10 DIC 2019 SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

93

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 41 TER, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Los que suscriben, **Rubén Rocha Moya, Mónica Fernández Balboa, Imelda Castro Castro y Julio Menchaca Salazar** Senadores de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del partido Morena, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República; presento ante esta Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 41 TER, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**, en atención a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consecuencia lógica de la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PRIMER Y TERCER PÁRRAFOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, presentada conjuntamente por el suscrito, cuyos objetivos son:

1. La introducción de una hipótesis de excepción al principio de relatividad de las sentencias que conceden el amparo, tratándose de derechos supraindividuales de tipo difuso, en aras de procurar una protección efectiva de los mismos en favor de todos los gobernados; y,

2. Prever la posibilidad de extender la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad por jurisprudencia que reconozca la inconstitucionalidad de una norma general, emitida a través de cualquiera de las formas previstas en la propia Ley de Amparo, y no exclusivamente a través del sistema de reiteración de criterios por amparo indirecto en revisión, como actualmente se contempla, ya que no existe justificación alguna para dejar de lado los sistemas de contradicción de tesis y sustitución; lo anterior, nuevamente, en beneficio de todos los gobernados.

Y en cuya exposición de motivos se explicó que:

> El juicio de amparo es un medio de control constitucional que procede contra normas, actos u omisiones, provenientes de una autoridad generalmente estadual que se estiman violatorios de los

derechos fundamentales de los gobernados contenidos en el bloque de constitucionalidad. Este medio de control está previsto en los artículos 103 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y se regula de una manera más profusa en su ley reglamentaria conocida coloquialmente como *Ley de Amparo*.

Es sabido que el proceso de amparo se sujeta a principios de orden constitucional que lo rigen desde el nacimiento de la acción hasta el dictado de la sentencia. Dependiendo del autor que se consulte la cantidad de principios rectores puede variar, pero tradicionalmente la doctrina ha sido conteste al estimar cinco principios rectores básicos, a saber:

1. Instancia de parte agraviada.
2. Definitividad del acto reclamado.
3. Prosecución judicial.
4. Estricto Derecho / Suplencia de la queja deficiente; y,
5. Relatividad de la sentencia que concede el amparo.

Relatividad de los efectos de las sentencias que conceden el amparo o *«Fórmula Otero»*

El principio de relatividad de los efectos de las sentencias que conceden el amparo es conocido coloquialmente como: *«Fórmula Otero»;* por atribuírsele erróneamente a Mariano Otero su concepción a través del Acta de Reformas de 1847, aún cuando dicho principio fue previsto originalmente desde la creación del amparo mismo, por Manuel Crescencio Rejón en la Constitución yucateca de 1841, basándose en el sistema de control norteamericano (concretamente respecto de la figura del *«stare decisis»*, que rige a las sentencias) y en las ideas de Alexis de Tocqueville (en torno a la supuesta pérdida de fuerza moral de aquellas normas censuradas como inconstitucionales, lo que eventualmente motivaría su destrucción), ello para evitar un franco enfrentamiento entre los poderes Judicial y Legislativo y para privilegiar, en una época de individualismo pleno, la defensa del interés personal frente a la del orden constitucional *per se*.

Aunque la relatividad de las sentencias dictadas en un proceso pudiera resultar común a la mayoría de las acciones existentes en el ámbito jurídico, este principio cobra particular importancia en el juicio de derechos fundamentales, ya que, a través de éste, es factible reclamar válidamente la inconstitucionalidad de normas generales, lo cual no sucede en esa *«mayoría de acciones»* a que nos referimos con antelación.

El principio en comento se refiere a los efectos particulares de todas las sentencias concesorias de la protección Federal, las cuales sólo surtirán efectos plenos entre quienes hayan sido partes en el proceso, quedando vedada toda posibilidad de beneficiar con dicha protección a terceros ajenos a la controversia; lo cual no sucedería si las sentencias tuvieran efectos *erga omnes*.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que textualmente establece:

Artículo 107.

(...)

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

Por su parte, el artículo 73, de la ley reglamentaria (*Ley de Amparo*) vigente, dispone:

> **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 hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Como puede observarse este principio limita los efectos benéficos de la sentencia concesoria de amparo exclusivamente a quien fue parte quejosa en el juicio del cual emana; *contrario sensu* quien no haya promovido el amparo no ha de beneficiarse con la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma o acto reclamados, a pesar de que también le causen perjuicios.

Por lo anterior, algunos sectores radicales de la doctrina han propuesto la desaparición de este principio *«injusto»* y *«antidemocrático»*, que *«tiende a favorecer a aquellos que cuentan con los recursos suficientes para promover juicios de amparo»* y que crea *«ciudadanos de primera y de segunda clase»;* pues, si en una ejecutoria se ha establecido la inconstitucionalidad de una ley o norma, la consecuencia lógica debe ser que ésta pierda su vigencia; así, la sentencia debería favorecer a todos aquellos que se encuentren en el mismo supuesto, aunque no hayan sido promotores de dicho juicio. Pese a las buenas intenciones de quienes sostienen estas ideas, debemos reconocer que ello llevaría a contradicción entre los principios constitucionales que rigen al juicio de amparo, como lo es el principio de instancia de parte agraviada, pues si el gobernado no se inconformó con la ley o el acto, no tiene por qué beneficiarse de un fallo que no propició.

