protección de los derechos humanos del gobernado.

De esta manera, el 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que daba vida jurídica a la nueva Ley de Amparo, Regulatoria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General, se veía envuelta en debates jurídicos por las nuevas características que en ella se abordaban como el interés legítimo; la declaratoria general de inconstitucionalidad; el amparo adhesivo; la apariencia del Buen Derecho; los Plenos de Circuito; y el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

Actualmente el juicio de amparo ha ampliado su propósito original de tutelar exclusivamente los derechos fundamentales de carácter constitucional contra leyes o actos de cualquier autoridad en un conjunto complejo de procesos que tutela todo el orden jurídico nacional, el cual se puede englobar en dos medios de control; el primero de ellos de carácter estrictamente constitucional y de tratados internacionales de los cuales México forme parte y el segundo como control de legalidad.

Esta herramienta constitucional funciona en cinco sectores para la defensa de los derechos humanos; el *habeas corpus*; amparo contra leyes; amparo judicial o amparo casación; amparo administrativo o procedimiento de lo contencioso administrativo y, el amparo social o agrario, a través de los cuales garantiza la protección de los derechos humanos reconocidos por la ley suprema de la nación.

Pero también resulta necesario explicar que la procedencia de este medio de control de la constitucionalidad se puede dar por dos vías: la indirecta y la directa, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado por el gobernado en su carácter de quejoso.

Por lo anterior, puedo concluir el presente capítulo mencionando que el juicio de amparo, no sólo es un medio de control de la constitucionalidad del poder público, sino que además es un juicio de protección para los derechos humanos del gobernado, pues es la única herramienta constitucional que desde su origen ha tenido como fin exclusivo la defensa de los derecho es éste, razón por la cual, debe considerarse a esta herramienta como la esfera de protección más ambiciosa del sistema constitucional mexicano, ya que, dentro del extenso catálogo de derechos bajo su garantía, protege los derechos más valiosos para cualquier humano: la vida y la libertad.

---

# Capítulo III

---

## Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. Naturaleza de una Corte Constitucional, 1.1. Tribunales constitucionales en Derecho Comparado, 1.2. Tribunales Constitucionales en México, 2. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2.1. Criterios actuales de la Corte (interpretación conforme), 3. Postura del Máximo Tribunal del país respecto de la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la Constitución General. Conclusiones.



La representación principal del Poder Judicial de la Federación le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como uno de los pilares sobre los que se sostiene el actual Estado de derecho, basado en la división de poderes. Este órgano colegiado jurisdiccional toma relevancia en nuestro sistema constitucional, porque es el encargado de guardar y proteger el orden constitucional del país. En palabras de la Dra. María del Pilar Hernández Martínez, “[La] Constitución que, pese a sus múltiples reformas, sigue siendo el solio de la soberanía nacional y del Estado de derecho, cuyo custodio es el Poder Judicial de la Federación e, inopinadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.<sup>70</sup>

Como comenté en el primer capítulo de esta investigación, el sistema constitucional mexicano se fue conformando a través de la instauración de instituciones, en su mayoría copiadas del país vecino del norte, con el fin de estructurar la forma de gobierno y tipo de Estado en el que se desarrollara la sociedad mexicana.

El primer antecedente directo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la Real Audiencia que, aunque tenía un tinte más político que judicial, fue transformándose en una Audiencia Territorial, estrictamente judicial, durante la vigencia de la Constitución de Cádiz en 1812.<sup>71</sup>

Después de los movimientos sociales que se habían iniciado en 1810, con el fin de independizar al territorio nacional de España, en 1824 surge un texto consti-

---

70 Hernández Martínez María del Pilar, et al, *Cien ensayos para el centenario: Secularia Autem Constitutio. El poder judicial federal en México en los debates de 1917*, Tomo I, IJUNAM, IBD Senado de la República, México 2017, pág. 204.

71 Molina Suárez César de Jesús y Cárdenas Gutiérrez Salvador, *Historia de la Suprema Corte de justicia de la Nación 1808-2006*, [en línea], Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, dirección URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5805/7663>, [consulta: 20 de julio de 2017].

tucional que regula al país adoptando instituciones y estructuras de nuestro país vecino del norte, entre éstas, el tipo de Estado y forma de gobierno, la inclusión de garantías individuales y la división de poderes, con esta última la instauración de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es así que el artículo 123 de la Constitución,<sup>72</sup> de este año, deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una corte suprema de justicia, es decir, este supremo tribunal ya se contemplaba como poder constituido.

La representación del Poder Judicial de la Federación continuó sufriendo cambios en cuanto a sus características primordiales que son: su integración, los requisitos de elegibilidad de los ministros integrantes, la inamovilidad de los ministros y el procedimiento de designación de éstos. De esta manera, en el artículo 94 de la Constitución de 1857 se estableció la integración de este máximo tribunal por once ministros como se integra hoy en día.

Es preciso mencionar que los cambios con respecto a la integración de la Corte se fueron dando a través del tiempo, contemplando mayor o menor número de integrantes, requisitos flexibles o rigurosos para su elegibilidad, duración perpetua o limitada en la ministratura, así como un cambio en el procedimiento de designación pasando de una elección popular a una designación con un sistema de pesos y contrapesos de los poderes de la federación.

Avanzando en este breviarío sobre la Suprema Corte, llegamos a la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días. El triunfo del llamado movimiento constitucionalista no pretendía destruir al Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia, sino restablecer la justicia en un poder Judicial con cimientos más sólidos. Durante este periodo la Suprema Corte de Justicia tuvo su auge de auténtico poder por las importantes decisiones que tomaron radicando en varios factores, como la solidez que le otorgó la Asamblea Constituyente de Querétaro, evidenciando la presencia de tres ministros en el constituyente, José María Truchuelo, Enrique M. Colunga y Alberto M. González, todos ellos considerados políticos y juristas.

Una reforma digna de mencionar y de importancia para el Poder Judicial de la Federación es la que aconteció en 1994, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, la inamovilidad ad vita (perpetua), se termina y se regresa a la determinación de un periodo fijo de 15 años. Otras características sobresalientes fueron; la creación de un órgano nuevo en la estructura del Poder Judicial de la Federación: el Consejo de la Judicatura Federal, que asumió las atribuciones relativas a la administración de dicho poder; la transferencia de atribuciones jurisdiccionales a los Tribunales Colegiados de Circuito; y la adopción de algunas características de los tribunales constitucionales.

Dentro de los tintes de tribunal constitucional que ha adquirido la Suprema Corte de Justicia se encuentra el control previo de constitucionalidad, en materia de sus-

---

72 Cámara de Diputados, *Constitución de 1824*, [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf), [consulta: 20de julio de 2017].

pensión o restricción de los derechos humanos en términos del artículo 29 constitucional y la consulta pública establecida en el artículo 35 del texto constitucional.

Existe divergencia en cuanto a la naturaleza de este órgano jurisdiccional, mientras algunos tratadistas defienden la idea de que se trata de una Corte constitucional basándose en que actualmente la Suprema Corte conoce preponderantemente de asuntos de constitucionalidad, a lo que agregan que tratándose de algunos de ellos, este órgano jurisdiccional es inclusive la única instancia competente para tramitarlos.

Por otro lado se encuentran aquellos tratadistas que pugnan por que la Corte no es más que un órgano de control de la constitucionalidad inserto en un sistema jurisdiccional de control difuso. Este último siendo el criterio más acertado, en mi punto de vista, por diversos factores que más adelante explicaré.

Actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra contemplada en el artículo 94 del Pacto Federal, como uno de los órganos en los que se deposita el Poder Judicial de la Federación, integrado por once ministros que han sido nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado para desempeñar el cargo durante 15 años, de acuerdo con el procedimiento de designación y nombramiento establecido en nuestro texto constitucional.

## 1. Naturaleza de una Corte Constitucional

La corte constitucional o tribunal constitucional, como también se les conoce, es un órgano colegiado garante del orden constitucional en una nación. Este tipo de cuerpos colegiados, constituyen lo que algunos juristas denominan un cuarto poder público ya que supervisan que el ejercicio del poder público se acate al texto constitucional correspondiente. De acuerdo al Dr. Miguel Covián Andrade *“Un Tribunal Constitucional [...] es un órgano de control de la constitucionalidad en el que se concentra el ejercicio de esta competencia – el control de la constitucionalidad del poder jurídicamente regulado – de manera excluyente, aunque no exclusiva, en calidad de instancia única en la materia”*.<sup>73</sup>

La misión primordial de una corte constitucional es encontrar la conformidad con la constitución de las leyes y en ocasiones, la de los actos y decisiones sin valor de ley emanados también de otros órganos públicos.

Hasta aquí he hecho alusión de la corte constitucional como un poder ajeno a la división tradicional de poderes y supervisor de los actos de éstos. Sin embargo, conviene subrayar que la doctrina también ha reconocido que este tipo de tribunales dentro de la división tradicional de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo este último

---

73 Covián Andrade Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEDIPC, 2013, pág. 224.

en el que se deposita este tribunal como el órgano de mayor jerarquía dentro de la estructura judicial.

Al respecto, es necesario citar al Dr. Luciano Silva, quien hace una atinada clasificación de los tribunales constitucionales de la siguiente manera:

... la doctrina se ha dividido en cuanto a la naturaleza de los tribunales constitucionales, división que pudiéramos resumir desde dos puntos de vista:

1. Formal: es aquel que sostiene que el órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, debe estar situado fuera del Poder Judicial, debe ser independiente, incluso estar por encima de los demás poderes constituidos...
2. Material: considera como tribunal constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía al que se le ha encomendado la función de último interprete y garante de la Constitución, es decir, que el tribunal Supremo como parte del Poder Judicial, es al que se le reserva la defensa e interpretación de la Constitución Nacional...<sup>74</sup>

En esa tesitura se han implementado tribunales constitucionales en todo el mundo, algunos de manera formal y otros de tipo material. En nuestro país, se han implementado diversas reformas al texto constitucional con el fin de que nuestro Máximo Tribunal, obtenga la naturaleza de una corte constitucional, objetivo que, en mi particular punto de vista, no se ha cumplido por deficiencias en diversos sectores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales haré mención más adelante y la alejan de dicha naturaleza.

La doctrina citada se esclarecerá con los siguientes ejemplos que describiremos sobre los tribunales constitucionales, sus estructuras, integración y regulación en distintos países de América y de Europa, que aunque difieren en algunas características, contemplan un factor común que es la de guardar el orden constitucional del país.

## 1.1 Tribunales constitucionales en Derecho Comparado

Las regulaciones de los tribunales constitucionales en territorio Europeo y Americano cambia en distintos sentidos, por lo que pueden tener variaciones respecto de su implementación en el país. Sin embargo, no deja de ser importante consultarlos para entender nuestro sistema judicial y la viabilidad de implementar una corte constitucional en México, o no.

- Alemania: este país contempla a una Corte Constitucional Federal como el órgano supremo en jerarquía dentro del Poder Judicial, encargado única y exclu-

---

74 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed, México, Porrúa, 2014, págs. 118 y 119.

sivamente de conocer del control de la constitucionalidad, de acuerdo con los artículos 92 y 93 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.<sup>75</sup>

Asimismo, contempla en su artículo 95 la competencia de los denominados Tribunales Supremos de la Federación, en distintas materias como civil, penal, administrativa, financiera, laboral y social.

Lo anterior, nos revela que su sistema jurisdiccional es de tipo material, similar al que encontramos en nuestro país, ya que el órgano de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial, es el que asume el cuidado del orden constitucional.

- España: dentro de la estructura orgánica de este país, se contempla la creación de una Magistratura de donde emanan todos los jueces jurisdiccionales que imparten justicia. Es decir, se contempla como un tribunal constitucional en sentido formal, de acuerdo con la doctrina, fundamentado en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la materia, que a la letra expone: “... *El Tribunal Constitucional, como interprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica*”.<sup>76</sup>

De igual manera, con fundamento en el artículo 159 de la Constitución española,<sup>77</sup> se establece la integración del tribunal constitucional por doce personas nombradas por el Rey a propuesta de los demás poderes constituidos. Además el mismo precepto establece la duración en el cargo y el perfil de requerido para ser nombrado.

Por otro lado, el artículo 123 del mismo ordenamiento fundamental establece que el Tribunal Supremo tiene jurisdicción sobre toda España y es el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en todos los órdenes del Poder Judicial.

- Francia: este país contempla en su Constitución,<sup>78</sup> la conformación de un Consejo Constitucional integrado por nueve miembros temporales, designados por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado. Además de los ex presidentes de Francia, que forman parte del Consejo de manera vitalicia.

---

75 Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, [en línea], dirección URL: <http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/>, [consulta: 20 de julio de 2017].

76 Gobierno de España, *Ley Orgánica del tribunal Constitucional*, [en línea], Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, dirección URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-23709>, [consulta: 20 de julio de 2017].

77 Gobierno de España, *Constitución Española*, [en línea], Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, dirección URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>, [consulta: 20 de julio de 2017].

78 Sénat, *La Constitución francesa*, [en línea], Sénat, un site au service des citoyens, dirección URL: [http://www.senat.fr/ing/es/textos\\_de\\_referencia.html](http://www.senat.fr/ing/es/textos_de_referencia.html), [consulta: 20 de julio de 2017].

Asimismo, ordenamiento fundamental de la nación francesa, establece una estructuración de impartición de justicia legal a cargo del Consejo Superior de la Magistratura, y le dejan la interpretación y guarda de la Constitución al Consejo Constitucional.

- Italia: en la estructura orgánica de este país se contempla la creación de un Tribunal Constitucional, ajeno al Consejo Superior de la Magistratura, de donde emanan todos los jueces jurisdiccionales que imparten justicia. Es decir, Italia se sitúa dentro de la clasificación de un Tribunal Constitucional formal, según la doctrina.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución italiana,<sup>79</sup> el tribunal Constitucional se integra por 15 jueces nombrados por el Presidente, el parlamento y las supremas magistraturas ordinarias y administrativas. Además en el mismo precepto constitucional se prevé el perfil y la duración de los jueces que integraran dicho tribunal.

- Bolivia: este es otro país que en su Derecho interno establece la integración de dos cuerpos colegiados con funciones específicas: jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria. En esta tesitura, el artículo 196 de la Norma Fundamental boliviana,<sup>80</sup> establece que es función del Tribunal Constitucional Plurinacional velar por la supremacía constitucional, ejercer control de la constitucionalidad y resguardar la vigencia de los derechos y las garantías plasmadas en su texto constitucional.

Por otro lado, el artículo 181 del mismo ordenamiento jurídico, establece que la máxima autoridad en cuanto a jurisdicción ordinaria es el Tribunal Supremo de Justicia, esto significa que existe una clara división de jurisdicciones propias de un sistema concentrado del control de la constitucionalidad.

- Chile: este país, al igual que la mayoría de América Latina, contempla en su estructura de administración de justicia la creación de tribunales con funciones específicas. En ese tenor, el artículo 82 de su Norma Fundamental,<sup>81</sup> establece que la Corte Suprema tiene superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, a excepción del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional del país tiene su fundamento en el artículo 92 del mismo ordenamiento constitucional, en donde se establece

---

79 Gobierno de Italia, Constitución italiana, [en línea], Presidencia del Consejo de Ministros, dirección URL: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-vi-garanzie-costituzionali>, [consulta: 20 de julio de 2017].

80 Asamblea Legislativa Plurinacional, *Constitución Política del Estado*, [en línea], Cámara de Senadores, Estado Plurinacional de Bolivia, dirección URL: <http://senado.gob.bo/senado/marco-normativo>, [consulta: 20 de julio de 2017].

81 Gobierno de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, [en línea], dirección URL: <http://www.gob.cl/>, [consulta: 20 de julio de 2017].

que este cuerpo se integrara de manera colegiada por diez miembros: por el Ejecutivo, tres; Legislativo, cuatro; y Judicial tres.

- Colombia: en este país también se hace una división expresa sobre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, implementando un órgano competente para cada una. En ese tenor, el artículo 234 de su Constitución,<sup>82</sup> contempla a la Corte Suprema de Justicia como el máximo tribunal en la jurisdicción ordinaria.

De igual manera, el artículo 241 del mismo ordenamiento fundamental establece que a la Corte Constitucional le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Además se contempla la integración de ambos tribunales por un número impar de integrantes.

- Ecuador: este país también contempla la creación de una Corte Constitucional ajena a la función judicial de jurisdicción ordinaria. De acuerdo con el artículo 429 de la Constitución ecuatoriana,<sup>83</sup> la interpretación constitucional y la administración de justicia en la materia son exclusivas de la Corte Constitucional.

De manera semejante, el mismo ordenamiento fundamental regula, en su artículo 182, la justicia ordinaria encabezada por la Corte Nacional de Justicia, otorgándole jurisdicción en todo el territorio nacional en materia de justicia ordinaria.

- Guatemala: en este país se contempla la integración de dos órganos encargados de impartir justicia. Con fundamento en el artículo 214 de su Constitución,<sup>84</sup> se establece que la Corte Suprema será el órgano a través del cual se tendrá presencia el Organismo Judicial.

Por otro lado, el artículo 268 del mismo ordenamiento fundamental, sustenta a la Corte Constitucional, como un tribunal permanente, colegiado y de jurisdicción privativa, con independencia de los demás organismos del Estado, con funciones específicas de defensa de la Constitución.

Asimismo, el artículo 269 establece que la Corte Constitucional se integra por cinco magistrados electos, por cinco años, por los tres organismos del Estado, por el Consejo Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y por la Asamblea del Colegio de Abogados, respectivamente.

---

82 Presidencia de la República, *Constitución Política de Colombia 1991*, [en línea], Gobierno de Colombia, dirección URL: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>, [consulta: 20 de julio de 2017].

83 Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Constitución de la República*, [en línea], dirección URL: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es>, [consulta: 20 de julio de 2017].

84 Congreso de la República de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985*, [en línea], dirección URL: <http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php>, [consulta: 20 de julio de 2017].

- Perú: la conformación de un Tribunal Constitucional y una Corte Suprema también se encuentran presentes en la estructura de justicia de este país. Al respecto, el artículo 143 de la Constitución peruana,<sup>85</sup> establece que la Corte Suprema de Justicia y demás órganos jurisdiccionales integran el Poder Judicial del Estado, y la presidencia de dicho poder le corresponde al presidente de la Corte Suprema.

Por otro lado, el artículo 201 del mismo ordenamiento fundamental, establece al Tribunal Constitucional como un órgano autónomo e independiente, de control de la constitucionalidad. Además, se asimilan los requisitos para ser miembro del Tribunal Constitucional que para ser miembro de la Corte Suprema.

- Venezuela: este país se distingue por contemplar al Tribunal Supremo de Justicia como garante de la supremacía, efectividad de las normas y principios constitucionales, según el artículo 335 de su texto fundamental. Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253 de su Constitución,<sup>86</sup> este mismo órgano colegiado es el máximo representante del sistema judicial, dotado de autonomía funcional, financiera y administrativa.

De los cuatro países europeos (Alemania, España, Francia e Italia) y siete americanos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela) que mencionamos podemos vislumbrar que existen sistemas de control de la constitucionalidad que contemplan un solo órgano colegiado como garante de la constitución y representante del Poder Judicial, justo como lo que acontece en nuestro país.

Por otro lado, también existen sistemas del control de la constitucionalidad que, fieles al sistema concentrado, contemplan dos órganos colegiados, uno como representante del Poder Judicial y máxima autoridad en la jurisdicción ordinaria y otro como órgano garante de la constitución, ajeno a la división clásica de los poderes públicos del Estado.

Nada de lo expuesto hasta aquí significa que algún sistema sea mejor que otro, sólo manifiesta la coexistencia de ambos sistemas, que para mayor entendimiento colocamos en las siguientes tablas.

---

85 Congreso de la República de Perú, *Constitución Política del Perú*, [en línea], República del Perú, dirección URL: <http://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>, [consulta: 20 de julio de 2017].

86 República Bolivariana de Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, [en línea], Gobierno de Venezuela, dirección URL: <http://www.gobiernoonlinea.gob.ve/home/homeG.dot>, [consulta: 20 de julio de 2017].

EUROPA		
País	Naturaleza de su tribunal	Características
Alemania	Material	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional Federal ejerce control de constitucionalidad y legalidad de manera simultánea, como órgano supremo dentro del Poder Judicial.</li> </ul>
España	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional ejerce control de la constitucionalidad con independencia de los otros poderes públicos.</li> <li>• El Tribunal Supremo es el de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial y tiene jurisdicción en toda España en cuestiones de legalidad.</li> </ul>
Francia	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Constitucional es el encargado de proteger la constitucionalidad de las leyes y los actos de los poderes públicos.</li> <li>• El Consejo Superior de Magistratura es el encargado de administrar justicia en la jurisdicción ordinaria.</li> </ul>
Italia	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal Constitucional es el encargado del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.</li> <li>• El Consejo Superior de la Magistratura es el encargado de la jurisdicción ordinaria en todo el país.</li> </ul>
AMÉRICA		
País	Naturaleza de su tribunal	Características
Bolivia	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal Constitucional Plurinacional es el órgano colegiado facultado para ejercer el control de la constitucionalidad en el país.</li> <li>• Tribunal Supremo de Justicia es la máxima autoridad en cuanto a la jurisdicción ordinaria.</li> </ul>
Chile	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Constitucional es el único órgano colegiado facultado para ejercer el control de la constitucionalidad.</li> <li>• Corte Suprema tiene superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, en jurisdicción ordinaria.</li> </ul>

País	Naturaleza de su tribunal	Características
Colombia	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional es el tribunal al que le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.</li> <li>• La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal en la jurisdicción ordinaria.</li> </ul>
Ecuador	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional es el único órgano colegiado facultada para la interpretación constitucional y la administración de justicia en la materia.</li> <li>• La Corte Nacional de Justicia, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional en materia de justicia ordinaria.</li> </ul>
Guatemala	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional, es un tribunal permanente, colegiado y de jurisdicción privativa; con independencia de los demás organismos del Estado y funciones específicas de defensa de la Constitución.</li> <li>• La Corte Suprema es el órgano a través del cual tiene presencia el Organismo Judicial, como poder público.</li> </ul>
Perú	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal Constitucional es un órgano autónomo e independiente de los demás poderes públicos. Además se encuentra facultado para ejercer el control de la constitucionalidad.</li> <li>• La Corte Suprema de Justicia y demás órganos jurisdiccionales integran el Poder Judicial del Estado, y la presidencia de dicho poder le corresponde al presidente de la Corte Suprema.</li> </ul>
Venezuela	Material	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Supremo de Justicia como garante de la supremacía, efectividad de las normas y principios constitucionales. Este mismo órgano colegiado es el máximo representante del sistema judicial.</li> </ul>

Como se puede observar en las tablas anteriores, predomina la integración de tribunales constitucionales ajenos al Poder Judicial, es decir, existe una expresa separación de la jurisdicción constitucional de la jurisdicción ordinaria, característica esencial de un Sistema Concentrado de Control de la Constitucionalidad.

Alemania y Venezuela son de los pocos países que facultan a su máximo órgano judicial para guardar y proteger a la Constitución. Es decir, no separan la jurisdicción ordinaria de la constitucional, característica propia de los sistemas Difusos de Control de la Constitucionalidad.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de nuestro país se sitúa dentro de la naturaleza material, al igual que Alemania y Venezuela. Sin embargo, contamos con algunas observaciones al respecto, por lo cual no podemos aducir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional, mismas que enunciaremos a continuación.

## 1.2 ¿Tribunal Constitucional en México?

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Norma Fundamental en materia de justicia constitucional,<sup>87</sup> cuyo objetivo principal fue fortalecer al Poder Judicial de la Federación incrementando su peso político e institucional.

En particular, la reforma antes mencionada se avocó a otorgar mayor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como interprete y garante último de la Constitución Mexicana.

Es a partir de esta modificación al texto constitucional surgió un debate que subsiste hasta hoy en día: ¿Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación un tribunal constitucional? Para resolver dicha pregunta, tenemos que hacer un análisis del sistema de control de la constitucionalidad, naturaleza de la Corte y sus atribuciones respecto de lo que nos marca la doctrina constitucional y el derecho comparado.

Es necesario tener en cuenta la definición de lo que es un tribunal constitucional para poder llegar a una conclusión sólida respecto de la naturaleza de la Suprema Corte. Al respecto nos dice el Dr. Covián Andrade *“Un tribunal constitucional [...] es un órgano de control de la constitucionalidad en el que se concentra el ejercicio de esta competencia – el control de la constitucionalidad del poder jurídicamente regulado – de manera excluyente, aunque no exclusiva, en calidad de instancia única en la materia”*.<sup>88</sup>

Como se fijó en el primer capítulo de esta investigación, el sistema de control de la constitucionalidad que se implementa en México es un sistema híbrido, pues contempla atribuciones de los sistemas concentrados y difusos en la impartición de justicia constitucional.

Por otro lado, la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de tribunal jurisdiccional de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con la clasificación doctrinal realizada por el Dr. Silva, la Suprema Corte tiene una naturaleza material dentro de los tribunales constitucionales, es decir, se

---

87 Diario Oficial de la Federación, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 1994, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994), [consulta: 22 de julio de 2017].

88 Covián Andrade Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEDIPC, 2013, pág 224.

encuentra dentro del Poder Judicial como el órgano de mayor jerarquía y cuenta con funciones de control de la constitucionalidad.

Por último, el artículo 105 de la Constitución mexicana le confiere atribuciones de competencia a la Suprema Corte para conocer de: controversias constitucionales que se susciten entre las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, con excepción de las que se refieran a la materia electoral; las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; y los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en la que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia lo ameriten.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de amparos directos cuando por su interés o trascendencia así lo ameriten y de recursos interpuestos durante estos juicios constitucionales.

Dicho lo anterior, podemos vislumbrar que la Corte posee competencia para conocer sobre controversias constitucionales, control abstracto de normas, juicios de amparo y control de la constitucionalidad de oficio y previo.

Resulta importante mencionar que las atribuciones conferidas a un tribunal constitucional, aunque no son exclusivas, sí son excluyentes. Es decir, sólo un tribunal constitucional puede conocer sobre: la inconstitucionalidad de las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley; juicio de derechos humanos, habeas corpus o amparo; control de constitucionalidad, respecto de la celebración de tratados internacionales; herramientas de participación ciudadana como el referéndum o el plebiscito; cuestiones de inconstitucionalidad en materia electoral; y acciones de control de constitucionalidad respecto de los partidos políticos.

Si bien es cierto, la Suprema Corte, como máximo tribunal, contempla algunas de las atribuciones de control de la constitucionalidad, propias de una Corte Constitucional. También lo es que algunas de estas atribuciones se distribuyen entre tribunales jurisdiccionales que administran justicia ordinaria.

Por lo anterior han surgido posturas contrarias en cuanto a la naturaleza de nuestro máximo tribunal. Por un lado, se encuentran los tratadistas que asumen que la Suprema Corte es un tribunal constitucional porque conoce preponderantemente de asuntos de constitucionalidad, a lo que agregan que tratándose de algunos de ellos son de competencia excluyente.

Y por otro lado, se encuentran los tratadistas que fieles a la naturaleza formal de los tribunales constitucionales, enuncian la imposibilidad de una corte constitucional dentro de un sistema judicial difuso del control de la constitucionalidad, por carecer de idoneidad para ejercer el control de la constitucionalidad mediante una jurisdicción ordinaria. En este tenor, el Dr. Covián Andrade nos menciona que:

... la base de los sistemas es la diferenciación de las jurisdicciones de constitucionalidad y legalidad, ámbito este último en el que sí puede actuar un tribunal constitucional si se le asignan facultades en la materia – responsabilidad de los altos funcionarios del Estado, controversias electorales, etc., etc., - por lo que sus atribuciones no son exclusivas. En cambio, su competencia es excluyente en virtud de que sólo él, como instancia única, conoce del control de la constitucionalidad.

Esto significa que no puede existir un tribunal constitucional junto con otros órganos de control de la constitucionalidad y que tampoco puede considerarse que su competencia en algunos casos sea excluyente y en otros sea compartida con diferentes tribunales...<sup>89</sup>

Lo anterior, toma relevancia al observar que en México todos los tribunales que forman parte del poder judicial de la Federación, son competentes para conocer del control de la constitucionalidad a través de los juicios de amparo o tratándose de controversias en materia electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral.

No obstante, la Suprema Corte también resulta competente para conocer sobre juicios de amparo, pero resulta excluida para conocer sobre problemas de constitucionalidad en materia electoral.

En este orden de ideas, podríamos asumir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de tres elementos esenciales para poder ser considerada como un tribunal constitucional, a saber: 1) no es el único órgano que ejerce control de la constitucionalidad en México; 2) no concentra, de manera excluyente, todas las atribuciones propias del control de la constitucionalidad; y 3) en algunos casos la Corte es excluida del conocimiento de problemas constitucionales, delegando de manera excluyente la competencia a otro de menor jerarquía al intérprete de la Constitución.

En mi opinión, concentrando de manera excluyente el ejercicio del control de la constitucionalidad, cuales quiera que sean estos, independientemente de la materia, podríamos hablar de un tribunal constitucional de naturaleza material en nuestro país. Sin embargo, existen propuestas más ambiciosas para consolidar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional. De esta manera el Dr. Luciano Silva propone seis ejes de reestructuración para consolidar un tribunal constitucional en México.

El primero de estos es un nuevo sistema de designación de los ministros que integran la Suprema Corte de justicia de la Nación para garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación respecto de los otros dos poderes públicos, en el siguiente tenor:

...el nombramiento de los miembros de nuestro alto tribunal debe cambiar [...] correspondiéndole a la Cámara de Diputados la designación de cinco de sus miembros, a la de Senadores seis, por mayoría absoluta de los miembros presentes, los cuales serán propuestos a través de una Comisión que designa dicho Congreso y deberá estar integrada por miembros propuestos por: el Poder Judicial de la Federación: el Presidente de la Corte, además de dos integrantes del pleno; del Ejecutivo Federal: el

---

89 Ibídem, pág. 225.

Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación y el Consejero Jurídico del Gobierno Federal; la Universidad Nacional Autónoma de México y dos universidades con reconocimiento y prestigio nacional: tres directores de Facultades de Derecho e institutos o centros de investigación jurídicos reconocidos a nivel nacional, auxiliados con tres profesores con el grado de Doctor en derecho, con especialidad en derecho constitucional y amparo; y dos presidentes de Colegios o Barras de Abogados con registro nacional...<sup>90</sup>

En segundo lugar, mayor exigibilidad en el perfil de los aspirantes a ocupar el cargo de ministro de la Corte que además de ser juristas destacados, también sean: profesores titulares por oposición de derecho constitucional y juicio de amparo, teniendo el grado académico de doctor en derecho o tener carrera judicial por un mínimo de 15 años; aprobar exámenes públicos de oposición ante el Congreso; y acreditar una antigüedad en el ejercicio de la abogacía de al menos 20 años.

En tercer lugar, respecto de su remuneración no aplicar deducciones fiscales gravando su salario y en caso de que alguno de los miembros de la Corte incurra en una responsabilidad política, administrativa, criminal, por delito doloso o por culpa grave, sea el propio Tribunal en Pleno, por mayoría simple el que cese en el cargo al infractor y a petición fundada de alguna de las cámaras del Congreso, asegurando la inamovilidad de los ministros bajo intereses de otros poderes públicos.

En cuarto lugar, autonomía presupuestal. Al respecto propone el catedrático universitario "... *es imperiosa la necesidad de reformar la norma Suprema, así como los ordenamientos secundarios de la materia, verbigracia, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en que se establezca la asignación directa de un porcentaje del 0.5% del Producto Interno Bruto de cada año para la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial Federal...*"<sup>91</sup>

Con ello, se evitaría la condición del alto tribunal al designio que en materia económica establezca el Poder Ejecutivo Federal en coordinación con el Legislativo.

En quinto lugar, es necesario facultad a la Corte para que pueda emitir reglamentos para su adecuado funcionamiento como tribunal Constitucional. Evitando de esta manera la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la reglamentación del alto tribunal.

En sexto y último lugar, asignar la competencia de tribunal constitucional al pleno de la Corte para que pueda conocer sobre la calificación de validez de la elección presidencial y demás asuntos de constitucionalidad, de manera excluyente.

Una vez mencionadas las propuestas del Dr. Luciano Silva, podemos dilucidar que la Suprema Corte de Justicia no es un tribunal constitucional consagrado, ya que si bien es cierto posee facultad respecto del control de constitucionalidad, éstas son limitadas y se distribuyen entre varios tribunales, inclusive excluyendo a la propia

---

90 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed, México, Porrúa, 2014, pág. 154

91. *Ibíd*em, pág. 159.

Corte, es así que “... la Corte hoy por hoy no es un tribunal constitucional; es cierto, dicen algunos doctrinarios, se han ampliado sus funciones, pero eso no significa que formal y materialmente se le considere un tribunal constitucional...”,<sup>92</sup> nos menciona el catedrático.

## 2. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Conforme al sistema constitucional mexicano la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal del país, en virtud de ello sus resoluciones son inatacables, pues el orden jurídico vigente no contempla medio alguno de defensa o mecanismo para que aquellas puedan ser revisadas por una instancia jurisdiccional superior a la Corte.

Lo anterior se sustenta con el artículo 61, fracción II de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la improcedencia del juicio de amparo contra los actos de la Suprema Corte. Es decir, si la herramienta constitucional que protege al gobernado de cualquier acto de autoridad, no procede contra actos del alto tribunal, resulta evidente que dicha determinación es irrecurrible, por ende, ya no puede ser materia de análisis a través de cualquier otro medio de impugnación o defensa.

Es necesario mencionar que los fallos pronunciados por la Corte, sustentan criterios de resolución sobre los problemas constitucionales que resolvieron en su origen. Estos criterios tienen la función de orientar a las autoridades que administran justicia para resolver futuros problemas que se susciten en el mismo tenor que éstos.

Estos criterios de la Corte pueden sentar las bases para establecer jurisprudencia que es una fuente formal de derecho, consistente en la interpretación válida y obligatoria de la ley que hacen los órganos jurisdiccionales con el objeto de desentrañar su sentido y dar a la norma los alcances que sin estar contemplados claramente en ésta se producen en una determinada situación.

Conforme a la legislación existen tres formas de que se forme la jurisprudencia; por reiteración, por contradicción de tesis o unificación de criterios y por sustitución. Este sistema de creación de jurisprudencia puede ser realizado por la Suprema Corte de Justicia de Nación actuando en pleno o en salas; los tribunales colegiados de circuito y los Plenos de Circuito.

La jurisprudencia que se crea mediante el sistema de reiteración de criterios se integra por el contenido de cinco sentencias resueltas en un mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario y emitidas por un mismo órgano jurisdiccional. Tratándose del pleno de la Corte, se requiere una mayoría de por lo menos ocho

---

92 Ibídem, pág. 170.

votos; en caso de que sea una sala de la Corte, se requiere una mayoría de cuando menos cuatro votos; y tratándose de los tribunales colegiados de circuito la votación deberá ser unánime.

Por otro lado, la jurisprudencia que nace a través del sistema de unificación de criterios o contradicción de tesis, tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de normas que integran el orden jurídico nacional al decidir las tesis que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria, cuando existen criterios divergentes sustentados por órganos jurisdiccionales del poder Judicial de la Federación, en torno al mismo problema jurídico.

Este sistema contempla varias características para emitir jurisprudencia: se integra por una sola resolución aprobada por mayoría simple; el órgano que resuelve la contradicción es diferente a los que emiten las tesis divergentes; esta resolución no pone fin a un litigio, sólo decide un conflicto de interpretación y emite su criterio sobre un punto de derecho; las cuestiones jurídicas son exactamente iguales, resueltas con criterios divergentes; y dicha divergencia debe versar sobre consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas.

Es importante mencionar que el órgano jurisdiccional que resuelva la contradicción de tesis, puede acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente o sin materia.