Sin embargo, el principio tiene un sustrato político que no debe soslayarse, y para muestra basta preguntarnos ¿qué pasaría si a través de las sentencias concesorias dictadas en amparos promovidos contra normas, se lograra la inaplicación general de las mismas (lo que equivaldría a su derogación o abrogación tácita)? En principio, tendríamos que aceptar que se arrogaría la invasión de esferas competenciales entre el Poder Judicial de la Federación y los órganos emisores de las normas en cuestión (Congreso de la Unión, Legislaturas de las entidades federativas, autoridades administrativas, etcétera.); lo que ocasionaría, en consecuencia que como *«política judicial»* que se endurecieran los criterios para conceder amparos contra normas, o bien, que a instancia de alguno de los otros dos poderes afectados, eventualmente se eliminara la facultad del Poder Judicial de examinar la constitucionalidad de normas por vía de amparo.

Visto así, este principio participa de forma importante *«(...) en la división de poderes del Estado, en específico el judicial y legislativo, en razón de que al delimitar la declaración de sentencias (interpartes) sólo afecta a las partes del juicio, no así a todos los gobernados (erga omnes), esto en razón de que se le daría la atribución al órgano jurisdiccional de legislar (...)»*[1]. Debido a que permitir que las sentencias de amparo tengan efectos *erga omnes* provocaría derogación de normas (que fueran contrarias a la Constitución) dejando un vacío y contraponiendo el trabajo realizado por el poder legislativo, es decir, mientras que un poder constituido se dedicaría formal y materialmente a

[1] Martínez, A. (2007). La sentencia de amparo y su cumplimiento. México: Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V. Pp. 57.

la construcción del marco jurídico, otro se encargaría de desincorporar su producto del sistema, creando lagunas y vacíos, que en nada ayudarían a la resolución de problemas.

Existen autores que estiman que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo es contrario a lo establecido en el principio de supremacía constitucional. Conforme a lo anterior, García de Enterría señala que:

> (...) De conformidad con la teoría constitucional que emana de la propia Constitución (sic), ésta es la norma suprema, por lo que cualquier norma de rango inferior que la vulnere es técnicamente nula y debe dejar de ser aplicada. La Constitución es norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, y la validez de todas las normas y actos jurídicos del sistema jurídico mexicano dependen de su conformidad con la Constitución.[2]

Siguiendo al autor en cita y partiendo del principio de supremacía previsto en el artículo 133 constitucional -por virtud del cual ningún ordenamiento puede estar por encima de la norma Fundamental-, el permitir la existencia de un principio de relatividad de las sentencias que conceden el amparo contravendría a la Carta Magna al permitir la validez de normas contrarias a su postulado mismas que formalmente carecerían de validez.

Asimismo, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea señala que otra de las afectaciones que causa la existencia de la relatividad de las sentencias incide en:

> ...la regularidad del orden jurídico mexicano. (...) Cuando hay conformidad entre la determinación de la norma superior con la de la norma de grado inferior se dice que existe regularidad (...). En los casos en que la norma de grado inferior no respeta la forma de creación o el contenido establecido en la norma de grado superior habrá irregularidad.
>
> En el caso de la relatividad de las sentencias de amparo tenemos normas generales irregulares (...) que, no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico, son vigentes y se siguen aplicando a pesar de su declarada irregularidad, con lo cual se tienen varios órdenes jurídicos dependiendo de los destinatarios; para la mayoría se seguirá aplicando la norma general, a pesar de haber sido reconocida como inconstitucional por el órgano facultado para ello, lo cual es absurdo.[3]

Existen otras críticas respecto de este principio, por ejemplo, en opinión de Noé Ortiz, con su existencia se contravienen los ideales de justicia que deben prevalecer en todo sistema jurídico:

> (...) por una parte permite que una norma, no obstante haber sido declarada inconstitucional, se siga aplicando a quienes no la impugnaron; y por otra, elitiza el acceso a la justicia, ya que genera que aquellas personas cuyas condiciones socioeconómicas no sean tan favorables, no se vean beneficiadas por una declaración recaída

[2] García de Enterría, E. (2004). La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. (ed.). México: Porrúa. Pp. 115.
[3] Zaldívar, A. (2004). Hacia una nueva Ley de Amparo. (ed.). México: Porrúa. Pp. 116.

respecto de una norma general considerada contraria a la norma fundamental.[4]

Por su parte, Prieto Díaz, expone tres puntos de vista, uno económico, otro social y por último uno cultural, a través de los cuales explica el por qué no debería existir en nuestro sistema jurídico el principio de relatividad de las sentencias.

> Desde el punto de vista estrictamente económico, debemos ser realistas y afirmar que la mayoría de la población que integra nuestra nación tiene una capacidad económica muy baja, lo cual significa que cuando se ven agraviados por la expedición de una ley inconstitucional tienen (si busca la no aplicación de esa ley) que promover un amparo contra esa ley. Para esto, necesita la asesoría jurídica de un abogado calificado (pues incluso existe un gran porcentaje de abogados en México que carecen de los conocimientos necesarios para formular exitosamente un proceso de esta categoría) que, lógicamente, al ser profesional debe cobrar honorarios para tal efecto, pero la gran mayoría de la población no podrá recurrir al profesional y especialista en la materia por carecer de recursos económicos para pagar dicha asesoría jurídica. Desde el punto de vista económico, consideramos que se deja a un alto porcentaje de la población en estado de indefensión, pues a pesar de saber que cierta ley es inconstitucional no la puede impugnar y, por tanto, tiene que aceptar su aplicación, aunque sea inconstitucional. (...)
>
> Desde el punto de vista social, la relatividad en los efectos de las sentencias dictadas en los procesos de amparo contra leyes también es perjudicial para la mayoría de la población. En México, territorialmente extenso (es el décimo cuarto país en el mundo en extensión), existen tanto poblaciones completamente alejadas del mundo urbano como grupos sociales que muchas veces ignoran el entorno jurídico que los rodea, y por tanto, desconocen en un momento dado la promulgación y expedición de una ley, y en muchas ocasiones ni siquiera conocen el Diario Oficial de la Federación o las gacetas de los estados (donde se publican las leyes expedidas en nuestro país) y cuando tienen la disposición de impugnar mediante el amparo una ley considerada inconstitucional, ya no pueden hacerlo por haberse pasado el término para tal efecto, ya sea cuando se trata de leyes autoaplicativas (la mayor de las veces) o heteroaplicativas. (...)
>
> Desde el punto de vista cultural, debemos reconocer que el pueblo mexicano tiene muchas limitaciones en este aspecto, que nuestro nivel educativo es muy inferior al deseado y que tenemos un alto grado de analfabetismo; si a esto añadimos un desconocimiento (muchas veces absoluto) de nuestra vida jurídica (...).[5]