Por último, la jurisprudencia que se crea por el sistema de sustitución, como el nombre lo dice, es un criterio nuevo que sustituye al establecido con anterioridad, independientemente que éste haya surgido por reiteración o unificación de criterios. Este método de sustitución se puede actualizar en tres supuestos: 1) cuando a petición de un magistrado, con motivo de un caso concreto, se solicite a un Pleno de Circuito sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido y se vote con dos terceras partes de los integrantes; 2) cuando los Plenos de Circuito, con motivo de un caso concreto, solicite al pleno de la SCJN o a la Sala correspondiente, la sustitución de una jurisprudencia que haya establecido, ésta se debe ser aprobada por una mayoría de ocho votos; y 3) cuando alguna de las Salas del alto tribunal, con motivo de un caso concreto, solicite al Pleno de la SCJN que sustituya una jurisprudencia que haya establecido, ésta debe de ser aprobada por una mayoría de ocho votos.

De esta manera se crea la jurisprudencia por nuestro máximo tribunal, esta fuente de Derecho, como se advierte en párrafos anteriores, versa sobre la hermenéutica jurídica, así como, la armonización de ordenamientos jurídicos y el texto constitucional, con el fin de colmar lagunas en la ley y solucionar colisiones legales e incluso constitucionales.

## 2.1 Interpretación conforme

Derivado de la reforma constitucional en materia de los derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se mandata a las autoridades judiciales a realizar una interpretación conforme en la resolución de los asuntos que se les presenten dentro de su jurisdicción.

La interpretación conforme es una técnica de hermenéutica jurídica mediante la cual se realiza una operación para hacer compatible dos o más normas con una dirección de ajuste específica; es decir, una norma inferior que se interpreta conforme a una jerárquicamente superior.

Resulta importante mencionar que cuando se utiliza esta técnica de interpretación, es el principio *pro personae*, el que orienta el criterio de interpretación en la preferencia de la norma más protectora. Esto significa que cuando el intérprete tiene distintas alternativas para hacer compatible la norma analizada, éste deberá preferir aquella alternativa que le sea más favorable para el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo tribunal del país, dirige la interpretación conforme de las normas que son reclamadas ante la autoridad judicial y llegan a su competencia mediante los medios de control de la constitucionalidad plasmados en el la Norma Fundamental.

Es necesario mencionar que otro principio que rige esta hermenéutica: la presunción de constitucionalidad de la norma, mediante el cual, los ministros de la Corte se avocan a interpretar la norma, que se acusa inconstitucional, con la Constitución General a manera de que ésta se armonice con su texto. Es decir, procuran interpretar la constitucionalidad de una norma antes que su inconstitucionalidad.

Como se indicó en párrafos anteriores, la salvaguarda de los derechos de los gobernados recae ante sus autoridades judiciales, verbigracia el alto tribunal, cuya labor esencial es ejercer el control de la constitucionalidad, y en algunos casos de legalidad, resolviendo controversias mediante sentencias que forjen criterios sólidos sobre la interpretación de las normas jurídicas en los casos concretos, dejando precedentes para un futuro actuar de las autoridades judiciales que tienen tan grande labor.

### 3. Postura del Máximo Tribunal del país respecto de la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la Constitución General

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se reformaban más de una decena de artículos constitucionales,<sup>93</sup> mismo que dio origen a un juicio de amparo indirecto, en el cual el quejoso solicitaba el amparo y protección de la justicia federal contra los actos del Congreso de la Unión y otras autoridades por las modificaciones publicadas en el Diario Oficial. Sin embargo el juez de distrito, competente para conocer del amparo, desechó la demanda, por considerarla notoriamente improcedente, a lo que el quejoso recurrió a la revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

Tras un asiduo debate, la Corte resolvió por mayoría simple, revocar el auto que desechaba la demanda de amparo para que se estudiara a fondo dicho reclamo del quejoso. Esta decisión la tomaron basándose en cuatro argumentos esenciales: el quejoso no cuestionaba el contenido de la reforma, sino el procedimiento legislativo; no existía disposición expresa en la legislación mexicana que limitara la procedencia del amparo contra el proceso de reformas a la Constitución; el juez de amparo, de acuerdo con el artículo 103 del texto constitucional, era competente para el conocimiento de esta controversia; y todas las entidades públicas que intervinieron en el proceso legislativo, eran autoridades para efecto del juicio de amparo.

Lo controvertido del tema hizo que los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se dividieran, ya que los ministros Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero, Juan Díaz Romero y el ministro Presidente José Vicente Anguinaco Alemán esbozaron argumentos en contra de la resolución acatada, con su voto particular,<sup>94</sup> de los que resaltan los siguiente:

- a) La Suprema Corte de justicia de la Nación no se encuentra facultada para ejercer el control de la constitucionalidad sobre el proceso reformador, por tanto el amparo no procede para cuestionar la regularidad constitucional de dicho procedimiento;
- b) La *ratio legis* del constituyente fue la de consagrar la procedencia del amparo contra leyes ordinarias, entendidas como aquellas que emanan de la actuación del Congreso de la Unión y legislaturas estatales, y demás órganos constituidos, no así contra la Constitución;

---

93 Diario Oficial de la Federación, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 22 de agosto de 1996, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996), [consulta: 15 de agosto de 2017].

94 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, Serie debates Pleno*, SJF, SCJN, CJF, México 1997, págs. 143 a 181.

- c) La inclusión de una declaración prohibitiva en relación a la procedencia de amparo en la Constitución, sería incongruente a la lógica del amparo; y
- d) El órgano reformador no es una autoridad para efectos del amparo ya que se haya por encima de los poderes constituidos, por cuanto puede establecer sus atribuciones.

Sin embargo, la mayoría de los ministros se opusieron a dichos razonamientos emitiendo una declaratoria en el siguiente tenor:

Primero.- Se revoca el auto de fecha treinta de agosto de mil novecientos noventa y seis, dictado por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal en el expediente número 207/96, relativo a la demanda de garantías promovida por Manuel Camacho Solís contra el Congreso de la Unión y otras autoridades. Segundo.- Con testimonio de la resolución devuélvase los autos al mencionado Juez de Distrito a efecto de que, actuando con libertad de jurisdicción, provea lo conducente...<sup>95</sup>

Una vez resuelto el recurso de revisión en el sentido antes mencionado, los autos se turnaron al Juez de Distrito para que continuara con el juicio de amparo en todas sus etapas.

Toda vez que el asunto toral de la demanda de amparo era la limitación de los derechos del quejoso para contender por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y ésta ya se había consumado, resultaba imposible entrar al estudio de fondo de la demanda, por lo que el juez resolvió en sentencia el sobreseimiento del juicio.

Axiomáticamente, el quejoso se inconformó ante dicha resolución, por lo que recurrió nuevamente al recurso de revisión, que se turnó al entonces ministro Juventino V. Castro y Castro para que emitiera un proyecto de resolución el cual *“estimaba que el juicio de amparo debía sobreseerse porque en la demanda no se encontraron elementos de acción procesal, toda vez que tenía que cumplir con lo dispuesto en el artículo 135 constitucional...”*<sup>96</sup>

Sin embargo, dicho proyecto de sentencia fue rechazado por la mayoría de los ministros, por lo que se designó a un nuevo ministro ponente. Ahora fue el turno del ministro Mariano Azuela Güitrón, el cual dio cabida al estudio de fondo del asunto planteado, empero, la falta de técnica jurídica e ineficacia de los conceptos de violación inclinaron el fallo de la sentencia en sentido negativo para conceder el amparo.

Después de un arduo debate, el Pleno de la Corte resolvió que la sentencia dictada por el Juez de Distrito debía ser revocada para que se entre al estudio de fondo del asunto. Una vez revocada la sentencia, el ministro ponente se dio a la tarea de estudiar los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, mismos que lo hicieron determinar que se le negara el amparo por resultar ineficaces.

95 Ibidem, pág. 97.

96 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, Serie debates Pleno (Segunda Parte)*, SJF, SCJN, CJF, México 2000, pág. 15

Este es el primer antecedente de un debate que dividiría la postura del máximo tribunal del país hasta nuestros días. Por ello, resulta de mayor relevancia lo discutido y analizado en el presente asunto, pues independientemente de las resoluciones que se emitieron en asuntos posteriores, en este asunto se toca de manera directa la materia de la presente investigación.

Asimismo, el fallo de la Corte es de suma importancia, ya que si bien es cierto, no conceden el amparo al quejoso, también lo es que dieron cabida a la procedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones a la Constitución por deficiencias en el procedimiento.

A pesar de que este asunto dividiera la postura del alto tribunal, toma relevancia la clara postura de los integrantes de la Corte: la minoría en contra de la procedencia del amparo contra las reformas a la Constitución y la mayoría, de manera implícita, a favor de que las reformas o adiciones al texto constitucional se sujetaran al control de la constitucionalidad a través del juicio de amparo.

Además es importante mencionar que, inclusive el ministro Díaz Romero, reflexionó respecto de su criterio en contra de la procedencia del juicio de amparo contra las reformas a la Constitución: “...esto [criterio en contra] no implica que yo no entienda que tal vez en necesario que se establezca una defensa en relación con el procedimiento del Poder Reformador...”<sup>97</sup>

Lo anterior pone en evidencia que, a pesar de los criterios encontrados por los ministros, el análisis jurídico que realizó la Corte en el asunto en comento, se inclina por el de defender al gobernado respecto del procedimiento de reforma a la Constitución, siempre que éste afecte los derechos humanos del quejoso.

## Conclusiones

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal del país, donde se discuten y resuelven los asuntos de mayor relevancia para la nación. Este alto tribunal fue evolucionando a lo largo de su historia hasta la actualidad.

Con la reforma constitucional de 1994, se adjudicó la naturaleza de Corte Constitucional a nuestro alto tribunal, sin embargo, el que la Suprema Corte conociera preponderantemente de asuntos de constitucionalidad no la hace una Corte Constitucional, ya que, aunque el máximo tribunal mexicano se encuentra dentro de la clasificación doctrinal de corte constitucional en sentido material, existen deficiencias que no permiten que se hable propiamente de un tribunal constitucional cuando se menciona a la Corte.

---

97 Ibídem, pág. 53.

Como se observó en Derecho comparado, la mayoría de los países contemplan la creación de un órgano colegiado ajeno a los poderes públicos, que es el guardián y protector de la Constitución, con escasas excepciones que contemplan una estructura de justicia constitucional semejante a la de nuestro país, en la que el tribunal de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial adopta características de corte constitucional.

Ahora bien, a pesar de la reforma constitucional antes mencionada, en la que se dotó de fortaleza al Poder Judicial de la Federación, en específico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no resulta posible adjudicarle la naturaleza de tribunal constitucional dado a que: no es el único órgano que ejerce el control de la constitucionalidad en el país; no concentra de manera excluyente todas las atribuciones propias de un tribunal constitucional, sino que éstas se encuentran repartidas en varios tribunales del Poder Judicial de la Federación; e inclusive en algunos casos la misma Corte es excluida del conocimiento de asuntos de constitucionalidad.

Es necesario mencionar que si se pretende que la Suprema Corte funja como tribunal constitucional, sería necesario que ésta concentre, de manera excluyente, las atribuciones de un tribunal constitucional, además de garantizar su independencia del Legislativo y el Ejecutivo, para que tenga mayor rango de decisión y no se encuentre subsumida e intereses de otro poder.

Lo anterior cobra relevancia cuando analizamos que las resoluciones de la corte, al ser el máximo tribunal del país, no pueden ser sujetas de revisión por otro poder. Además, estas resoluciones van marcando criterios de interpretación de la normatividad para la mejor administración de justicia, cuyos observadores principales son los jueces integrantes del Poder Judicial de la Federación, quienes conocen de asuntos de legalidad y de constitucionalidad.

Estos criterios que van adoptando en el Poder Judicial son emanados del alto tribunal, a manera de jurisprudencia, misma que contiene la orientación de lo que los jueces deben de hacer en caso de hallarse en un problema de interpretación de la norma, o laguna de la ley, para resolver un asunto de su competencia.

Es así que la Corte ha sentado criterios en diversas materias, observando la interpretación conforme, en la cual prevalecen los principios *pro persona*, que le otorga la mayor protección de la norma a los gobernados en caso de que el juzgador tenga que resolver sobre la implementación de varias normas y el de presunción de constitucionalidad de la norma, mediante el cual, los ministros de la Corte se avocan a interpretar la norma, que se acusa inconstitucional, con la Constitución General a manera de que ésta se armonice con su texto. Es decir, procuran interpretar la constitucionalidad de una norma antes que su inconstitucionalidad. Por ello el máximo tribunal es competente para conocer de asuntos de constitucionalidad y legalidad de trascendencia nacional.

Ejemplo de lo anterior es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en dos ocasiones respecto de la procedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones al texto constitucional, ambas en sentido positivo. Es decir,

para salvaguardar los derechos de los gobernados ante probables daños por el procedimiento de reforma a la Constitución.

Siendo éste un asunto controvertido y de trascendencia para el país, las resoluciones de la Corte en este tema han dejado un precedente importantísimo para el Derecho Constitucional, ya que, de manera implícita, se ha aceptado la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones al texto constitucional.

En síntesis, se vislumbra que, aunque la Corte carezca de elementos para fungir como un tribunal constitucional, la encomienda que tiene respecto de la justicia constitucional en nuestro país no es menor, pues resulta competente para conocer de asuntos de importancia que pueden afectar los derechos de muchos gobernados.

Ahora bien, aunque no sea un tribunal constitucional, propiamente, es el tribunal de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial de la Federación, característica que lo responsabiliza de la guarda y custodia de la Constitución, consecuentemente, los criterios que emite respecto de controversias de constitucionalidad y legalidad son precedentes de observancia general.

---

# Capítulo IV

---

## Procedencia del amparo contra reformas o adiciones al texto constitucional

1. Naturaleza y estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2. Certeza jurídica de las normas constitucionales, 2.1. Tipos de normas, 2.2. Procedimiento para reformar a la Constitución, 3. Procedencia del juicio de amparo, 3.1. Improcedencia del juicio de amparo, 3.2. protección de los derechos humanos de las personas, 4. Derecho comprado, 4.1. Alemania, 4.2. Bolivia, 4.3. Chile, 4.4. Colombia, 4.5. Ecuador, 4.6. España, 4.7. Francia, 4.8. Guatemala, 4.9. Italia, 4.10. Perú, 4.11. Venezuela, 5. Limitación del poder político por el interés público, 5.1. Beneficio de la sujeción de las decisiones del poder político al control de la constitucionalidad, 5.2. Propuesta de reforma al marco normativo en materia de amparo. Conclusiones



Una vez analizado el sistema constitucional de nuestro país; el juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad, materia de la presente investigación; y a la autoridad que resuelve en última instancia sobre este medio, podemos hacer algunas propuestas de modificaciones a este instrumento constitucional para que cumpla cabalmente con el propósito para el cual fue creado e incluya la procedencia del juicio de amparo contra deficiencias o vicios en el procedimiento de reforma a la Norma Fundamental.

En México se ha discutido, en varias ocasiones, la procedencia de un medio de control de la constitucionalidad que intervenga como parámetro de medición del proceso reformatorio de la Constitución. Entre las herramientas de control de la constitucionalidad sugeridas se encuentran la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo, siendo este último el de mayor importancia para la esta investigación.

De manera cronológica destacan los siguientes precedentes: el amparo en revisión 1334/1998,<sup>98</sup> también conocido como *Amparo Camacho Solís*; la controversia constitucional 82/2001,<sup>99</sup> también conocida como la *Reforma Indígena*; el recurso de reclamación 361/2004-PL a la controversia constitucional 104/2004<sup>100</sup>; la acción de

98 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 1334/1998 1ra y 2da parte*, [en línea], CJF, México, 1998, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Paginas/pleno\\_novena\\_epoca1998.aspx](http://207.249.17.176/Transparencia/Paginas/pleno_novena_epoca1998.aspx), [consulta: 22 de septiembre de 2017].

99 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 82/2001*, [en línea], CJF, México, 2001, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82\\_01.pdf](http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82_01.pdf), [consulta: 22 de septiembre de 2017].

100 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Recurso de reclamación 361/2004 LP, derivado de la controversia constitucional 104/2004*, [en línea], CJF, México, 2005, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2004/361\\_04.pdf](http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2004/361_04.pdf), [consulta: 22 de septiembre de 2017].

inconstitucionalidad 168/2009 y su acumulada 169/2009, también conocida como el *Juicio de la Partidos Políticos contra la Reforma Electoral*; el amparo en revisión 186/2008,<sup>101</sup> también conocido como el *Amparo de Empresarios*; y por último el amparo en revisión 2021/2009,<sup>102</sup> también conocido como el *Amparo de los Intelectuales*.

De lo anterior se advierten dos posturas que colisionan en nuestro máximo tribunal: en contra y a favor.

La primera de ellas, y que prevalece a la fecha, sustentada por la minoría de los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conocieron de los asuntos citados, se opone a que el procedimiento reformador de la Constitución se encuentre sujeto al control de la constitucionalidad, en el tenor de los siguientes argumentos:

Para la ministra Margarita Luna Ramos la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades expresas en el texto constitucional para que por algún medio de control de la constitucionalidad pueda revisar las reformas realizadas a la Constitución General.

Por su parte, el ministro Sergio Armando Valls Hernández hacía hincapié en tres criterios jurisprudenciales que, de acuerdo con su argumentación, evidenciaban la notoria improcedencia de las herramientas de control de constitucionalidad: el primero de ellos, basado en que el procedimiento de reformas o adiciones a la constitución no es susceptible del control jurisdiccional; el segundo, que el Congreso de la Unión al acordar reformas a la Constitución, las Legislaturas Locales al aprobarlas y al realizar el cómputo de votos de éstas, le otorgan un carácter de Órgano Reformador de la Constitución; y, el tercero, que establece que el Órgano Reformador de la Constitución adquiere facultades exclusivas y, por consiguiente, no puede estar sujeto a ningún tipo de control, ya que el texto constitucional no prevé un mecanismo para impugnar este procedimiento reformador.

En este mismo sentido, el ministro José Fernando Franco González Salas, se manifestó en contra al considerar que el Poder Reformador no es una autoridad para efectos de la Ley de Amparo, ya que tienen una naturaleza distinta a los demás poderes públicos y órganos constituidos.

La segunda postura, -a favor-, que ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que es apoyada por la mayoría de los ministros integrantes del alto tribunal, que conocieron de los asuntos mencionados, es la aceptación del control de la constitucionalidad sobre el procedimiento reformador de la Norma Fundamental, al tenor de los siguientes argumentos:

---

101 Comisión de Justicia, *Amparo en revisión 196/2008*, [en línea], Senado de la República, México 2010, dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM\\_Ejecutoria\\_186-2008.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM_Ejecutoria_186-2008.pdf), [consulta: 22 de septiembre de 2017].

102 Comisión de Justicia, *Amparo en revisión 2021/2009*, [en línea], Senado de la República, México 2010, dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Temblador/Amparo2021-2009.pdf>, [consulta: 22 de septiembre de 2017].

El ahora ex ministro, y presidente entonces, de la Corte, **Juan N. Silva Meza**, manifestó la viabilidad de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar el procedimiento de reforma a la Constitución, lo que nos da a entender que su voto es a favor de que este procedimiento extraordinario de reforma sea sujeto del control de la constitucionalidad.

De igual manera, la ex ministra **Olga Sánchez Cordero**, está a favor de la revisión del procedimiento de reformas a la Constitución a través del juicio de amparo y considera que son improcedentes las acciones de inconstitucionalidad para revisar dicho procedimiento extraordinario.

En tanto, el ministro **José Ramón Cossío Díaz** está a favor de que se revisen las reformas constitucionales a través del juicio de amparo y la controversia constitucional. Considera al Poder reformador de la Constitución como una autoridad responsable para el juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento extraordinario de reforma al texto constitucional. Dentro de su voto particular, en el llamado “amparo de los intelectuales”, destacó su concepción del Poder reformador de la siguiente manera:

...identificar al Poder Constituyente o Poder reformador con el Poder Soberano del pueblo constituye un error metodológico, ya que se trata de entidades de distinta naturaleza, regidas y definidas por diferentes principios: el principio jurídico de supremacía constitucional rige al Poder Reformador, mientras que el principio político de soberanía popular regula el poder soberano del pueblo. Admitida esta distinción, es indudable que el Poder Constituyente Permanente es limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el poder constituyente originario que, en su momento, sirvió como vehículo de la voluntad soberana del pueblo en el nacimiento del Estado... [Es así que] el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformativo. En el caso mexicano, existen medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales: en el caso de los individuos tenemos al juicio de amparo y en caso de los poderes del Estado tenemos la Controversia Constitucional. Los tribunales competentes para conocer de dichos medios de control, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cabeza, están facultados constitucionalmente para ejercer ese control sobre los procedimientos de reforma que puedan eventualmente poner en entredicho el principio de supremacía constitucional.<sup>103</sup>

Sin duda alguna, éste es uno de los razonamientos más contundentes en cuanto a la discusión sobre la procedencia de los medios de control de la constitucionalidad contra los vicios o deficiencias en el proceso reformador de la Constitución General.

Otra argumentación impecable sobre el tema se atribuye al ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** quien, en el amparo en revisión antes citado, emitió un voto particular en el que ilustra el tema de la siguiente manera:

---

103 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el amparo en revisión 2021/2009*. CJF. SCJN. México, 2010, págs. 8, 9 y 10.

El Poder reformador se integra cuando se reúnen dos requisitos: por un lado, el conjunto simultáneo de ciertos órganos constituidos del Estado y, por otro lado, el respeto al procedimiento. Si no se cumple el procedimiento, no existe Poder revisor, por lo que técnicamente no existe norma constitucional [...] el artículo 135 constitucional no impone límites al poder revisor, sino condiciones para su surgimiento. Sólo mediante la satisfacción de las condiciones que este artículo prevé es posible hablar de un poder reformador y de una verdadera reforma a la Constitución. Dicho precepto es muy claro al señalar que ‘para llegar a formar parte de la Constitución’, se deben cumplir todas y cada una de las formalidades que dicho artículo establece [...] Si a través del amparo cotidianamente controlamos el respeto a los procedimientos de producción normativa ordinaria, es aún más importante que lo hagamos frente a las reformas constitucionales, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental del ordenamiento total [...] el artículo 103 de la Constitución General de la República prevé un supuesto general de procedencia del juicio de amparo, de manera que para dar respuesta al tema que nos ocupa, debe determinarse si los procedimientos de reforma constitucional actualizan ese supuesto de procedencia [...] me parece que un procedimiento defectuoso de reforma constitucional está entre los actos y normas generales que vulneran los derechos fundamentales para efectos de la procedencia del juicio de amparo en términos del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto los distintos actos que se lleven a cabo durante el procedimiento de reforma constitucional, son actos de autoridad, unilaterales, imperativos y coercitivos que si no respeta el artículo 135 resultarán violatorios de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16.<sup>104</sup>

En este sentido, el destacado jurista prevé la violación de la garantía de legalidad por deficiencias en el procedimiento reformador. Es importante señalar que este razonamiento jurídico del artículo 135 constitucional fortalece, de manera puntual, la hipótesis señalada en la presente investigación.

Además, es de notar que el autor de este criterio sucedió en el 2009 al ex ministro presidente, el Dr. Genaro Góngora Pimentel, quien se había pronunciado, de manera excelsa, en los asuntos que le tocó conocer sobre el tema, en particular sobre el asunto Camacho Solís, en el siguiente tenor:

Quiero sentar las siguientes conclusiones [...] tercera, a mi juicio el amparo promovido (amparo contra reforma a la constitución, Camacho Solís) sí es procedente, ya que los actos necesarios para reformar o adicionar a la Constitución, son, claramente, actos de autoridad que pudieron violar garantías individuales, como la de legalidad, al emitirse un acto contrario a la Constitución; la de seguridad, al aplicarse normas constitucionales invalidas, es decir, producto de un procedimiento distinto al constitucionalmente exigido; y la de debido proceso legal, al no seguirse fielmente las formalidades del procedimiento del artículo 135 constitucional.<sup>105</sup>

---

104 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en relación con el amparo en revisión 2021/2009*. CJF. SCJN. México, 2010, págs. 7, 8 y 9.

105 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Debate realizado en sesión privada del veintisiete de enero de mil novecientos noventa y siete; participación del Min. Genaro Góngora Pimentel*, CJF. SCJN. México, 1997, pág. 9.

En consonancia con esta postura del máximo tribunal, el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo emitió un voto concurrente,<sup>106</sup> en el mismo asunto, afirmando que el procedimiento reformador de la Constitución debe encontrarse sujeto al control de la constitucionalidad, sin embargo, puntualizó que en el juicio de amparo se opone a dicha revisión el principio de relatividad de la sentencia, ya que con éste se crearían tantos regímenes constitucionales como amparos se hayan concedido en relación con diversos procedimientos de reforma constitucional.

De la misma manera, el actual ministro presidente Luis María Aguilar Morales se pronunció en la sentencia del amparo en revisión 2021/2009, al emitir una justificación por la cual sostiene que el amparo contiene obstáculos para ser el medio de control de la constitucionalidad idóneo para impugnar deficiencias en el procedimiento reformador de la Constitución. Sin embargo, al igual que su compañero del tribunal, considera que el Poder reformador de la Constitución puede emitir actos con desapego al procedimiento establecido en el artículo 135, incluso considera al Poder Reformador como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento de reforma.

Resulta necesario mencionar que, en los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha registrado varios cambios en sus integrantes: el ministro Eduardo Medina Mora sucedió al ministro Sergio Valls, quien sostenía una postura en contra; el ministro Javier Laynez Potizek, sucedió al ex ministro presidente, Juan N. Silva Meza, quien sostenía una postura a favor; y la ministra Norma Lucia Piña Hernández sucedió a la ex ministra, Olga Sánchez Cordero, quien sostenía una postura a favor.

Es posible que no conserven el mismo posicionamiento que sus predecesores, sin embargo, no se ha presentado otro asunto en la Corte que amerite entrar al estudio del tema, como se ha dado con anterioridad, y se vea reflejada en la discusión la posición de estos nuevos jueces.

Este debate llegó, aparentemente, a su final con la promulgación de la nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. No obstante, debemos recordar que cualquier norma es perfectible, por ende, todos los ordenamientos jurídicos e inclusive la propia Constitución pueden ser reformadas por los respectivos procedimientos.

A continuación, pretendo justificar los argumentos esgrimidos, con anterioridad, por los Ministros y elaborar una propuesta jurídicamente viable para resolver los diferentes obstáculos que se han planteado, respecto del tema, en el alto tribunal.

---

106 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la sentencia del amparo en revisión 2021/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, CJF. SCJN. México, 2010.

## 1. Naturaleza y estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Una Constitución tiene varias acepciones de acuerdo al autor que se trate. Hans Kelsen enunciaba dos tipos de concepto de una Constitución: en sentido lógico-jurídico, como la norma hipotética fundamental; en el sentido jurídico-positivo, como la norma de la cual derivan los procesos de creación de todas las normas jurídicas.

Por su parte, Ferdinand Lasalle sostiene que *“La Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen ese país, los cuales constituyen la fuerza activa y eficaz que forman todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión...”*<sup>107</sup>

En un sentido más amplio, Carl Schmitt<sup>108</sup> plantea cuatro conceptos de lo que es una Constitución: en sentido ideal, es un documento escrito que corresponde con cierto ideal de organización política, adoptando determinadas ideologías y soluciones, considerándolas como las únicas legítimas; en sentido relativo, como ley constitucional en concreto; en sentido absoluto, un conjunto de relaciones que se desarrollan en la comunidad o un deber ser normativo; y, en sentido positivo, es una decisión política fundamental sobre el modo y forma de existencia de la unidad política.

Con estos tres pensadores, podemos dilucidar un concepto y naturaleza de lo que debe entenderse por Constitución. Considero que el concepto que más se adecúa a la realidad es el de Carl Schmitt pues lo cataloga como un conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen al Estado.

De esta manera, se puede afirmar que la Constitución es la organización del Poder en cuanto a su tipo de Estado y forma de Gobierno, protegida por una serie de normas jurídicas que dotan de obligatoriedad, certeza y permanencia a dicha organización, así como la limitación en el ejercicio del poder.

Esta definición, lleva intrínseca la naturaleza del texto constitucional de cualquier país, ya que al tratarse de decisiones políticas fundamentales, queda claro que esa es su génesis, la política.

Ahora bien, en el caso concreto de México, además de esta definición que abarca a cualquier constitución que se trate, se puede llegar a la visión doctrinaria del concepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución mexicana puede considerarse como el conjunto de normas que establecen la organización del Estado, las relaciones de sus órganos entre sí y con los particulares (parte orgánica) y que además consagra Derechos Humanos de los gobernados (parte dogmática), estableciendo un sistema de control de la constitucionalidad que regula el ejercicio del poder por parte del Estado.

---

107 Lasalle Ferdinand, ¿Qué es la Constitución?, México, EDAMSA, 2006, Pág. 42.

108 Schmitt Carl, *teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, pág. 8

En este sentido, la concepción personal se ve fortalecida por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, uno de los ilustres constitucionalistas mexicanos, quien estableció el concepto de la Constitución mexicana en el siguiente tenor: “... es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basa la organización y teleología estatales y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados”.<sup>109</sup>

## 2. Certeza jurídica de las normas constitucionales

La certeza jurídica de cualquier norma se la otorgan dos factores esenciales, la observancia de la sociedad, que lleva aparejada la coercibilidad por parte del Estado, especialmente para aquellas que forman parte del texto constitucional.

Otro elemento de vital importancia para la certeza de la norma constitucional es el proceso mediante el cual se crean, modifican, adicionan o derogan las disposiciones de este carácter. Este proceso es especial, distinto al de cualquier reforma legal que se contemple.

Pero para garantizar la certeza de dicha norma, existen medios de control de la constitucionalidad -juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad-. Ambos medios se invocan para combatir el desapego de una norma con respecto del Pacto Federal, sin embargo, considero oportuno que implementar una nueva herramienta que ayude a revisar la constitucionalidad de las normas.

Los instrumentos actuales funcionan de manera posterior a la vigencia de la norma, son *a posteriori*, es decir, solo pueden combatir una norma que ya se aplica o que ya se aplicará por actos futuros de autoridad que violan los derechos humanos.

Los problemas que conlleva este sistema de revisión de normas es que se permite que una norma con evidentes vicios de constitucionalidad se aplique a los gobernados y vulnere sus derechos.

Ejemplo de lo anterior es la llamada Ley de Seguridad Interior que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, cuya promulgación por el ejecutivo federal fue cuestionada, inclusive se le solicitó por diversas organizaciones de la sociedad civil que no culminara el proceso legislativo, para que no entrara en vigor la norma, por diversos preceptos con vicios de constitucionalidad en su contenido.

Ante la omisión que se hizo a dicho llamados, la ley entró en vigor el día de su aplicación, lo que permitió que las fuerzas armadas suplieran funciones de autoridades del orden civil, trasgrediendo de esta manera diversos preceptos constitucionales.

---

109 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1979.

En consecuencia, la sociedad organizada promovió diversos juicios de amparo contra la norma en comento, mismos que ahora se ven reflejados en dos fallos que clasifican diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior como inconstitucionales.<sup>110</sup> Es decir, se acreditaron los argumentos esgrimidos a los legisladores federales y al propio Presidente de la República en contra de esta ley.

Sin duda alguna necesitamos un medio de control de la constitucionalidad que evite que se aplique una norma en la cual se prevean aspectos inconstitucionales, incluso que cobre vigencia. La creación de normas y modificaciones constitucionales han sido siempre una atribución del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, sin embargo, estos cuerpos colegiados creadores de normas, en ocasiones carecen de la técnica jurídica y la concordancia con preceptos constitucionales.

Por ello, una de mis propuestas dentro de la presente investigación es la de implementar con control de la constitucionalidad *a priori*, una revisión de la constitucionalidad de la norma o reforma a cargo del máximo tribunal del país.

Esta herramienta blindaría las normas legales y el contenido de las reformas constitucionales – tópico principal de esta investigación-, así como los tratados internacionales de los cuales México desee ser parte. Por otro lado, complementaría la protección de los derechos humanos de los gobernados, al permitirles combatir vicios en el procedimiento de reforma a la Constitución.

## 2.1 Tipos de normas

En lato sensu, podemos sostener que una norma es el contenido de enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido de acuerdo a distintas connotaciones en las que se puede clasificar a ésta.

Existen cuatro tipos de normas que rigen el actuar del individuo en la sociedad: la norma moral, la norma jurídica, la norma religiosa y la norma de tracto social.

La norma moral se caracteriza por ser autónoma, unilateral, incoercible e interior. Es decir, la misma persona la impone sin conciliarla con nadie más, carece de obligatoriedad, puede ser general o particular y sólo quien la impone la conoce.

La norma jurídica se caracteriza por ser heterónoma, bilateral, coercible y exterior. Es decir, se impone por los facultados para crearla, posee obligatoriedad en su cumplimiento y, en caso contrario, se imponen sanciones y es de aplicación general.

La norma religiosa es similar a la norma moral y posee sus mismas características. En tanto que, la norma de tracto social es semejante a la jurídica, con la diferencia de que en ésta no existe coercibilidad en su cumplimiento como en la jurídica.

---

110 Lastiri Diana, *Conceden dos amparos contra Ley de Seguridad*, [en línea], El Universal, México 12 de mayo de 2018, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/conceden-dos-amparos-contra-ley-de-seguridad>, [consulta: 12 de mayo de 2018].

Ahora bien, la norma jurídica es la que resulta relevante para la presente investigación ya que es en ésta donde se sitúa la norma constitucional. Al respecto podemos hacer una subclasificación de la norma jurídica para ubicar a la constitucional dentro de nuestro Derecho, de la siguiente manera:

- Norma jurídica constitucional: dentro del derecho interno, esta norma se posiciona por encima de todas las demás; aun cuando ésta remite a principios y valores que no se contienen en el texto constitucional pero han sido aceptados por el Estado, se actualiza lo que la Corte denomina bloque de constitucionalidad el cual “...trata de una categoría jurídica del derecho constitucional comparado, que se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país”.<sup>111</sup>

Además es loable mencionar que las normas escritas en el texto constitucional pueden ser de dos categorías a saber:

- \* Normas orgánicas del Estado: comprenden toda la organización del Estado.
- \* Normas de Derechos Humanos: contienen los derechos humanos reconocidos por el Estado y las garantías constitucionales.
- Norma jurídica internacional: son aquellos instrumentos internacionales aceptados por el Estado mexicano y que contemplan disposiciones de carácter jurídico para implementar en el derecho interno del país. Junto con éstos se conforma el bloque de constitucionalidad.
- Norma legal: son aquellas que se derivan de la Constitución General y fungen como normas regulatorias sobre diversos temas que se abordan en el texto constitucional.

Es indispensable, para los fines de esta investigación, tener clara la definición de norma constitucional, su ubicación, categoría e importancia dentro del derecho interno para poder vislumbrar los alcances de una reforma o adición a la misma.

## 2.2 Procedimiento para reformar la Constitución

El artículo 135 de la Norma Fundamental es muy claro al establecer un procedimiento extraordinario para modificar o adicionar disposiciones que se encuentren dentro de ésta. A la letra dice:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso

---

111 Rodríguez Manzano Graciela, Arjona Estévez Juan Carlos, Fajardo Morales Zamir, *Bloque de constitucionalidad en México*, SCJN, CNDH, UNAM, México 2013, pág. 17.

de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y la Ciudad de México.