Para algunos otros autores, con base en un análisis comparativo entre los diversos medios de control de constitucionalidad existentes en nuestro país, como lo son: las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, ambas reguladas y contempladas en el artículo 105, fracciones I y II, constitucional, la sentencia de amparo debería tomar como modelo las dictadas en dichos

[4] Ávila, R. (2015). La Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el Nuevo Juicio de Amparo. México: Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico A. C. Pp. 326.

[5] Prieto, R. (2006). Ley, Inconstitucionalidad y Juicio de Amparo. Tomo 1. México: Iure Editores. Pp. 126.

medios, pues estas *«(...) tienen efectos generales y derogatorios de la ley, lo que ha resultado saludable para la democracia y la justicia en México, (...), para que la sociedad no sea gobernada mediante leyes atentatorias de garantías individuales.»*[6]

Luego, la aplicación *erga omnes* significa que los efectos se aplicarán de forma general a todos los que resulten afectados directa o indirectamente por el acto de autoridad, sin excepción alguna y sin necesidad de que cada uno impetre la protección de la justicia federal.

Como se puede apreciar, de acuerdo con un sector de la comunidad jurídica existen razones suficientes para considerar que el principio de relatividad debe ser superado para proporcionar a la sentencia de amparo efectos *erga omnes*.

Excepciones al principio de relatividad de las sentencias que conceden el amparo

Tradicionalmente se ha afirmado que la fórmula Otero carece de excepciones; sin embargo, una de las banderas de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, en materia de amparo, fue la de *«democratizar»* el juicio de amparo, al establecer el procedimiento de *«declaratoria general de inconstitucionalidad»*, lo que llevó a muchos estudiosos a pensar que con ello se eliminaba el principio de relatividad de los efectos de las sentencias que conceden el amparo.

¡Nada más alejado de la realidad! Basta la lectura de los artículos 107, fracción II, párrafos segundo al cuarto; y del 231 al 234, de la *Ley de Amparo*, para advertir que se trata de un procedimiento independiente y autónomo de los juicios de amparo que le dan origen y sustento; y que, hasta en tanto se emita la declaratoria respectiva, la relatividad de las sentencias opera plenamente en todos los juicios de amparo, amén de excluir expresamente a las normas de naturaleza tributaria.

Pese a lo anterior, desde la Novena Época, la jurisprudencia P./J. 9/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo III, Febrero de 1996, página 78, ha intentado matizar un poco los alcances absolutos de este principio; y pasando por alto los esfuerzos argumentales realizados para *«no decir lo que se dijo»*, se ha llegado a determinar lo siguiente:

> **SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO ORDENEN REPONER EL PROCEDIMIENTO, SUS EFECTOS DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS CODEMANDADOS DEL QUEJOSO, SIEMPRE QUE ENTRE ESTOS EXISTA LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO.** Los efectos de la sentencia de amparo que concede la Protección Federal solicitada, deben extenderse a los codemandados del quejoso, quienes no ejercitaron la acción constitucional correspondiente, cuando se encuentre acreditado en autos que entre dichos codemandados existe litisconsorcio pasivo necesario o que la situación de los litisconsortes sea idéntica, afín o común a la de quien sí promovió el juicio de garantías, pues los efectos del citado litisconsorcio pasivo sólo se producen dentro del proceso correspondiente, por lo que sí pueden trasladarse al procedimiento constitucional. Por lo tanto, si se otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que se deje insubsistente todo lo actuado en un juicio ejecutivo mercantil, a partir de su ilegal emplazamiento, las consecuencias de dicha resolución sí deben alcanzar o beneficiar a los codemandados del quejoso en el juicio

[6] Martínez, F. (2002). La Jurisprudencia en Materia de Inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación erga omnes. México: Porrúa. Pp. 153.

> natural, en tanto que constituye un acto necesario para el debido cumplimiento de la sentencia de amparo, ya que en el caso contrario, se haría nugatoria la concesión de la Protección Constitucional, sin que esto implique infracción al principio de relatividad de las sentencias de amparo previsto en los artículos 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, habida cuenta de que no se está en la hipótesis de que una sentencia de amparo se hubiese ocupado de individuos particulares o de personas morales diversas a quienes hubieren solicitado la Protección Federal.

De la lectura a la tesis citada se advierte que a pesar de la conclusión dogmática expresada al final de la misma, tratándose de la figura del litisconsorcio pasivo necesario estaríamos materialmente ante una excepción al principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, siguiendo la línea argumental primaria del Pleno del Máximo Tribunal del país.

Ya durante el desarrollo de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y como consecuencia lógica y necesaria de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once en materia de amparo -por virtud de la cual, se incorporó la posibilidad de acudir al juicio constitucional por interés legítimo, lo cual permite la defensa de ciertos derechos fundamentales que por su naturaleza supraindividual, se encontraban proscritos hasta entonces de la acción de amparo-, *«se han generado algunos precedentes de excepciones a la relatividad de las sentencias de amparo. Así lo ha hecho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por ejemplo, en el amparo en revisión 1359/2015 presentado por la organización Article 19 México en contra de una omisión legislativa, así como en el amparo en revisión 323/2014 presentado por la organización Aprender Primero en contra de la omisión de iniciar y concluir procedimientos de responsabilidad por desvíos de recursos en instancias educativas»*.[7]

Los derechos transindividuales como objeto del proceso de amparo y su impacto en el principio de relatividad de las sentencias que conceden la protección Federal.

El reconocimiento constitucional de los derechos de carácter transindividual, supraindividual, metaindividual, grupal o colectivo inicia formalmente hace poco menos de cien años,[8] como resultado de gestas armadas donde los grupos sociales recipiendarios de los mismos participaron activamente, o bien, resintieron directamente sus consecuencias; más su estudio exhaustivo data apenas de la década de los setentas del siglo pasado.

Como producto de la revolución mexicana, se promulgó la Constitución de 1917, que contempló los llamados *«derechos sociales»* (al trabajo, a la educación y las diversas modalidades de propiedad de la tierra) en favor, principalmente, de los sectores obrero y campesino. Poco después, en 1919, la Constitución de *Weimar* reconoció derechos a ciertos grupos afectados por la Primera Guerra Mundial, como fue la clase trabajadora a la que se le reconoció en una situación socioeconómica inferior, motivando en su favor un régimen de protección jurídica especial para evitar que la tradicional fórmula de igualdad ante la ley, aplicada a rajatabla, constituyera un elemento que paradójicamente profundizara su situación de desventaja; es decir, se privilegió la equidad sobre la

[7] Escoffié, C. (enero 16, 2019). El fundamentalismo del principio de relatividad en el juicio de amparo. Nexos. Recuperado de https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9470

[8] Por ejemplo, el finado maestro Lucio Cabrera Acevedo afirmaba que estos derechos ya eran tutelados en la antigua Roma a través del *interdicto pretorio* [*Cfr.* CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La tutela de los derechos colectivos o difusos*, México, IIJ-UNAM, 1993. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/592/14.pdf> (01-septiembre-2015)].

igualdad. Así inició la traslación paulatina de un Estado liberal-individual a un Estado social de Derecho.

Desde entonces las sociedades han evolucionado; han generado nuevas relaciones producto del impacto de innovaciones tecnológicas e industriales, cambios culturales, modelos económicos diversos, condiciones demográficas, concentraciones urbanas, etc.; ello ha repercutido en el surgimiento de nuevos grupos humanos (identificados cualitativamente, por citar algunos ejemplos como: en situación de pobreza, minorías varias, raciales, étnicas, religiosas, etc.; consumidores de bienes, usuarios de servicios, inversionistas, protectores de su entorno -medioambiental, urbano, histórico, cultural, entre otros) con necesidades específicas cuya satisfacción les interesa y se justifica en la medida que aspiran a desarrollar un plan de vida autónomo y digno. Por ello, una vez reconducidas tales exigencias por el orden jurídico, generan la aparición de nuevos derechos, la mayoría de incidencia supraindividual; tal fenómeno se conoce doctrinariamente como la progresividad de los derechos fundamentales.

Consecuentemente, el Estado social de Derecho generó el crecimiento desmedido de la administración pública; el Poder Ejecutivo se convirtió en rector del desarrollo económico y garante de los derechos sociales a través de la implementación de normas programáticas y el constante encausamiento de partidas presupuestales para tal efecto.

A mediados de la década del ochenta del siglo pasado, el viraje a un Estado neoliberal obligó al adelgazamiento orgánico de la administración pública, provocando el abandono gradual de políticas proteccionistas de derechos sociales; pese a ello, la actividad administrativa no disminuyó, por el contrario, se tornó más dinámica al enfrentar el surgimiento de las necesidades colectivas apuntadas en el párrafo que antecede, propiciando nuevas y variadas relaciones con sus administrados, regidas siempre por el principio de legalidad.

Los derechos transindividuales pueden clasificarse en dos categorías esenciales: (i) los derechos colectivos; y, (ii) los derechos difusos. Sin embargo, debe considerarse también la existencia de ciertos derechos que aunque se asemejan a los ya enunciados tienen una naturaleza diversa: (iii) los derechos individuales homogéneos.

De acuerdo con Antonio Gidi,[9] existen criterios básicos para definir y distinguir con claridad entre esas categorías de derechos:

a) Subjetivo (titularidad del derecho material).
b) Objetivo(divisibilidad del derecho material); y,
c) De origen (origen del derecho material).

El criterio *subjetivo* o de *titularidad del derecho material*, refiere que:

> (...) el derecho difuso pertenece a una comunidad formada de personas indeterminadas e indeterminables; el derecho colectivo pertenece a una colectividad (grupo, categoría o clase) formada de personas indeterminadas más determinables, los derechos individuales homogéneos pertenecen a una comunidad formada de personas

[9] *Cfr.* GIDI, Antonio, «Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos», en FERRER MAC-GREGOR Eduardo y GIDI, Antonio, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004. p. 29.