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

Del precepto constitucional citado se desprende el procedimiento que se tiene que llevar a cabo para reformar o adicionar la Constitución que podemos clasificar en tres etapas concretas, a saber:

- Primera etapa: procedimiento legislativo ordinario. Este procedimiento se encuentra regulado por los artículos 71 y 72 constitucionales, en donde se establece una serie de pasos a seguir para poder emitir una norma por parte del Congreso de la Unión. Para el procedimiento extraordinario que nos ocupa, sólo se toman en cuenta los primeros tres pasos del proceso legislativo ordinario: presentación de la iniciativa; discusión de la iniciativa; y aprobación de la iniciativa, por ambas Cámaras.
- Segunda etapa: aprobación de las legislaturas y cómputo. Una vez aprobada la iniciativa de reforma o adición a la Norma Fundamental por parte del Congreso de la Unión, se da vista a los 31 Congresos Locales de las entidades Federativas y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, para que voten, a favor o en contra, dicha iniciativa después de haberla sometido a análisis. Realizado este procedimiento de votación en los 32 cuerpos legislativos locales de país, se procede a realizar el cómputo de los votos por parte del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según sea el caso.
- Tercera etapa: promulgación y publicación. Por último, cuando se ha realizado el cómputo de los votos emitidos por los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, respecto de la iniciativa de reforma o adición al texto constitucional, siendo aprobado por la mayoría de estos cuerpos legislativos, se turna el proyecto de reforma al Ejecutivo Federal para que, en pleno uso de sus atribuciones, promulgue la reforma o adición constitucional y ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Resulta importante destacar que el procedimiento antes mencionado es el único contemplado en el marco jurídico nacional para poder modificar a la Constitución. Ahora bien, si en el proceso legislativo ordinario existen vicios que colocan a las normas emitidas por el Congreso de la Unión en acciones de inconstitucionalidad, es lógico que tratándose de reformas o adiciones al texto constitucional no se está exento de los mismos vicios en el procedimiento, la diferencia es que, actualmente, no existe un medio de control de la constitucionalidad que pueda combatir dichos vicios, menos aún a la modificación cuando ésta ya se ha incorporado al texto del Pacto Federal.

Ejemplo de lo anterior, han sido las desafortunadas reformas a la Constitución que ha realizado últimamente el Congreso de la Unión, caracterizadas por lagunas en la ley, colisiones de normas constitucionales y vicios en su procedimiento.

Otro ejemplo ocurrió recientemente en el Congreso de la Unión cuando se aprobó la Ley de Seguridad Interior, norma por demás inconstitucional, toda vez que dicho ordenamiento jurídico regula la actuación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles, acción para la que no están capacitadas las fuerzas castrenses, no se plantean contrapesos entre los Poderes, no hay temporalidad en el uso de las Fuerzas Armadas, es decir éstas pueden usurpar la actuación de las autoridades civiles permanentemente, además de violar disposiciones constitucionales.

La aprobación de dicho ordenamiento jurídico se dio en un ambiente hostil por el partido que detenta el Poder y ostenta mayoría en el Congreso de la Unión, principal impulsor de la Ley, sin hacer caso a las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en temas de seguridad, a la ciudadanía en general.

Afortunadamente ante la aprobación de esta Ley, existen medios de control de la constitucionalidad que la pueden expulsar del marco jurídico de nuestro país. Sin embargo, si se tratase de una modificación constitucional aprobada por la mayoría de los legisladores, no existe un medio de control de la constitucionalidad que pueda defendernos de la aplicación de dicha modificación, aunque ésta se haya realizado de manera ilegítima.

Esta es otra de las razones por las que estimo pertinente implementar la *revisión a priori* de la constitucionalidad las normas y reformas al marco jurídico de la nación, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si actualmente contáramos con este control de la constitucionalidad, normas como la del ejemplo mencionado ni siquiera hubieran entrado en vigor.

De acuerdo con el Latinobarómetro 2017,<sup>112</sup> sólo veintidós de cien mexicanos confían en el Congreso de la Unión. Esto evidencia la falta de legitimidad en cuanto a las acciones, decretos, leyes o reformas que emite dicho cuerpo legislativo, hecho que incentiva aún más la necesidad de que los ciudadanos cuenten con herramientas legales y constitucionales para discrepar de las leyes o reformas que emite el Congreso.

### 3. Causales de procedencia del juicio de amparo

De acuerdo con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 107 y 170 de la Ley de Amparo, reglamen-

---

112 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2017*, [en línea], Santiago Chile, dirección URL: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, [consulta: 18 de diciembre de 2017].

taria de las los preceptos constitucionales antes citados, el juicio de amparo en su conjunto –amparo directo e indirecto- procede contra los siguientes actos u omisiones por parte de las autoridades del Estado mexicano:

- Sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a juicio, dictadas por tribunales jurisdiccionales;
- Sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a juicio, dictadas por tribunales de lo contenciosos administrativo, cuando éstas sean favorables al quejoso;
- Normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso;
- Actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales jurisdiccionales;
- Actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio;
- Actos de los tribunales jurisdiccionales realizados fuera de juicio o después de concluido;
- Actos en juicio, cuyos efectos resulten de imposible reparación;
- Actos dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas al mismo;
- Omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;
- Actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto; y
- Normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

De este listado de causales de procedencia del juicio de amparo, se debe analizar el caso concreto que afecte la esfera jurídica del quejoso para saber si se está en condiciones de acudir a esta herramienta constitucional.

Sin duda alguna, el legislador quiso cubrir un gran espectro de la esfera jurídica del gobernado para salvaguardar sus derechos humanos reconocidos por la Constitución, ya que como se puede apreciar, los mexicanos contamos con el juicio de amparo casi para toda afectación que se cause a nuestra esfera jurídica.

El problema se presenta cuando se plantean las limitantes para el uso del juicio de amparo, ya que en éstas se establecen situaciones que no son susceptibles del control de la constitucionalidad por este medio –única herramienta constitucional para el gobernado-.

### 3.1 Improcedencia del juicio de amparo

La Constitución contempla algunas disposiciones restrictivas con respecto al juicio de amparo, todas ellas concatenadas con la naturaleza del acto de autoridad que se pretende impugnar.

La primera de éstas se funda en los artículos 60 y 99 del Pacto Federal, donde se establece la improcedencia del juicio de amparo en materia político electoral, toda vez que para combatir dichos actos existen las instancias y mecanismos; propios de otro medio de control de la constitucionalidad –los procedimientos jurisdiccionales en materia electoral–.

De acuerdo con los preceptos constitucionales citados, la autoridad máxima en la materia es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables por mandato constitucional.

La segunda se encuentra establecida en los artículos 110 y 111 constitucionales, ambos relacionados con otro medio de control de la constitucionalidad: el juicio político y la declaración de procedencia. En estos preceptos se establece claramente que las resoluciones de ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión son inatacables.

La tercera improcedencia se establece en el artículo 100 de nuestra Norma Fundamental, el cual establece que las resoluciones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables y no procede juicio ni recurso alguno en contra de éstas.

Consecuentemente, no existe cabida para la promoción de un juicio de amparo, toda vez que desde el texto constitucional se prevé la restricción a cualquier medio de defensa.

Por último, la fracción III del artículo 104, del multicitado ordenamiento, establece la cuarta improcedencia que versa sobre la revisión en materia contencioso administrativa y fiscal aludida, de la cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito en la función originaria del Poder Judicial Federal, sus resoluciones son inatacables y no procede juicio o recurso alguno.

Es dable mencionar que, la única forma en que se puede invocar al juicio de amparo en esta materia, es cuando en la resolución se aplique una norma general que se estime inconstitucional. En este caso, se puede combatir el acto mediante el juicio de amparo directo.

Después de las restricciones constitucionales para la procedencia del juicio de amparo, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 del texto constitucional prevé, en su artículo 61, más de veinte restricciones para emplear esta herramienta constitucional.

Si bien es cierto, existen casos en los que resulta evidente la improcedencia del juicio de amparo por razones de notoria inoperancia, como falta de formalidades en la presentación de la demanda; actos consentidos o consumados; nivel jerárquico de la

autoridad que emite el acto reclamado, existencia de otros medios de impugnación (principio de definitividad); inexistencia del acto reclamado, competencia por materia (electoral); tiempo procesal idóneo; entre otras, también lo es que, dentro de las veintitrés causales de improcedencia que enuncia el artículo 61 de la Ley de Amparo existen incongruencias en la restricción al uso de esta herramienta constitucional.

La más relevante, y tópico central de la presente investigación, es la procedencia de este medio de control de la constitucionalidad contra las reformas o adiciones a la Constitución.

A pesar de que dicha prohibición ha sido comentada en arduos debates por juristas, académicos y jueces de todos los niveles en el país, el óbice que enfrenta la procedencia del juicio de amparo en la primera fracción del artículo 61 de la Ley de Amparo resulta escueto y de naturaleza política más que jurídica, ya que las inconsistencias jurídicas pueden ser solventadas como se propone en esta tesis.

Son tres los argumentos principales que cobijan la improcedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones a la Constitución y se estructuran a partir de aserciones abstractas muy discutibles.

El primero de ellos afirma que el juicio de amparo no debe proceder contra las reformas o adiciones a la Constitución, porque el órgano reformador no es una autoridad en términos de dicho medio de control de la constitucionalidad, ya que los órganos que intervienen en ese procedimiento extraordinario no lo hacen en su carácter aislado de órganos constituidos, sino como el Órgano Reformador de la Constitución y desempeñan una función soberana que no está sujeta a ningún tipo de control externo, porque la conformación compleja de dicho órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Exploraré este argumento desde otra arista. La naturaleza del Poder Reformador establece que se trata de una nueva entidad, distinta a sus integrantes, cuya función es sólo otorgar atribuciones, pero nunca ejercitarlas, es decir, lo opuesto a los poderes Constituidos. Sin embargo, esta idea fue afinada por algunos reconocidos tratadistas del Derecho Constitucional como Don Mario de la Cueva *“quien atribuyó al ‘Constituyente Permanente’ un carácter sui generis: su posición es intermedia entre éstos [poderes constituidos] y el Poder Constituyente [originario]; pero no asimiló al último al estimar que éste es superior al Derecho, anterior a la Constitución, de carácter original y creador y no sujeto más que al pueblo mismo”*;<sup>113</sup> por su parte Burgoa Orihuela menciona *“... el Constituyente Permanente se ‘compone’ de las legislaturas federales y locales, no es un ‘organismo unitario’ [...] con sustantividad propia”*.<sup>114</sup>

De lo anterior, se puede vislumbrar que una reforma o adición a la Constitución Federal no se encuentra encomendada a un órgano especial, sino, como lo establece

---

113 Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Sánchez Gil Rubén, *El nuevo juicio de amparo, guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, Porrúa, 8° Ed, México 2016, pág. 173

114 *Ibidem*

el artículo 135 de la Constitución, se encomienda la cooperación entre los poderes legislativos federal y local, ambas autoridades para efectos del juicio de amparo. Con mejores palabras lo describe el Ministro Salvador Aguirre Anguiano al decir que:

... me queda claro que no hay constituyente permanente, éste una vez que agota su misión de producir e implantar una Constitución, desaparece. Allí acaba su misión y no vuelve a resurgir a la vida jurídica este Poder Constituyente.

... Creo que la mayoría de los señores Ministros, acepta la existencia de este Poder Revisor, sin embargo, estuve pensando que no existe tampoco un Poder Revisor, conforme a nuestra Constitución Política. Si vemos correctamente el artículo 49 constitucional, observaremos que éste señala que existen solamente tres poderes y si vemos el artículo 116 constitucional esto también tiene su reflejo en los Estados de la República. El artículo 135 constitucional, tampoco habla de otro poder adicional al ejecutivo, legislativo y judicial, no habla de un Poder Revisor.

¿Qué es entonces lo que existe, si no existe este cuarto Poder Revisor? Son mecánicas, entramadas para que los poderes constituidos puedan reformar la Constitución...<sup>115</sup>

Por lo anterior, se puede afirmar que el órgano reformador es una autoridad para el juicio de amparo, ya que emite actos u omisiones de autoridad que pueden lesionar los derechos de los gobernados.

El segundo argumento establece que la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la constitución crearía una ruptura en el sistema constitucional mexicano, ya que el principio de relatividad de la sentencia, propio de esta herramienta constitucional haría que la Norma Fundamental dejara de aplicarse a los quejosos que logren obtener la protección de la Federación contra las reformas o adiciones al texto constitucional.

Este punto es debatible en dos sentidos. Es evidente que la fórmula Otero que sigue predominando en el juicio de amparo, pero no sería un obstáculo para la procedencia del este medio constitucional. El fin de la Declaratoria de Inconstitucionalidad es evitar este problema que se produce cuando una norma de aplicación general carece de observancia para unos cuantos.

Más allá del objetivo de la Declaratoria que establece la segunda fracción del artículo 107 constitucional, uno de los problemas que he mencionado en la presente investigación acerca del juicio de amparo, es el efecto del mismo.

Si bien es cierto, este diseño de este medio de control de la constitucionalidad fue creado pensando en la defensa de los derechos humanos con respecto de las autoridades, también lo es que los actos de autoridades son de dos naturalezas: concretos y generales.

---

115 Aguirre Anguiano, Salvador, *Sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México 1997, SCJN, CJF, pág. 32.

Para solventar esta observación, es necesario que exista una correlación entre la naturaleza del acto impugnado y los efectos de la sentencia que recaiga sobre el juicio de amparo.

Con esto quiero decir que no se puede impugnar un acto de efectos generales –léase ley-, y mantener los efectos relativos de la sentencia de amparo, es un despropósito jurídico que una norma o alguna disposición de aplicación general, que ya ha sido calificada de inconstitucional, se siga aplicando a los gobernados.

Por ello, en mi propuesta de reforma al marco jurídico que regula al juicio de amparo, propongo que la declaratoria de inconstitucionalidad proceda desde el primer caso en el que se acredite la inconstitucionalidad de alguna norma.

Lo anterior permitiría que se cumpla el principio de observancia general de las normas a todos los gobernados. Empero, el acto impugnado en el caso concreto de esta investigación es un acto u omisión particular de las autoridades legislativas. Es decir, el acto que se impugna es el procedimiento de reforma a la constitución, mismo que puede ser visto, como un acto de autoridad de naturaleza concreta, por lo cual los efectos de la sentencia de amparo serían particulares, es decir, obligarían a la autoridad (Congreso de la Unión y Legislaturas Locales) a reponer el procedimiento, cumpliendo con lo establecido en el artículo 135 constitucional.

Dicho de otra manera, el principio de relatividad de la sentencia poco tiene que ver al respecto, ya que aunque el alcance de la sentencia se constriña solo a las partes del juicio, los efectos serán de reposición del procedimiento como los de cualquier juicio jurisdiccional.

Con esta propuesta, se solventa el argumento que utilizan para declarar la improcedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones a la Constitución. Sin embargo, no pretendo que los efectos generales se apliquen para todos los casos, como lo apunté en párrafos anteriores, el principio de relatividad de la sentencia en el juicio de amparo operaría cuando se impugne un acto de efectos particulares.

Es importante mencionar en este punto que nuestro país no cuenta con una revisión *a priori* de la norma, es decir, la constitucionalidad de las normas se realiza *a posteriori*, lo que quiere decir que no se puede revisar la constitucionalidad de los proyectos de ley que todavía no concluyen el proceso legislativo, sino hasta que éstas ya son vigentes y de observancia general.

Al respecto, propongo implementar esta herramienta de revisión *a priori* de la norma, facultando para ello a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a llevar a cabo dicho control, ya sea de manera oficiosa o a petición del Congreso de la Unión.

De esta manera, se puede garantizar el cumplimiento cabal del procedimiento de reforma a la Constitución General y por otro lado, la constitucionalidad de los cambios que se estén planteando por parte del Congreso de la Unión y las Legislaturas locales.

Por último, el tercer argumento que se esgrime por parte de algunos integrantes del Máximo Tribunal del país, es que la Corte no es competente y no tiene facultad expresa para sujetar al control de la constitucionalidad al órgano reformador.

En el derecho comparado, específicamente en Colombia, se enfrentaron a un valla-dar semejante al que se ha planteado en nuestro país, ante ello, la Corte Constitucional de ese país no tenía facultades expresas, sin embargo, concedió la protección al ciudadano y, después de varias sentencias en las que se estableció el mismo criterio, solicitó una reforma constitucional para que contaran con la facultad expresa. De esta manera se reformaron los artículos 40 y 241 a la Constitución Colombiana, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

...

6. interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

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

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

...

Dentro de una exposición de razonamientos impecable por parte del Ministro Salvador Aguirre Anguiano, en el amparo en revisión *Camacho Solís*, vislumbra la competencia y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la constitucionalidad del procedimiento reformatorio de la Constitución en el siguiente tenor:

... Estimo que la Constitución misma en su artículo 135 absorbe un principio de reserva de jurisdicción para la interpretación de la Constitución y la legalidad de las mutaciones a la misma, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...

El artículo 94... nos habla del Poder Judicial, en primer lugar hace depositario del mismo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y luego establece la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos federales o locales y tratados internacionales... Destaco aquí que el texto constitucional hace al Poder judicial intérprete de la Constitución sin taxativas, remitiendo a la ley el señalamiento de los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia.

El artículo 128... establece la protesta, yo diría promesa, a cargo de todo funcionario público, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Esto debe entenderse conforme a las competencias y atribuciones que la Constitución y las demás leyes dimanantes de ella les otorgan... esta normatividad constitucional me lleva a creer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí tiene competencia en especie. Pienso

que la ubicación del Poder Judicial en la Constitución como intérprete de ella es el soporte que queda contenido en la división de poderes previsto en el entramado constitucional respecto del cual todas las autoridades estamos subordinadas a su imperio.

No concibo, entonces, como apreciable, un sistema en donde existan exentos del control constitucional, ni lo acepto en aras, para mí, mal entendida eficacia...

...Aceptar nuestra incompetencia sería aceptar una falta de capacidad reguladora de la Constitución y como consecuencia de esta falta de capacidad, la imperativa del constituyente. Si apoyamos la pérdida del valor regulatorio de la Constitución, la apelación a la legalidad constitucional será convertida por nosotros, en un enunciado vacío.<sup>116</sup>

De la cita anterior, se vislumbra una facultad implícita en la letra de la Constitución que le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como titular del Poder Judicial de la Federación y único intérprete de la Constitución, de acuerdo con el artículo 94 de dicho ordenamiento constitucional. Esta facultad tiene que ver con la interpretación de los artículos que integran el cuerpo normativo de la Constitución y las atribuciones que envisten el cargo de ministro de la Corte.