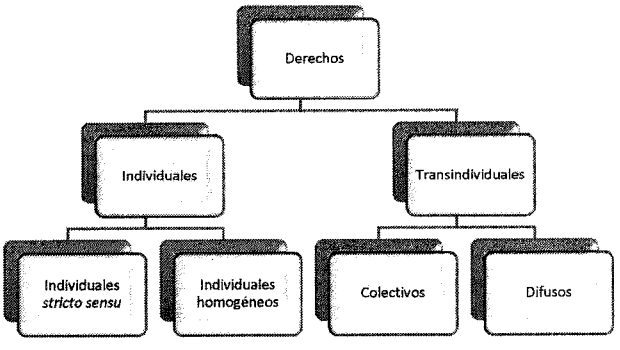
> perfectamente individualizadas que también son indeterminadas y determinables.[10]

En cambio, el *objetivo* o de *divisibilidad del derecho material*, estima que:

> (...) tanto el derecho difuso como el derecho colectivo, precisamente porque son superindividuales, metaindividuales, transindividuales, son indivisibles y, considerando sólo ese aspecto,[resultan] indistinguibles entre si. Los derechos individuales homogéneos, en contraste, debido a su carácter predominantemente individualizado, son divisibles entre los integrantes de la comunidad de víctimas titulares del derecho material.[11]

Por último, el de *origen del derecho material*, establece que *«en los derechos difusos las personas que componen la titularidad del derecho no son ligadas por un vínculo jurídico previo, sino por meras circunstancias de hecho. En los derechos colectivos, las personas que componen la titularidad colectiva del derecho son ligadas por una previa relación jurídica-base que mantienen entre si o con la contraparte»*.[12] De acuerdo con el propio autor, este criterio no sirve para diferenciar los derechos individuales homogéneamente considerados, pues pueden estimarse así por tener su origen en cualquiera de los enunciados.

De la conjunción de lo anterior, se colige que son derechos difusos aquellos cuya titularidad recae exclusivamente en una comunidad conformada por personas indeterminadas e indeterminables, que no se encuentran ligadas por un vínculo jurídico previo, sino por meras circunstancias de hecho. En cambio, serán derechos colectivos los que pertenezcan a una colectividad claramente identificable, conformada por personas indeterminadas pero determinables, ligadas por una previa relación jurídica-base. Por último, los derechos individuales homogéneamente considerados corresponden a un grupo de personas perfectamente individualizadas, probablemente indeterminadas, pero perfectamente determinables, cuya titularidad podría dividirse entre cada uno de los integrantes del grupo, quienes por circunstancias de hecho o de derecho, deciden unirse en defensa de sus intereses comunes.



Es sabido que el simple reconocimiento a nivel constitucional de los derechos de carácter económico, social, cultural, ambiental o de solidaridad en sentido amplio, no garantiza en modo

[10] GIDI, Antonio, *op. cit.*, pp. 29-30.
[11] *Ibidem*, pp. 30- 31.
[12] *Ibidem*, p. 31.

alguno su efectividad. En la experiencia mexicana, siempre se ha criticado que su consagración en la norma fundamental, tan solo refleja un catálogo de buenas intenciones derivado de compromisos políticos, sin posibilidad alguna de materializarse o de tornarse exigible al Estado.

Por ello, los derechos transindividuales y su protección a través de la instauración de procesos colectivos *ad hoc* ha constituido una tendencia mundial.

A nivel latinoamericano, países como Brasil y Colombia han sido punteros en la materia; otros como Argentina, Costa Rica, Guatemala, Perú, Venezuela, Uruguay, Chile y Paraguay, no han quedado atrás logrando avances significativos en el tema. Curiosamente nuestro país, a pesar de ser el primero en constitucionalizar derechos grupales y de seguir incorporándolos con relativa cotidianeidad al texto fundamental, quedó rezagado durante mucho tiempo en lo relativo a su protección; el punto de inflexión se dio el veintinueve de julio de dos mil diez, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al tercer párrafo, del artículo 17 constitucional, que dispone: *«El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre éstos procedimientos y mecanismos»*.

Como consecuencia de la reforma apuntada, el treinta de agosto de dos mil once, se publicaron en el mismo órgano de difusión, diversas modificaciones a normas secundarias, entre ellas, el Código Federal de Procedimientos Civiles –de aplicación supletoria al proceso de amparo–, al cual se le adicionó un Libro Quinto, denominado: *«De las acciones colectivas»* (artículos 578 al 626).

Al respecto, el artículo 580 del código adjetivo federal, establece que las acciones colectivas tienen por objeto la tutela de:

a) Derechos difusos y colectivos, *«entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes»* (fracción I); y

b) Derechos individuales de incidencia colectiva, *«entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho»*. (fracción II).

Por otra parte, el artículo 581, del mismo ordenamiento, prevé la existencia de las acciones colectivas: *difusa, colectiva en sentido estricto* e *individual homogénea* para la tutela de los derechos apuntados en los incisos precedentes.

Pese a lo anterior, el incipiente sistema de protección a derechos transindividuales previsto en el código procesal adolece de serias limitaciones, sobre todo, en cuanto a su aplicabilidad restringida se limita a las materias relativas a consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente (artículo 578 del código) y al tema de la legitimación activa para promover las acciones respectivas (donde hay ciertas condiciones que le restan efectividad).

Contrastantemente el principal medio de protección con que cuentan los particulares en nuestro país (el juicio de amparo), se mantuvo alejado de toda posibilidad de constituirse como el instrumento procesal idóneo para la salvaguarda de este tipo de derechos, por los motivos que analizaremos a continuación:

- *Problemática para la tutela de intereses transindividuales a través del amparo tradicional*

Dentro del esquema tradicional de amparo que subsistió hasta la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, la tutela de derechos supraindividuales a través del juicio de amparo enfrentaba *grosso modo* las problemáticas siguientes:[13]

1. El Poder Judicial de la Federación tradicionalmente consideró que aunque se encuentren previstos normativamente; dada su naturaleza los derechos grupales son indeterminados y se refieren a situaciones abstractas que asisten a toda la colectividad; además el interés jurídico exigido tradicionalmente dentro del juicio de amparo exigía la protección de derechos subjetivos determinados que obedecen a situaciones que se concretan de manera individualizada en los gobernados.

En otras palabras, la falta de efectividad de estos derechos radicaba precisamente en su naturaleza grupal: su titularidad indivisible y la consecuente problemática en la legitimación para acudir en su defensa ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

2. Al prever supuestos abstractos que no decantan *per se* en la esfera jurídica de los particulares, los dispositivos constitucionales que reconocen derechos transindividuales requieren la existencia de una diversa norma secundaria que desarrolle su contenido (programática) para dotarlas de efectividad e impactar por vía indirecta a los gobernados.

Así, en la medida que el Poder Legislativo no elabore la norma reglamentaria correspondiente, el derecho en cuestión equivaldrá tan sólo a enunciaciones de objetivos deseables dentro del Estado, meras expectativas cuyo cumplimiento no podrá ser exigible judicialmente por los gobernados.

3. Vinculado con lo anterior, la doctrina y jurisprudencia clásicas han considerado que los derechos individuales de corte liberal-burgués son los únicos que generan verdaderas prerrogativas para los gobernados y deberes para el Estado; pues se constituyen como limitaciones al poder público, ya que las obligaciones que le imponen son de carácter negativo (no obstaculizar, no coartar, no afectar), lo cual, en caso de vulnerarse, resulta (teóricamente) sencillo de reparar.

En cambio los derechos transindividuales implican acciones positivas (hacer, establecer, promover) a cargo del Estado para garantizarlos, las cuales necesariamente impactan en mayor grado en un gasto público, de por sí limitado.[14] En este sentido, admitir la procedencia del amparo para la tutela de esta clase de derechos implicaría que el Poder Judicial invadiera funciones propias de los otros poderes o, en el mejor de los casos, se corriera el riesgo de dictar sentencias inejecutables por falta de partidas presupuestales para su cumplimiento.

4. Nuevamente dada la naturaleza colectiva de los derechos, una eventual sentencia concesoria de la protección federal implicaría la transgresión al principio rector de relatividad de las sentencias que conceden el amparo, pues los efectos que tendrían que dársele al fallo para restablecer al quejoso en el goce del derecho fundamental violado no son propios del proceso constitucional (*inter partes*) sino *erga omnes*.

---

[13] *Cfr.* La sentencia recaída al amparo en revisión 315/2010, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de fecha lunes 28 de marzo de 2011.

[14] Sobre este tema *cfr.* HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. ¿Por qué la libertad depende de los impuestos?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

- *La reforma constitucional de seis de junio de dos mil once y el nuevo juicio de amparo*

Como ya se mencionó, el seis de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la denominada reforma constitucional en materia de amparo, por virtud de la cual se modificaron diversos artículos de la norma fundamental[15] a efecto de modernizar su estructura y alcances. Ésta se complementó con la diversa de diez del mismo mes y año, por la que nuevamente se variaron diversos preceptos constitucionales, pero ahora en materia de derechos humanos.

En lo relativo a nuestro tema, el artículo 1º de la norma suprema, estableció expresamente la existencia de un bloque de derechos humanos conformado por aquéllos previstos en la propia Constitución o en tratados internacionales plenamente incorporados a nuestro sistema jurídico que conforma el parámetro de regularidad a que se sujetarán las actuaciones de todas las autoridades del Estado mexicano. En consecuencia, se amplió el catálogo de derechos fundamentales (individuales y transindividuales) reconocidos en favor de los gobernados.

Por su parte el artículo 107, fracción I, incorporó por vez primera la posibilidad de promover el juicio de amparo indirecto por interés legítimo al establecer:

> 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*.
>
> 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; (...)

Lo anterior constituye un avance para la tutela judicial por vía de amparo indirecto de aquéllos derechos metaindividuales que forman parte del bloque de constitucionalidad y que quedaban fuera de toda protección ya por las rígidas reglas que permitían el acceso al proceso constitucional o por quedar excluidos del ámbito de resguardo de las acciones colectivas incorporadas en dos mil once, al Código Federal de Procedimientos Civiles (*supra*).

Sin embargo, el problema para su ejercibilidad lo constituyó la falta de definición legal sobre lo que debe entenderse por *«interés legítimo»* como presupuesto procesal de la acción de amparo, pues el legislador se limitó a introducir la figura, reservando al Poder Judicial de la Federación su definición, interpretación y alcances, atendiendo al caso concreto que se le presente.

El problema apuntado no fue menor si consideramos que la mayoría de los juzgadores federales se formaron bajo las reglas tradicionales del juicio de amparo y, por ende, estaban acostumbrados a privilegiar la protección de intereses subjetivos y a mirar con reticencia los asuntos que exijan una amplitud de criterio para hacer justiciables derechos no individualizados, situación que redundaría en muchos casos en el inefectivo acceso a la justicia para los interesados.

---

[15] Artículos 94, 103, 104 –único dispositivo no relacionado con el proceso de derechos fundamentales– y 107, en diversas fracciones, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la óptica del litigante, el problema se convirtió en oportunidad. En efecto, aprovechando la indefinición legal y la falta de consenso sobre el tema al interior del Poder Judicial de la Federación, se promovieron en todo el país demandas de amparo (absurdas en muchas ocasiones) alegando la titularidad de un interés legítimo individual o grupal para la protección de derechos supraindividuales contenidos en la Constitución o principalmente en instrumentos internacionales, generando una carga de trabajo excesiva para el Poder Judicial de la Federación.

Para los órganos del Estado, en cambio, el problema generó desconcierto al obligarlos a enfrentarse a situaciones desconocidas para ellos, pues acostumbrados a ciertos cotos donde sus actos u omisiones eran tradicionalmente inimpugnables, encontraban ahora serios cuestionamientos a su proceder por personas que se estimaban afectados por éste directa o indirectamente.

En medio de lo anterior quedaron los gobernados, quienes continúan en espera de que el único medio de control constitucional efectivo que se encuentra en su poder se consolide como un verdadero garante de esas *«aspiraciones»*, *«expectativas»*, *«buenas intenciones»*, que en su favor reconoce el bloque supremo.