Como se ha descrito puntualmente en los párrafos anteriores la procedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la Constitución Federal puede ser una realidad, no debemos sujetar una realidad jurídica a intereses políticos.

Resulta importante mencionar que se amplió el orden restrictivo de este medio constitucional con la ley de abril de 2013, pues el ordenamiento anterior sólo contemplaba dieciocho causales de improcedencia, cinco menos que la ley vigente. Además, es de destacar que la fracción I del artículo 61 –tópico central de la tesis-, es una fracción nueva.

Sin duda alguna, la aplicación del artículo 61 de la Ley de Amparo debe hacerse de manera restrictiva, y la fracción primera debe ser reformada, de lo contrario, dicho precepto legal representaría un óbice para el derecho de acceso a la justicia que garantiza la Norma Fundamental.

### 3.2 Protección de los derechos humanos de los gobernados

Los derechos humanos han presentado una evolución a través del tiempo, misma que ha llevado a que existan diversos puntos de vista y discursos sobre ellos; esto ocasiona que siempre sea debatible cuáles derechos deben ser considerados en un ordenamiento jurídico, como la Constitución, y a través de qué procedimientos pueden ser garantizados.

En respuesta a dicho problema, el tratadista Luigi Ferrajoli propone que *“los derechos fundamentales [se pueden entender] como derechos subjetivos que las normas de un*

---

116 Ibídem, págs. 3,4 y 5.

*determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a todos en tanto personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar*".<sup>117</sup>

De esta manera, clasifica a los derechos fundamentales en: los derechos humanos, primarios de la persona; civiles, secundarios de la persona; públicos, primarios del ciudadano; y políticos, secundarios del ciudadano.

Asimismo, Ferrajoli, analiza cuatro fundamentos de los derechos fundamentales que podemos enunciar de la siguiente manera: igualdad jurídica, igualdad en la aplicación de la ley para garantizar la dignidad de la persona; democracia constitucional, los Estados democráticos aseguran la garantía de los derechos fundamentales; paz, la garantía de los derechos fundamentales solidifica la paz social y disminuye la violencia en los conflictos sociales; y tutela del más débil, versa sobre la igualdad de circunstancias frente a los más poderosos a través del respeto a los derechos fundamentales.

Por su parte, Robert Alexy dice que “[l]os derechos fundamentales son mandatos de optimización, como tales son normas de principio que ordenan la realización de algo en la más alta medida, relativamente a las posibilidades materiales y jurídicas”.<sup>118</sup>

Para dilucidar con mayor precisión las afirmaciones antes citadas, debemos de tener en cuenta que los derechos humanos son prerrogativas que pertenecen a los humanos por el simple hecho de serlo, necesarios para el desarrollo integral del individuo y carentes de estructura normativa pues resultan anterior a ésta; los derechos fundamentales, no son otra cosa que los derechos humanos plasmados en el derecho positivo, reconocidos por el Estado, es decir, derechos humanos concretados; y por último, las garantías individuales son las herramientas generales mediante las cuales cualquier persona puede hacer exigible el cumplimiento cabal de sus derechos fundamentales.

Una vez hecha esta distinción, podemos llegar a la conclusión que los derechos humanos fundamentales que contempla nuestra Constitución General, son derechos humanos que han sido plasmados en la norma jurídica basados en los principios de universalidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, imprescriptibilidad e indivisibilidad, y que son garantizados por el Estado.

En nuestro país, la protección y defensa, no jurisdiccional, de los derechos humanos fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Federal.

Dicho apartado prevé que los órganos legislativos de las entidades federativas, así como los federales, establezcan organismos de protección de los derechos humanos al amparo del orden jurídico mexicano, para que conozcan de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos.

---

117 Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid España 2001, Trotta, pág. 19.

118 Alexy Robert, *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*, [en línea] México 2010, traducción y edición por Rubén Sánchez Gil, dirección URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>, [consulta: 28 de diciembre de 2017].

Al considerar la importancia de los derechos fundamentales, la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos garantes en las entidades federativas, no es suficiente para garantizar el respeto a éstos, ya que dichos organismos no combaten las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, por ello, en consonancia con la clasificación que hace Ferrajoli, la Constitución establece diversas herramientas para garantizar la constitucionalidad de los actos de las autoridades, respetando los derechos humanos –juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y el juicio de protección de los derechos político electorales–.

El juicio de amparo, como lo he comentado, funge como herramienta para garantizar los derechos primarios y secundarios de las personas, es decir, los derechos humanos, *per se*, los derechos civiles de las personas e inclusive puede abarcar hasta los derechos públicos del ciudadano; por otro lado, la acción de inconstitucionalidad protege los derechos públicos del ciudadano y el juicio de protección de los derechos político electorales resguarda los derechos políticos del ciudadano. De esta manera, se cubre la protección de todos los derechos fundamentales, según Ferrajoli.

Doctrinalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se compone de dos bloques: dogmático y orgánico. En el primero de ellos están consagrados los derechos humanos reconocidos por el Estado (derechos fundamentales) y, en segundo bloque se establece toda la organización y tipo de gobierno que definen al Estado mexicano.

Dicha norma contempla al juicio de amparo como la única herramienta con la que cuentan los gobernados para hacer valer sus derechos fundamentales ante el Estado. Es aquí cuando cobra relevancia este juicio, porque si bien es cierto, existen otros medios de control de la constitucionalidad, éstos sólo pueden ser invocados por entes públicos y no por el ciudadano común.

Por ello, esta investigación se centra en el juicio de amparo como la única herramienta que tiene el ciudadano para defender la constitucionalidad del procedimiento reformativo a la propia Constitución, ya que, deficiencias en el procedimiento para una reforma constitucional, pueden contravenir los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales que, de acuerdo al artículo primero de nuestra Norma Fundamental, forman parte implícita de ésta.

#### 4. Derecho comparado

Para fortalecer lo que se ha planteado hasta ahora en la presente investigación, es necesario invocar al derecho internacional y ponderar sobre la prudencia de equiparar nuestro marco regulatorio con otros países.

Al respecto se expone una radiografía jurídica sobre el procedimiento reformativo del texto constitucional y sus diversas herramientas de control de la constituciona-

lidad, que sirven para regular dicho acto legislativo, en diversos países y han tenido progresos significativos en materia constitucional en Europa y América.

## 4.1 Alemania

Como se aprecia en el capítulo III de la presente investigación, Alemania es uno de los dos países cuyo sistema constitucional se cataloga como material, es decir, el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial, es aquel facultado para la defensa e interpretación de su norma fundamental.

En cuanto al proceso para reformar su Constitución, se funda en el artículo 79 del mismo ordenamiento. Es de destacar que dicho precepto establece, en su último párrafo, una prohibición de modificación al texto constitucional, cuando ésta afecte la organización de la Federación Länder, o el principio de la participación de los Länder en la Legislación o en los principios de protección a los derechos humanos y el orden de composición de la República Federal de Alemania. Lo anterior puede considerarse como un medio de control de la constitucionalidad del proceso reformativo.

Por su parte, el artículo 93 constitucional menciona que la Corte Constitucional Federal, tiene la atribución de resolver sobre los recursos de amparo que cualquier ciudadano promueva por una posible lesión del poder público en uno de sus derechos fundamentales. Asimismo, es importante mencionar que el artículo 20 de su Constitución establece que el poder Legislativo se encuentra sujeto al orden constitucional, es decir, debe de acatar lo establecido en el texto constitucional.

En consecuencia, relacionando los artículos 20, 79 y 93 constitucionales, podemos vislumbrar que la Corte puede conocer y resolver una controversia que se suscite sobre una modificación constitucional, tomando en cuenta que puede actualizarse una violación implícita a la prohibición que hace el artículo 79 en su último párrafo.

## 4.2 Bolivia

Bolivia contempla un sistema de justicia constitucional formal, es decir, fuera del Poder Judicial se encuentra el Tribunal Constitucional Plurinacional, que es el órgano encargado de velar por la supremacía constitucional de aquel país, así como ejercer control de la constitucionalidad y procurar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

Es importante mencionar que el artículo 202 de su Constitución, prevé el control de la constitucionalidad del procedimiento reformativo del texto constitucional. Por otra parte el artículo 411 del mismo ordenamiento prevé como medio de control de la constitucionalidad al procedimiento reformativo de la norma fundamental al referendo aprobatorio.

### 4.3 Chile

Otro país que otorga la jurisdicción constitucional a un ente diferente al Poder Judicial es Chile. El Tribunal Constitucional chileno tiene como atribución exclusiva, la de resolver cuestiones de inconstitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a aprobación del Congreso.

Además, dentro del procedimiento reformativo de la constitución, se establecen mayorías calificadas para su aprobación y, en caso de existir discordancia entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en cuanto al texto reformativo, se puede acudir a la participación de la ciudadanía a través del plebiscito.

### 4.4 Colombia

Un país que se enfrentó al mismo problema que México, en cuanto al control de la constitucionalidad del procedimiento reformativo de la Constitución, fue Colombia. La respuesta más audaz y que refleja un claro progreso en materia constitucional, fue la de sujetar dicho procedimiento extraordinario a varias herramientas de control.

De acuerdo al artículo 241 de la Constitución colombiana, la Corte Constitucional tiene la facultad para conocer y resolver sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten ciudadanos contra actos reformativos de su Constitución, sólo por deficiencia en el procedimiento.

Además, contempla en su artículo 376 la facultad de los ciudadanos para convocar a la conformación de una Asamblea Constituyente, que sustituya al Congreso en las facultades reformativas del texto constitucional.

En caso contrario, que sea el propio Congreso quien modifique el texto constitucional, se implementan otros medios de control. La reforma que involucre a los derechos reconocidos en éste, sus garantías, procedimientos de participación popular o a petición del órgano reformativo, se someterán a referéndum.

Sin duda alguna, este procedimiento reformativo dota de certeza jurídica, legitimidad y acceso a la justicia a los gobernados quienes, en cualquier momento y ante cualquier eventualidad en dicho acto legislativo, pueden acudir al control de la constitucionalidad.

### 4.5 Ecuador

El caso de Ecuador, al igual que el de Alemania, no contempla expresamente un control de constitucionalidad sobre el procedimiento reformativo de su Constitución.

Sin embargo, varios artículos de dicho ordenamiento dan cabida a una interpretación, en la cual se prevé un control sobre las modificaciones al texto constitucional.

El artículo 436 del texto constitucional, contempla que la Corte Constitucional podrá conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del estado.

Por otro lado, el artículo 439 menciona que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano, ya sea de manera individual o colectiva.

Por último, dentro del procedimiento reformativo de la Constitución, el artículo 443 establece que la Corte Constitucional calificará los procedimientos reformativos del texto constitucional que se pueden realizar por referendo o por iniciativa de una tercera parte de la Asamblea Nacional.

De lo anterior se desprenden dos grandes herramientas de control de la constitucionalidad en este procedimiento: la primera de ellas tiene que ver con las acciones de inconstitucionalidad que puede resolver la Corte Constitucional y no prevé una prohibición para que sea por la forma de reformar a la ley fundamental y faculta a los ciudadanos a promoverla; y, en segundo lugar, se vislumbra la participación ciudadana en cuanto a la modificación de la Constitución.

Consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que al igual que en Alemania existe, de manera implícita, la posibilidad de impugnar el procedimiento reformativo de la Constitución en cuanto a la forma en que se lleva a cabo.

## 4.6 España

En este país, a pesar de contar con un Tribunal Constitucional, limita la defensa del gobernado para impugnar la inconstitucionalidad de leyes, ya que el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, sólo puede ser invocado por el Presidente de Gobierno, el Defensor del Pueblo; 50 diputados; 50 senadores; los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas; y, en su caso, las Asambleas mismas.

Esto significa que, aunque exista inconstitucionalidad en una norma o en el procedimiento reformativo de alguna ley, inclusive de la Constitución, el artículo 162 de su Norma Fundamental, enuncia un listado taxativo sobre quienes pueden invocar el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

No obstante, la Constitución española contempla al referéndum como herramienta de control y legitimación, cuando se proponga la modificación a los derechos fundamentales y las libertades públicas consagradas en su texto.

## 4.7 Francia

Al igual que en España, en Francia, a pesar de que no existe un medio de impugnación contra vicios o deficiencias en el procedimiento reformativo a la Constitución, sí existe una clara sujeción de este procedimiento extraordinario al Consejo Constitucional, ya que éste acompaña al procedimiento desde su inicio hasta su fin.

Asimismo, contempla al referéndum como herramienta de control y legitimación de este procedimiento reformativo.

## 4.8 Guatemala

En el régimen jurídico guatemalteco tampoco existe una herramienta de control de la constitucionalidad del procedimiento reformativo de su Constitución, sin embargo, comparte diversas características con países como México, que harían susceptible del control de la constitucionalidad a dicho procedimiento.

La Corte de Constitucionalidad tiene competencia para conocer, en única instancia, sobre impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, además de conocer, en su calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, de impugnaciones interpuestas en contra del Congreso de la República, el Presidente y el Vicepresidente de la República, todos ellos, facultados para presentar iniciativa de reforma constitucional.

Aunado a lo anterior, también contempla al referéndum como herramienta de control y legitimación del procedimiento reformativo extraordinario. Por ello, podemos llegar a la conclusión de que el procedimiento reformativo a la Constitución guatemalteca, se encuentra sujeto a medidas de constitucionalidad.

## 4.9 Italia

En las atribuciones que le confiere la Constitución italiana al Tribunal Constitucional se encuentra la de juzgar sobre la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley. Esto significa que cualquier procedimiento legislativo que emita una nueva ley, o modificaciones a una ya existente, se encuentra bajo la supervisión del Tribunal Constitucional.

Debe entenderse que al no hacer distinciones entre leyes, ni hacer un listado taxativo sobre el procedimiento del recurso de legitimidad constitucional, existe la posibilidad de que se impugne el procedimiento reformativo a la Constitución y proceda dicho recurso.

Además, contempla al referéndum como herramienta de control y legitimidad del acto reformativo al texto constitucional. Esto evidencia claras medidas de control de la constitucionalidad que si bien no son expresas, pueden llegar a actualizarse en supuestos cotidianos que podrá resolver el Tribunal Constitucional.

#### 4.10 Perú

La Constitución peruana contempla a la Acción Popular como garantía constitucional para impugnar cualquier infracción al texto constitucional, a las leyes, reglamentos, normas administrativas, y resoluciones o decretos de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen.

A pesar de que no se contempla expresamente un medio de control de la constitucionalidad del procedimiento reformativo de la Constitución, se puede intuir de la redacción del artículo 200 de su Norma Fundamental, en el que se establecen las acciones de garantía constitucional, que cualquier infracción a la Constitución puede ser impugnada a través de este medio.

Es evidente, que aunque no se encuentre expreso el control a este procedimiento reformativo en su texto constitucional, se puede actualizar algún vicio que viole el procedimiento establecido en el mismo, y por ende violatorio de la Constitución, es así que de manera indirecta puede proceder la acción popular contra este tipo de vulneraciones a preceptos constitucionales.

Es importante mencionar que al igual que los demás países, contemplan al referéndum como herramienta de control y legitimación del procedimiento reformativo a la Constitución.

#### 4.11 Venezuela

En este país se prevé la existencia de una Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia, cuyas atribuciones se circunscriben a garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales y revisar las leyes y actos con fuerza de ley que colisionen con el texto constitucional.

Además, contempla al referéndum como herramienta de control y legitimación del procedimiento reformativo a la Constitución.

De lo anterior podemos llegar a la conclusión de que existe un control de la constitucionalidad indirecto sobre dicho procedimiento, ya que si bien no es expreso, bajo una interpretación directa de la Constitución por la Sala Constitucional, podría dar cabida a impugnar la constitucionalidad de este acto reformativo.

Como se puede apreciar en estos once países, existe una tendencia de controlar la constitucionalidad y legitimidad del procedimiento reformativo de su constitución. Unos con herramientas y facultades expresas en su propio texto y otras con redacciones en diversos preceptos constitucionales que dan cabida a una interpretación sobre el control de la constitucionalidad.

Resulta importante mencionar que en México, el procedimiento extraordinario de reforma a la Constitución, no contempla ninguna herramienta de las antes citadas, no legitima el acto legislativo con la participación de los gobernados y tampoco permite impugnar dicho procedimiento, lo que hace que en caso de violación o deficiencia en el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, se perpetúe un acto inconstitucional en la Norma Fundamental.

## 5. Limitación del poder político por el interés público

Cuando hablamos de poder político podemos hacerlo desde diversas vertientes, ya sea, filosófica, jurídica, sociológica y psicológicamente, empero, la presente investigación es de índole jurídica, por ende esta es la vertiente que nos ocupa.

Max Webber decía que “*poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena*”.<sup>119</sup> En este sentido, cuando nos referimos al poder político, cobra relevancia esta acepción ya que los políticos, en específico los legisladores, cuando ejercer el poder que les ha conferido la Constitución, están imponiendo la voluntad de un grupo minoritario sobre la conducta de todos los gobernados.

Por ello, es necesario que se cuente con controles para el ejercicio de Poder como los que contempla nuestro texto constitucional, sin embargo, no todo el ejercicio del poder cuenta con un control ad hoc para supervisar que no se exceda y que no se coloque por encima del interés público.

Los medios de control de la constitucionalidad que he comentado en la presente investigación –juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio político, procedimientos jurisdiccionales en materia electoral- son las únicas herramientas constitucionales para combatir el exceso en el ejercicio del poder, y cada uno tiene su competencia y procedencia respectiva.

De lo anterior, podemos decir que ningún acto de autoridad en ejercicio del poder, debe estar por encima de la Constitución. No obstante, el procedimiento reformativo que establece el artículo 135 del Pacto Federal se escapa de este control, lo que significa que los legisladores, en ejercicio del poder reformativo, pueden colocar su voluntad por encima del interés público, sin que los gobernados puedan impugnarlo.

---

119 Weber Max, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, trad. Eduardo García Máynez, José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Imaiz y José Ferrater Mora, 2da Ed, México 1964, Fondo de Cultura Económica, pág. 697

La propuesta de la presente investigación versa sobre esa laguna constitucional y legal: este conjunto de actos legislativos del Congreso de la Unión y de los congresos estatales, debe estar sujeto al control de la constitucionalidad para evitar que el gobernado quede en estado de indefensión, cuando el ejercicio del poder político contravenga las necesidades colectivas de la sociedad y a la propia Norma Fundamental.