Con el objetivo de clarificar cuándo puede hablarse de *«interés legítimo»* para efectos de la procedencia del juicio de amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 111/2013, de donde surgió la jurisprudencia de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**[16], estableció que deben concurrir las características siguientes:

1. Existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.

2. Interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produzca un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

3. Existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad.

4. El demandante debe encontrarse en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

Como puede observarse, nuestro máximo tribunal procuró dar ciertos parámetros generales para la identificación del interés jurídico, pues:

> (...) debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y

[16] Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 60.

> funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.[17]

Así, con la consolidación del interés legítimo al amparo, quedó salvada la objeción apuntada con el numeral 1, del parágrafo que antecede, relativo a las trabas tradicionales para tutelar derechos colectivos por esta vía, concretamente, ante la falta de legitimación activa para promover la acción correspondiente, específicamente en lo casos en que se determine plenamente la existencia de dicho presupuesto.

Respecto de la objeción número 2, consistente en la necesidad de que se desarrollen normas programáticas o determinadas políticas públicas para estimar digno de tutela un derecho de orden grupal, al ser la única vía para que tales derechos incidan en la esfera jurídica de los particulares; debe considerarse que una moderna interpretación constitucional hace incompatible dicha postura, pues todo derecho plasmado en el bloque de constitucionalidad impacta en la esfera jurídica de los gobernados independientemente de su naturaleza (individual o transindividual) o previsión (como regla o como principio); de hecho el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con toda precisión que:

> Aunque en un Estado constitucional democrático el legislador ordinario y las autoridades gubernamentales y administrativas tienen un margen muy amplio para plasmar su visión de la Constitución y, en particular, para desplegar en una dirección u otras las políticas públicas y las regulaciones que deben dar cuerpo a la garantía efectiva de los derechos, su labor puede ser contrastada con los estándares incluidos en la Constitución misma y con los estándares que derivan de las normas convencionales protectoras de derechos humanos que hacen parte de nuestro ordenamiento y vinculan a todas las autoridades estatales.[18]

Por tanto, la objeción en comento no puede continuar utilizándose como pretexto para que el juicio de amparo deje de tutelar derechos fundamentales de índole colectiva.

En lo tocante al impedimento consistente en que de dictarse una sentencia amparatoria con efectos específicos (de hacer, implementar, crear, etc. a cargo de las autoridades) y su eventual imposibilidad de cumplimiento por falta de partidas presupuestales para ello o la posible distracción de recursos destinados a otros fines, alegando lo que la doctrina ha denominado como *«reserva de lo posible»*, las interpretaciones constitucionales más vanguardistas (Tribunal Constitucional Federal Alemán) ya han estimado que la misma *«no se aplica al mínimo existencial y que, naturalmente, en cuanto a la exigibilidad (justiciabilidad) de cualquier derecho social con fundamento en la ley, no le queda discrecionalidad política al legislador presupuestal»*.[19]

Estamos consientes que la realidad económica y social en nuestro país contrasta con la de otros países, pero bien podría tomarse como base lo anterior para evitar que el factor económico fuera un pretexto para dejar sin protección los derechos transindividuales de los gobernados; en situaciones de esta naturaleza, creemos que se podría aplicar analógicamente la figura prevista en el artículo

---

[17] *Idem.*

[18] Amparo en revisión 315/2010, p. 17.

[19] *Cfr.* PERLINGEIRO, Ricardo, «¿La reserva de lo posible se constituye en un límite a la intervención jurisdiccional en las políticas públicas sociales?» en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 2, vol. 16, 2014. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73331372007> [11-septiembre-2015].

107 constitucional, fracción XVI, tercer párrafo, *in fine*, de modo que se permitiera a las partes en el juicio la posibilidad de acordar el cumplimiento secuenciado del fallo (por etapas debidamente programadas) mediante la suscripción de un convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional –en caso de no llegar a ningún arreglo, el juez determinaría oficiosamente el modo y término para que se cumpliera cabalmente su resolución–; claro está, sin que pueda archivarse el expediente hasta que se logre el cumplimiento integral de la sentencia amparatoria, tal como lo disponen la propia Constitución y la Ley de Amparo.

Respecto al tema consistente en que el juicio de amparo se rige por el principio de relatividad de las sentencias, el Pleno de la Corte ha estimado lo siguiente:

> El juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad de actos y normas con efectos únicamente para el caso concreto, como lo establecen los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo. Ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique o requiera la adopción de medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto –por ejemplo, si una Corte ampara a una persona que accede a los edificios públicos en silla de ruedas para el efecto de que las autoridades los habiliten a tal efecto, es claro que las actividades materialmente necesarias para ello implicarán un efecto (un beneficio) para el quejoso en el caso particular, pero también para otras personas que a partir de ese momento podrán utilizar la rampa–. Pero este tipo de efectos, que podríamos denominar *ultra partes*, tienen que ser colaterales y estar unidos por una relación de conexidad fáctica o funcional con los efectos *inter partes*: no pueden ser efectos central o preliminarmente colectivos. Y ello es así, porque la Constitución Federal reserva la posibilidad de impugnar las normas de manera tal que puedan ser declaradas inválidas con efectos *erga omnes* a una serie acotada de órganos legitimados, por la vía de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.
>
> Lo importante, entonces, es ver que... la pretensión sea de una naturaleza tal que permita a la Corte decretar un remedio individualizado. Si este requisito no se cumple habrá que decretar el sobreseimiento... por lo que vendría a ser una submodalidad de lo que popularmente se denomina *«imposibilidad de dar efectos al amparo»*.[20]

Así, debemos reconocer que dada su estructura actual, el amparo permite la tutela de ciertos derechos colectivos (*stricto sensu*), pero no la de los difusos; para salvar esta barrera técnica, tendría que darse un verdadero cambio de paradigma y estimarse que los amparos promovidos para tutelar integralmente derechos colectivos (*lato sensu*) constituyen una excepción constitucional a la clásica Fórmula Otero; por lo anterior, una de nuestras propuestas consiste en adicionar el texto del primer párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional y el 73 de la Ley de Amparo, para quedar como siguen:

> **Artículo 107.** ...
>
> ...