Además, es complemento necesario de la propuesta central de esta investigación la implementación de la revisión *a priori* de las normas o reformas, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera, se garantizaría la constitucionalidad del procedimiento reformativo de la Norma Fundamental por un lado, y por el otro, se garantizaría la custodia de los derechos humanos y protección del texto constitucional como atribuciones encomendadas al alto tribunal del país.

## 5.1 Beneficios de la sujeción de las decisiones del poder político al control de la constitucionalidad

Permitir que el control de la constitucionalidad opere en el procedimiento reformativo a la Constitución, establecido en el artículo 135 de dicho ordenamiento, garantizaría cuatro principales beneficios, a saber:

- I. **Certeza jurídica de la norma constitucional:** el Pacto Federal establece en su primer artículo, que todo individuo gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que dicho ordenamiento prevé. Sin duda alguna, este precepto contempla parte de la certeza jurídica de la Norma Fundamental.

Al aplicarse normas constitucionales inválidas, producto de un procedimiento distinto al exigido constitucionalmente para reformar a la constitución, se violan los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de debido proceso legal. Este principio y los preceptos legales que conlleva, se ven protegidos con la propuesta de la presente investigación.

- II. **Legitimidad en el procedimiento reformativo:** no puede considerarse legítimo un procedimiento que carece de legalidad, no se apega al procedimiento constitucional y no cuenta con la venia de los gobernados. Sin embargo, con la sujeción del procedimiento reformativo al control de la constitucionalidad, no existiría cabida para la violación a los principios antes mencionados.

Aunado a lo anterior, la propuesta que presento en esta investigación contempla la participación ciudadana en el procedimiento extraordinario de reforma constitucional, como un elemento que legitime dicho acto soberano.

- III. **Acceso a la justicia del gobernado:** el artículo 17 de nuestra Norma Fundamental contempla el principio de acceso a la justicia para todos los mexicanos, al establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estén expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Dicho precepto constitucional se ve afectado cuando se deja en estado de indefensión al gobernado por un procedimiento reformativo que viola diversos principios constitucionales y ante el cual no se puede invocar medio de control alguno.

- IV. **Respeto a los derechos humanos:** el primer capítulo de nuestra Constitución General establece los derechos humanos y las garantías que todos los mexicanos poseemos, mismos que pueden ser vulnerados por actos de autoridad como los que se derivan del procedimiento reformativo del texto constitucional.

Indudablemente, el Estado tiene como función primordial el respeto y protección de los derechos humanos, máxime que se encuentran plasmados en la Norma Fundamental, pero la incertidumbre y la falta de legitimación de los actos legislativos en dicho procedimiento atentan directamente contra éstos, por ello es necesario contar con un control en el ejercicio de esta facultad soberana de los legisladores federales y locales.

El procedimiento extraordinario de reforma a la Constitución que establece el artículo 135 de dicho ordenamiento, ha sido rebasado por prácticas legislativas ilegítimas e inconstitucionales, que han arrojado como resultado desafortunados cambios a nuestra Norma Fundamental.

Ejemplo de lo anterior es la multicomentada reforma constitucional en materia de control de la constitucionalidad, con la cual se establece, entre otras cosas, las sanciones por incumplimiento en la sentencia que recaiga sobre el juicio de amparo.

Se está incurriendo en una omisión respecto de la sanción por parte de la Corte a las autoridades responsables que gocen de protección constitucional, es decir, habrá autoridades responsables que tengan inmunidad constitucional, por lo cual para proceder en su contra se requiere con antelación de la declaración de procedencia o de juicio político.

Y este no es un caso menor, actualmente el Congreso de la Unión ha sido sentenciado por el alto tribunal por la omisión legislativa referente a la expedición de una ley regulatoria del octavo párrafo del artículo 134 constitucional. De acuerdo con el séptimo considerando de la sentencia que recae sobre el amparo en revisión 1359/2015 los efectos son:

SÉPTIMO. Efectos de la concesión. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando “el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, [procede] obligar a la autoridad

responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija”. Por lo tanto, en este caso concreto esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.<sup>120</sup>

La pregunta que ronda a los legisladores es ¿qué pasa si no se cumple con dicho mandato judicial? Los efectos en el incumplimiento de ésta no son claros, ni siquiera en la Constitución se prevé que hacer ante ello.

De acuerdo con la fracción XVI del artículo 107, la Corte está facultada para separar de su cargo a la autoridad responsable y remitirlo ante juez de distrito o inclusive por repetición del acto reclamado, aparte de separar del cargo a la autoridad responsable, tendría que dar vista al Ministerio Público de la Federación para que proceda penalmente en contra del responsable.

No obstante, surgen nuevas incógnitas que ni siquiera la Suprema Corte tiene contempladas, como ¿Quién es la autoridad responsable en este caso? ¿Son los 628 legisladores federales? ¿Cómo separar del cargo alguien que goza de inmunidad constitucional?

Evidentemente lo que surge en el caso concreto es una colisión de preceptos constitucionales, 110 y 111 contra la fracción XVI del artículo 107.

Además, dicha atribución de la Corte se ve afectada por incongruencias que mencione anteriormente como subordinar sus sentencias y decisiones a órganos de menor jerarquía dentro del Poder Judicial de la Federación.

Otro ejemplo de reforma constitucional con deficiencias tanto en el procedimiento como en el fondo de la reforma, es el que actualmente se está discutiendo en el Senado de la República respecto de la supuesta *eliminación del fuero*.<sup>121</sup>

No quisiera desviarme del tema central de esta investigación, por lo que sólo mencionaré algunas observaciones puntuales de esta minuta, sin entrar a un análisis de fondo sobre la misma, ya que se necesitaría un estudio exclusivo del tema para poder aclarar el tema:

---

120 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 1359/2015*, [en línea], Ministro Ponente, Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, SFJ SCJN, México 2017, dirección URL: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf), [consulta: 28 de febrero de 2018].

121 Comisión de Puntos Constitucionales, *Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Justicia; y de Estudios legislativos Primera y Segunda, sobre las iniciativas de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional*, [en línea] Senado de la República, 26 de abril 2018, dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/reu/docs/dictamen3\\_260418.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu/docs/dictamen3_260418.pdf), [consulta: 26 de abril de 2018].

- Se deroga el primer párrafo del artículo 108 constitucional e incorpora como sujeto de juicio político al Presidente de la República;
- No desaparece el juicio político, sólo se modifica. Asimismo, sólo se deroga el procedimiento para proceder penalmente contra los servidores públicos, pero se conserva la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para proponer el desafuero;
- Se prohíbe como imposición de medidas cautelares la prisión preventiva y suspensión temporal de derechos; lo que implica que aunque se tenga una sentencia condenatoria, el servidor podrá desempeñar sus funciones –en las que cometió el ilícito– hasta el final de su encargo si es que no se da el acuerdo de la declaratoria;
- Se elimina lo referente a la suspensión de prescripción durante el tiempo de su encargo, es decir, el tiempo de prescripción se reduce, dado a que para la aplicación de una sentencia se necesita de nueva cuenta un juicio político;
- Se elimina el procedimiento de acusación en el juicio político, es decir, la facultad de la Cámara de Diputados para interceder en este procedimiento constitucional se ve mermada sin que colme esta nueva laguna en la ley.

De lo anteriormente enunciado, se vislumbra incertidumbre, ausencia de técnica jurídica y desconocimiento de nuestra Norma Fundamental, empero, al tratarse de un tema de coyuntura electoral, se pretende plasmar en la Constitución a pesar de las observaciones señaladas. Máxime cuando el artículo 13 de la Constitución General deja muy claro que no existe el *Fuero*, consecuentemente, los legisladores están llevando la arena política a su trabajo legislativo queriendo reformar al Pacto Federal, sin tener una idea clara de lo que quieren modificar.

Este tipo de alteraciones que vulneran el Estado de derecho ocasionando colisiones de preceptos contenidos en ésta, lagunas en la ley e incertidumbre jurídica se derivan del escaso conocimiento en materia constitucional que poseen algunos de los legisladores federales que llevan a cabo tan importante labor como la modificación de nuestro texto fundamental, en palabras del Dr. Luciano Silva Ramírez:

... sería saludable que mediante el juicio de amparo [...] pudieran impugnarse las reformas a la Constitución, por vicios de forma en dicho procedimiento, atendiendo, entre otros argumentos al criterio reciente de que en el artículo 135 constitucional no existe el denominado Poder Constituyente Permanente u órgano reformador de la Constitución [...] porque la amarga experiencia de los últimos años ha demostrado que las reformas al Código Supremo han sido desafortunadas, ello nos ha alejado de un Estado de derecho, nos ha postrado en una grave crisis de estructura, con la consecuente carencia no tan sólo de satisfactores materiales, por la lacerante recesión económica que padece el pueblo mexicano, sino algo quizás más grave, falta de valores morales, una descomposición en todas las capas de la sociedad que amenaza con estallidos sociales de irreversibles consecuencias...<sup>122</sup>

---

122 Silva Ramírez Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Ed, Porrúa, México 2014, págs. 474 y 475.

Además, de manera complementaria a la propuesta principal de esta investigación, contemplo la incorporación de un control *a priori* de normas y reformas por parte del legislador federal. Con ello, se blindaría tanto el procedimiento reformativo de la constitución, como el fondo de lo reformado.

## 5.2 Propuesta de reforma al marco normativo en materia de amparo

Por todos los argumentos esgrimidos con anterioridad, algunos de ellos basados en las posturas de grandes tratadistas del derecho constitucional y otros en criterios de jueces de nuestro Máximo Tribunal, propongo una modificación al marco jurídico que regula el procedimiento reformativo de nuestra Constitución y los medios de control de la constitucionalidad, en específico el juicio de amparo, para que se colme la ambigüedad actual en la norma que deja en estado de indefensión al gobernado, y propicia las modificaciones inadecuadas al texto constitucional, en el siguiente tenor:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dice	Debe decir
Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:	Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:
A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.	A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
	Dicho proyecto de decreto podrá ser requerido, a petición de parte o de oficio, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que revise la constitucionalidad del mismo.
B...	B...

Dice	Debe decir
	C. Si la Suprema Corte califica de inconstitucional el proyecto de ley o decreto de reforma, será devuelto con las observaciones a la Cámara de su origen para que ésta subsane la inconstitucionalidad señalada y sea votado por dos terceras partes de los integrantes presentes y se continúe nuevamente con el proceso legislativo respectivo.
Se recorre el listado	D. a K...
<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p>	<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p>
...	...
<p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.</p>	<p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para revisar la constitucionalidad de cualquier ley o reforma que expida el Congreso de la Unión, antes de que ésta sea promulgada por el Presidente de la República. Así como con los instrumentos internacionales que signe el Presidente y turne al Senado para su ratificación.</p>
	<p>También podrá expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, <b>que no sean de competencia exclusiva</b>, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.</p>

Dice	Debe decir
<p>Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.</p>	<p>Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.</p>
<p>No hay correlativo</p>	<p>Los juicios de amparo que se promuevan contra el procedimiento reformativo de la Constitución también tendrán prioridad.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p>	<p>Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p>
<p>I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p>	<p>I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p>
<p>No hay correlativo</p>	<p>Así como los actos derivados del proceso de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que se combatan vicios en el procedimiento.</p>
<p>II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y</p>	<p>...</p>
<p>III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	<p>...</p>

Dice	Debe decir
<p>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:</p>	<p>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:</p>
<p>I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p>	<p>I...</p>
<p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p>	<p>...</p>
<p>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.</p>	<p>II. Los efectos jurídicos de las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo serán de la misma naturaleza del acto de autoridad que se impugne a través de este juicio.</p>
<p>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.</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>

Dice	Debe decir
<p>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.</p>	<p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación determinen 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 <b>simple</b>, 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>Se deroga</p>
<p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.</p>	<p>...</p>
<p>III. a XV...  XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.</p>	<p>III. a XV...  XVI. Si la autoridad <b>responsable</b> incumple la sentencia que concedió el amparo, o <b>insistiere en la repetición del acto reclamado</b>, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.</p>

Dice	Debe decir
	<p>Cuando el incumplimiento sea justificado, por parte de la autoridad responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá otorgar un plazo improrrogable que no podrá exceder de 90 días para el cumplimiento cabal de la sentencia.</p>
<p>Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Se deroga</p>
	<p>Cuando la autoridad responsable goce de la inmunidad constitucional a la que hacen referencia los artículos 61, 110, 111 y 112 de esta Constitución, La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá omitir el procedimiento formalmente exigible para separar del cargo a la autoridad responsable.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>XVII. y XVIII...</p>	<p>XVII. y XVIII...</p>
<p>Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p>	<p>Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, Así como la aprobación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p>
<p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>

Dice	Debe decir
No hay correlativo	Cuando existan deficiencias y vicios en el procedimiento reformador, podrá ser invocado el juicio de amparo por cualquier ciudadano mexicano.
No hay correlativo	Los efectos de la sentencia de amparo contra el procedimiento reformativo harán que éste reponga, siempre que no haya culminado dicho procedimiento.
<b>LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:	Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:
I. a III...	I. a III...
Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen.	Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen.
No hay correlativo	Cuando se trate de un juicio de amparo en revisión que impugne el procedimiento reformativo de la Constitución.
Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:	Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	Se deroga
II. a XXIII...	II. a XXIII...
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.	Artículo 73...

Dice	Debe decir
No hay correlativo	Cuando la sentencia resuelva la constitucionalidad de una norma general, los efectos de ésta serán generales y tendrán el alcance que en ella se establezca.
...	...
Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:	Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:
I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y	...
II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.	...
No hay correlativo	III. Cuando el acto reclamado derive del procedimiento reformativo contemplado en el artículo 135 constitucional, será reponer el procedimiento respectivo, en cuanto no haya concluido éste.
...	...
Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.	Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.
Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.	Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos y alcances de la sentencia se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, en términos de la sentencia dictada.
...	...
Artículo 107. El amparo indirecto procede:	Artículo 107. El amparo indirecto procede:
No hay correlativo	I. Contra los actos derivados del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en cuanto se reclamen vicios de forma en dicho procedimiento y este no haya concluido.

Dice	Debe decir
<p>II. a IX...</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>II. a IX...</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 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>Se deroga</p>

Con las modificaciones propuestas pretendo plasmar, expresamente, las facultades necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control de la constitucionalidad sobre el procedimiento de reformas a la Constitución, a través del juicio de amparo en revisión y el control *a priori* de normas. Asimismo, propongo al juicio de amparo como la herramienta idónea para controlar la constitucionalidad de dicho procedimiento extraordinario.

Otro factor que considero relevante para el juicio de amparo son los efectos de la sentencia que recaiga sobre éste. Propongo que los efectos de la sentencia sean correlativos con la naturaleza del acto impugnado, es decir, si el acto impugnado versa sobre una situación que vulnera a un solo gobernado, sin que ese mismo acto afecte la esfera jurídica de más personas, los efectos de la sentencia deberán ser relativos a dicho gobernado. Por otro lado, si el acto reclamado es una norma general, los efectos de la sentencia deberán ser generales y no solo para el gobernado que solicito la justicia de la federación a través del juicio de amparo.

Por último, considero necesario hacer extensivos los efectos de la declaración general de inconstitucionalidad a todas las normas, sin excepción por materia, jerarquía o competencia de ésta. Por lo cual, se podrá impugnar la inconstitucionalidad de una norma cualquiera que esta sea.

## Conclusiones

La gran mayoría de los mexicanos que no podemos hacer nada cuando nuestra Norma Fundamental es modificada de manera desafortunada. El actuar de los legisladores, fieles a su fracción política representada en el Congreso de la Unión, no se encuentra, en muchos casos, en consonancia con los intereses de sus representados: el pueblo.

Dado a que la división de poderes clásica le atribuye, de manera exclusiva, la facultad de legislar a los integrantes de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión y los congresos locales, el gobernado no puede hacer nada más que observar cómo se expiden leyes regulatorias, en algunos casos en detrimento de sus propios derechos.

Sin embargo, el Constituyente Original, previó medios de defensa, a través de los cuales se pudieran impugnar los actos con fuerza de ley –léase normas generales- de manera *a posteriori* es decir, sólo se pueden combatir por su inconstitucionalidad una vez que ésta han entrado en vigor.

Independientemente del proceso legislativo que crea una norma secundaria, ésta se puede combatir a través del juicio de amparo, invocado por cualquier gobernado con capacidad de goce. Esta situación es alentadora ya que no deja en estado de indefensión al gobernado y permite hacer valer sus derechos frente a la facultad legislativa del Congreso de la Unión y los congresos locales.

Lo anterior no se reproduce a nivel constitucional, aunque debiera. El proceso de reforma a la Constitución contemplado en el artículo 135 del Pacto Federal, no contempla ninguna revisión a este procedimiento y el artículo 61, en su primera fracción, de la Ley de Amparo –con una redacción desafortunada-, cierra la posibilidad de que esta revisión exista al prohibir la procedencia del juicio de amparo contra vicios de forma en el procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución.

En consecuencia, el procedimiento de reforma al texto constitucional puede contar con vicios de forma y culminar perpetuando actos carentes de constitucionalidad en la propia Constitución.

La multicommentada reforma constitucional en materia de control de la constitucionalidad, es ejemplo de las desafortunadas modificaciones que ha sufrido nuestra Norma Fundamental, en la cual se establece, entre otras cosas, las sanciones por incumplimiento en la sentencia que recaiga sobre el juicio de amparo. Sin embargo, no contempló la colisión de normas constitucionales que eventualmente podría darse respecto de la sanción por parte de la Corte a las autoridades responsables que gocen de protección constitucional, es decir, habrá autoridades responsables que tengan inmunidad constitucional, por lo cual para proceder en su contra se requiere con antelación de la declaración de procedencia o de juicio político.

Como ésta hay varias modificaciones que se han realizado a nuestro texto constitucional con falta de técnica jurídica y conocimiento en el tema, y no solo eso, la expedición de normas que violan preceptos constitucionales también ocurre con frecuencia, que a diferencia del procedimiento extraordinario de reforma constitucional, pueden ser combatidas por los medios de control de la constitucionalidad previstos en el Pacto Federal.

Por ello, la pretensión inicial del que redacta es abonar al acceso a la justicia y orden constitucional para los gobernados, a través de un análisis a: el Sistema Constitucional Mexicano; el medio de control de la constitucionalidad con el que cuenta el gobernado, para combatir atropellos del poder; la autoridad encargada de resolver estos abusos de poder; y el procedimiento reformativo de nuestra Constitución.

La información vertida a lo largo de esta investigación nos indica que nuestro sistema constitucional es perfectible y se puede hacer siempre y cuando exista la voluntad política para ello.

Personalmente considero que el juicio de amparo es la herramienta constitucional que empodera al gobernado para combatir las malas decisiones del gobierno, además de cumplir con su función primordial que es la protección de los derechos humanos.

Muestra de lo anterior, las modificaciones que se han implementado, con las reformas constitucionales y legales, a esta figura tienen como fin ampliar el espectro protector de la misma, sin embargo se enfrentan a algunos óbices, mencionados en esta investigación, que no contempló en su momento el legislador.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cumple como un tribunal constitucional en sentido material, se halla rebasada por las características propias de un tribunal constitucional, en sentido formal. Empero, la encomienda que tiene respecto de la justicia constitucional en nuestro país no es menor, pues resulta competente para conocer en última instancia sobre asuntos de importancia nacional que pueden afectar los derechos de todos o la mayoría de los gobernados.

Además, aunque no sea un tribunal constitucional formalmente, es el tribunal de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial de la Federación, característica que lo responsabiliza de la guarda y custodia de la Constitución, consecuentemente, los criterios que emite respecto de controversias de constitucionalidad y legalidad son precedentes de observancia general. Se necesita una reforma integral a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permita una verdadera autonomía en el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, considero indispensable que el alto tribunal cuente con la facultad para conocer sobre actos inconstitucionales que ejecute el Órgano Reformador de la Constitución.

Ahora bien, el análisis principal de la tesis en comento me permite aseverar que es loable la procedencia del juicio de amparo contra el procedimiento reformativo de la Constitución, como lo han manifestado grandes tratadistas del derecho constitucional y Ministros de la Suprema Corte de Justicia que se han pronunciado a favor.

Para sostener dicha afirmación identifiqué cómo se implementan los procedimientos reformativos a las constituciones de otros países y los medios de control con los que cuentan para garantizar un debido y legítimo procedimiento.

Como resultado de ello, evidencio la vulnerabilidad de nuestro procedimiento reformativo y el estado de indefensión en que se sitúa el gobernado al no poder impugnar los vicios de forma que presente dicho procedimiento.

Razones por las cuales me permito proponer una serie de modificaciones al marco jurídico que regula el procedimiento reformativo de la Constitución y al juicio de amparo, con el fin de garantizar la certeza jurídica de la norma constitucional, el acceso a la justicia de los gobernados y el respeto a los derechos humanos.

Concluyo. La presente investigación parte de la hipótesis de que el procedimiento reformativo de la constitución que se establece en el artículo 135 de la Constitución General, es vulnerable y poco confiable cuando la labor legislativa adolece de vicios y prácticas ilegítimas en su acontecer formal.

Actualmente no existe una herramienta de control que revise la constitucionalidad del proceso reformativo de la Constitución General y que pueda combatir la vulnerabilidad en que se encuentra dicho procedimiento reformativo extraordinario, el valladar al que se enfrenta se puede clasificar en dos aspectos.

El primero de estos: vislumbrar la naturaleza del órgano reformativo y concatenarla con los actos que emite como autoridad; y facultar expresamente a la Suprema Corte para conocer, a través del recurso de revisión en el juicio de amparo, sobre la impugnación de dichos actos.

En un segundo aspecto: la falta de una revisión *a priori de normas generales*, propicia que se expidan leyes con vicios de constitucionalidad o reformas escuetas e incongruentes con el texto constitucional vigente.

Por ello, durante la investigación me di a la tarea de responder los problemas jurídicos que se presentan cuando no existe certeza jurídica en el procedimiento reformativo constitucional, y argumenté en favor de la propuesta principal de esta tesis: que el juicio de amparo proceda contra vicios y deficiencias en el procedimiento de reforma o adición a la Constitución.

De tal manera que propongo cinco modificaciones concretas al marco constitucional y a la Ley de Amparo, en el siguiente tenor:

- I. Procedencia del juicio de amparo contra el procedimiento de reforma a la Constitución, así como facultar a la Suprema Corte para conocer de dicha herramienta constitucionalidad, a través del recurso de revisión en el juicio de amparo. Para ello planteo una modificación los artículos 94, 103 y 135 constitucionales, además los artículos 16 y 107 de la Ley de Amparo.
- II. Concatenar los efectos y alcances de la sentencia de amparo con la naturaleza del acto impugnado constitucionalmente. Para ello propongo una modifica-

ción a los artículos 107 y 135 de la Constitución General, así como a los artículos 73, 77 y 78 de la Ley de Amparo.

- III. Facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que decida en única instancia sobre la sanción que deba aplicarse a las autoridades que incumplan con las sentencias de amparo. Por ello contemplo modificaciones al artículo 107 de la Constitución y 198 de la Ley de Amparo.
- IV. Que la declaratoria de inconstitucionalidad pueda ser aplicada a cualquier norma general, independientemente de la materia. Para lo cual planteo modificaciones a los artículos 107 constitucional y 231 de la Ley de Amparo; y
- V. Contar con revisión *a priori* de la constitucionalidad de las normas a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la cual propongo una modificación a los artículos 72 y 94 constitucionales.

Considero que estas propuestas cubren las deficiencias más importantes, tanto del procedimiento contemplado en el artículo 135 constitucional, como del juicio de amparo.

Tengo la convicción de que los ciudadanos debemos tener una participación activa en este tipo de procedimientos, que no sólo modifican un texto jurídico, sino que modifica el desarrollo de la sociedad en general.

Es por esto que, la tesis que presento ante ustedes, plantea la necesidad de que el control de la constitucionalidad sea ejercido sobre el procedimiento de reforma al texto constitucional y propongo una respuesta a las deficiencias planteadas en el procedimiento de reforma constitucional. No se puede permitir que se perpetúen actos de inconstitucionalidad en nuestra Norma Fundamental.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el texto fundamental de la nación, cuyo cuerpo normativo comprende la forma del Estado y el tipo de gobierno que lo organiza. Pero también contempla un listado de Derechos Humanos que no pueden ser trasgredidos por las autoridades en el ejercicio del poder soberano, por ello contempla medios de control de la constitucionalidad que tienen como fin delimitar el ejercicio de dicho poder.

Las malas decisiones del poder político afectan a todos por igual, sin distingo alguno. Como ciudadanos no podemos tolerar un poder que pretenda hacerse superior a nuestra Ley Suprema.

En los comicios federales celebrados el 1 de julio de 2018, se arrojaron resultados contundentes sobre la victoria del Partido Movimiento Regeneración Nacional sobre las demás expresiones políticas en el país. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares,<sup>123</sup> el partido antes mencionado, obtuvo una mayoría histórica de 44.4% de los sufragios emitidos.

---

123 Instituto Nacional Electoral, *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2018*, [en línea] México julio 2018, dirección URL: <https://prep2018.ine.mx/#!/presidencia/nacional/1/1/1/1>, [consulta: 28 de julio de 2018].

Esto se traduce en la obtención de la mayoría de los cargos en contienda, es decir, Presidencia de la República, Senadores y Diputados. Pero no solo a nivel federal obtuvo buenos resultados, este efecto se reflejó a nivel local, ya que el partido también logró mayoría en los congresos locales de diecinueve entidades federativas.

En otras palabras, el Partido Movimiento Regeneración Nacional, detentará el Poder Ejecutivo Federal, ostentará mayoría en el Congreso de la Unión y en diecinueve entidades federativas. Si contrastamos estos resultados con los requisitos que establece el artículo 135 constitucional para modificar el texto de la Norma Fundamental, se puede observar que no existirá un contrapeso formal en el ejercicio del poder político que realice el partido en comento.

Es imperativa la implementación de un control de constitucionalidad sobre el procedimiento de reforma o adición a la Constitución General. Como país no debemos permitir que un partido político, controle los poderes Ejecutivo y Legislativo y los ejerza sin límites. Las épocas del partido hegemónico ya culminaron, la democracia abrió paso a la alternancia y el ejercicio de contrapesos entre los poderes.

En definitiva, México, cuna del juicio de amparo, debe consagrarse como un país de progreso constitucional, de respeto a los derechos humanos y de ejercicio adecuado del poder político; no así como un país con instituciones rezagadas ante la evolución social y sus conflictos, que permitan el ejercicio del poder soberano del Estado sin límite alguno.

---

# Bibliografía

---



## Doctrina

- Abreu Sacramento, José Pablo y Le Clerq, Juan Antonio, et al, *La Reforma Humanista, derechos humanos y cambio constitucional en México*, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2011.
- Alexy Robert, *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*, [en línea] México 2010, traducción y edición por Rubén Sánchez Gil, dirección URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>.
- Brage Camazano, Joaquín, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*. 2ª Ed. México. Porrúa. 2015.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1979.
- Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, trad. Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Argentina, EBA, 1945.
- Capelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, Trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, Revista de la Facultad de Derecho, México, T. XVI, núm. 61.
- Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1981.
- Covián Andrade Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEDIPC, 2013.

- Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, México, CEDIPC, 2013.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid España 2001, Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Sánchez Gil Rubén, *El nuevo juicio de amparo, guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, Porrúa, 8º Ed, México 2016.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Carbonell Miguel y Salazar Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, (págs. 339-429), México, IJ-UNAM.
- Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Acuña Juan Manuel, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, 2ª Ed, Porrúa, México 2015.
- Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, UNAM.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, UNAM, México, 1960.
- González Oropeza, Manuel, *La función judicial en el control constitucional de las entidades federativas. Distribución de competencias del Federalismo Mexicano*, IJ, UNAM, México.
- Heller Hermann, *Teoría del Estado*, 12ª Ed, FCE, México, 1987.
- Hernández Martínez María del Pilar, et al, *Cien ensayos para el centenario: Secularia Autem Constitutio. El poder judicial federal en México en los debates de 1917*, Tomo I, IJUNAM, IBD Senado de la República, México 2017.
- Herrera García, Alfonso, et al., *Curso de Derecho Procesal Constitucional*. 2ª Ed. México. Porrúa. 2015.
- Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, IJ, 1974.
- Lasalle Ferdinand, *¿Qué es la Constitución?*, México, EDAMSA, 2006.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. Alfredo Gallegos Anabitarte, 2ª ed, España, Ariel, 1969.
- Manriquez García, Carlos, *La apariencia del buen derecho en el juicio de amparo mexicano*, [en línea], Instituto de la Judicatura Federal, 2007, dirección URL: [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/10/10\\_7.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/10/10_7.pdf).
- Martínez Garza, Valdemar, *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*, 2ª Ed., México, Porrúa, 1999.

- Martínez Ramírez, Fabiola, *El Juicio de Amparo, su naturaleza jurídica y relación con los tribunales constitucionales*, IJUNAM, UNAM, México.
- Miklos, Tomás, *Las Decisiones Políticas: De la planeación a la acción*, 2ª Ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2001.
- Molina Suárez César de Jesús y Cárdenas Gutiérrez Salvador, *Historia de la Suprema Corte de justicia de la Nación 1808-2006*, [en línea], Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de derechos Constitucional, UNAM, dirección URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5805/7663>.
- Nieto Castillo, Santiago, *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2015.
- Pérez Gómez, Mara y Espinosa Luna, Carolina, *Las Reformas Estructurales vistas a través de los Derechos Humanos*, México, IBD-Senado de la República, 2016.
- Rodríguez Manzano Graciela, Arjona Estévez Juan Carlos, Fajardo Morales Zamir, *Bloque de constitucionalidad en México*, SCJN, CNDH, UNAM, México 2013.
- Schmitt Carl, *teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981.
- Silva Ramírez Luciano, *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo (Artículos 103 y 107 constitucionales)*, [en línea], IJ-UNAM, México, dirección URL: [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2\\_Art\\_4.pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_4.pdf).
- Silva Ramírez Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 3ª Ed., México, Porrúa, 2014.
- Silva Ramírez Luciano, *Enciclopedia Jurídica. Amparo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, Porrúa, 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón*, [en línea], SCJN, México, 1960, dirección URL: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.>, [consulta: 12 de enero de 2017].
- Telleria Herreria, Armando, *Orígenes Externos del Juicio de Amparo*, IJUNAM, UNAM, México.
- Valdés S., Clemente, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, 2ª Ed., México, Ediciones Coyoacán, 2009.
- Valdés S., Clemente, *Marbury vs Madison, Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces de Estados Unidos*, IJUNAM, UNAM, México.
- Weber Max, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, trad. Eduardo García Máynez, José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaíz y José Ferrater Mora, 2da Ed, México 1964, Fondo de Cultura Económica.

## Leyes

- Asamblea Legislativa Plurinacional, *Constitución Política del Estado*, [en línea], Cámara de Senadores, Estado Plurinacional de Bolivia, dirección URL: <http://senado.gob.bo/senado/marco-normativo>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Constitución de la República*, [en línea], dirección URL: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es>.
- Cámara de Diputados, *Constitución de 1824*, [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf).
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Cámara de Diputados, *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_190118.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985*, [en línea], dirección URL: <http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php>.
- Congreso de la República de Perú, *Constitución Política del Perú*, [en línea], República del Perú, dirección URL: <http://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>.
- Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, [en línea], dirección URL: <http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/>
- Gobierno de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, [en línea], dirección URL: <http://www.gob.cl/>.
- Gobierno de España, *Constitución Española*, [en línea], Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, dirección URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Gobierno de España, *Ley Orgánica del tribunal Constitucional*, [en línea], Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, dirección URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-23709>.
- Gobierno de Italia, *Constitución italiana*, [en línea], Presidencia del Consejo de Ministros, dirección URL: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-vi-garanzie-costituzionali>.
- Presidencia de la República, *Constitución Política de Colombia 1991*, [en línea], Gobierno de Colombia, dirección URL: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>

República Bolivariana de Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, [en línea], Gobierno de Venezuela, dirección URL: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/home/homeG.dot>

Sénat, *La Constitución francesa*, [en línea], Sénat, un site au service des citoyens, dirección URL: [http://www.senat.fr/lng/es/textos\\_de\\_referencia.html](http://www.senat.fr/lng/es/textos_de_referencia.html)

## Jurisprudencia

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, *interés Legítimo. Alcance de este concepto en el juicio de amparo*, [en línea], Décima Epoca, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, pág. 1736, Tesis 2ª XVIII/2013, dirección URL: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003067.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 1334/1998 1ra y 2da parte*, [en línea], CJF México 1998, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Paginas/pleno\\_novena\\_epoca1998.aspx](http://207.249.17.176/Transparencia/Paginas/pleno_novena_epoca1998.aspx)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 1359/2015*, [en línea], Ministro Ponente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, SFJ SCJN, México 2017, dirección URL: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativa*, [en línea], SJF, Novena Época, Tomo XXVI, 2007, Pág. 1101, mayo 2007, dirección URL: [http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=P.%2FJ.%252021%2F2007&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=170808&Hit=1&IDs=170808&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema](http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=P.%2FJ.%252021%2F2007&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=170808&Hit=1&IDs=170808&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 82/2001*, [en línea], CJF, México, 2001, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82\\_01.pdf](http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82_01.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Recurso de reclamación 361/2004 LP, derivado de la controversia constitucional 104/2004*, [en línea], CJF, México, 2005, dirección URL: [http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2004/361\\_04.pdf](http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2004/361_04.pdf)

## Hemeroteca

- Aguirre Anguiano, Salvador, *Sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México 1997, SCJN, CJF.
- Comisión de Justicia, *Amparo en revisión 196/2008*, [en línea], Senado de la República, México 2010, dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM\\_Ejecutoria\\_186-2008.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM_Ejecutoria_186-2008.pdf)
- Comisión de Justicia, *Amparo en revisión 2021/2009*, [en línea], Senado de la República, México 2010, dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Temblador/Amparo2021-2009.pdf>
- Comisión de Puntos Constitucionales, *Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Justicia; y de Estudios legislativos Primera y Segunda, sobre las iniciativas de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional*, [en línea] Senado de la República, 26 de abril 2018, dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/reu/docs/dictamen3\\_260418.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu/docs/dictamen3_260418.pdf),
- Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2017*, [en línea], Santiago Chile, dirección URL: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito*, [en línea], Consejo de la Judicatura Federal, 27 de febrero de 2015, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5383772&fecha=27/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5383772&fecha=27/02/2015)
- Diario Oficial de la Federación, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.31/Dic/1994, [en línea], Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 1994, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994) [consulta 9 de diciembre de 2016].
- Diario Oficial de la Federación, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 1994, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994)

- Diario Oficial de la Federación, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 22 de agosto de 1996, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996)
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 10 de junio de 2011, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2011, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011)
- Diario Oficial de la Federación. *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; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República*. [en línea], Secretaría de Gobernación, 2 de abril de 2013, dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013)
- Instituto Nacional Electoral, *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2018*, [en línea] México julio 2018, dirección URL: <https://prep2018.ine.mx./#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- Lastiri Diana, *Conceden dos amparos contra Ley de Seguridad*, [en línea], El Universal, México 12 de mayo de 2018, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/conceden-dos-amparos-contra-ley-de-seguridad>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, Serie debates Pleno, SJF, SCJN, CJF*, México 1997
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, Serie debates Pleno (Segunda Parte), SJF, SCJN, CJF*, México 2000
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Debate realizado en sesión privada del veintisiete de enero de mil novecientos noventa y siete; participación del Min. Genaro Góngora Pimentel, CJF, SCJN*. México, 1997

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la sentencia del amparo en revisión 2021/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, CJF SCJN. México, 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el amparo en revisión 2021/2009*. CJF SCJN. México, 2010

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en relación con el amparo en revisión 2021/2009*. CJF SCJN. México, 2010