[20] Amparo en revisión 315/2011, p. 26.

> 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, **con excepción de aquellos casos en los cuales se reconozca la violación de un derecho fundamental de naturaleza supraindividual de tipo difuso.**
>
> ...
>
> **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, **con excepción de aquellos casos en los cuales se reconozca la violación de un derecho fundamental de naturaleza supraindividual de tipo difuso.**
>
> ...

El principio de relatividad de las sentencias y su relación con el amparo contra normas generales

Como ya se mencionó, a través del juicio de amparo es factible reclamar la inconstitucionalidad de cualquier norma general que pudiera vulnerar un derecho fundamental, entendiéndose por éstas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, de la *Ley de Amparo*, las siguientes:

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

Conviene precisar que el listado anteriormente transcrito es de carácter enunciativo y no limitativo, por ende no agota todos los supuestos en los cuales procedería el amparo contra una disposición autoritaria en sentido formal y material que comparta las características de generalidad, abstracción, obligatoria y permanencia, como es el caso, por ejemplo de: las normas oficiales mexicanas, las resoluciones misceláneas, etcétera, que constituyen verdaderas normas generales no contempladas expresamente (aunque sí implícitamente en el inciso g, arriba trascrito) por el legislador de amparo.

Precisado el alcance que el concepto *«norma general»* tiene para efectos del juicio de amparo, resulta ahora necesario establecer con claridad, que si bien, toda norma general puede, en principio, gozar de una presunción de validez al provenir formal y materialmente de un órgano del Estado competente para ello, puede adolecer de un contenido contrario a algún precepto de la norma fundamental o de un Tratado Internacional sobre Derechos Humanos plenamente incorporado en nuestro sistema jurídico, lo que en consecuencia la tornaría inconstitucional. En otras palabras, es posible concluir que a través del juicio de amparo resulta factible revisar la conformidad de cualquier norma general con el texto constitucional, siempre que se aduzca que su contenido vulnera un derecho fundamental en perjuicio de algún gobernado; lo anterior obliga al juzgador de amparo

a confrontar los textos de la norma secundaria con la fundamental para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Recordemos que dentro de la Constitución se han reconocido una serie de derechos y garantías en favor del gobernado; atendiendo a su origen, tales derechos pueden estimarse como *«constitucionales en sentido estricto»* cuando están previstos expresamente en nuestra norma fundamental, o bien, como *«constitucionales en sentido amplio»* cuando tienen su sede en una convención internacional de la que el Estado mexicano sea parte, formando parte del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, la impugnación de normas generales (como acto reclamado destacado) a través del juicio de amparo, se da exclusivamente en su modalidad indirecta; recordemos que el juicio de amparo puede dependiendo del tipo de acto que se reclame, promoverse en dos vías: directa (cuando se reclamen sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin a un procedimiento jurisdiccional); o bien, indirecta (para reclamar actos de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, diferentes a una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a un procedimiento jurisdiccional). Así, a través del *«(...) juicio de amparo indirecto es posible impugnar todo un ordenamiento formal y materialmente legislativo (emanado directamente del órgano legislativo) o formalmente ejecutivo y materialmente legislativo (procedente de una autoridad ejecutiva), o bien solo un precepto o preceptos de la ley que se estime inconstitucional.»* [21]Es decir, se da la posibilidad de impugnar ya sea integralmente o en una de sus porciones a una norma general, siempre y cuando se estime que resulta inconstitucional.

Debe precisarse que el reclamo integral de una norma es de carácter excepcional y obedece a vicios muy focalizados, por ejemplo, que su proceso legislativo haya sido irregular, o porque la autoridad que lo ha expedido es incompetente para ello o quien lo ha refrendado carece de facultades para ello.

En cambio, cuando se reclaman porciones específicas contenidas en uno o varios de los preceptos que integran la norma general, será porque se estima que su contenido es contrario a un principio o derecho de índole constitucional y por ello causa al gobernado una afectación a su esfera de derechos.

La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

La jurisprudencia es la interpretación oficial, obligatoria, abstracta y general de una norma jurídica, estructurada por argumentos lógico-jurídicos, que realizan los órganos jurisdiccionales competentes al resolver los asuntos de su conocimiento.

Sobre el tema, la tesis aislada XI.1º.71 K, del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, bajo el rubro: **JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES**, establece:

> (...) la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, (...) la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica

[21] Chávez, R. (2004). El Juicio de Amparo contra Leyes. México: Porrúa. Pp. 7.

> el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.

Del criterio supracitado, se desprenden valiosos elementos que se le aumentan a la definición de la jurisprudencia, como son: la obligatoriedad, la supletoriedad, el ámbito de validez y su función interpretativa de la norma (de conformidad con la verdadera intención para la cual fue creada), a través de un estudio profundo de la norma, lo cual se puede obtener con la aplicación de diferentes métodos hermenéuticos.

Así, la jurisprudencia es al mismo tiempo una fuente formal y material del Derecho; al ser consecuencia del sistema normativo y en su oportunidad causa generadora del mismo.

- *Formas y requisitos de integración de jurisprudencia*

1. Reiteración de criterios

Uno de los sistemas para integrar jurisprudencia es por reiteración de tesis, a través del cual, como consecuencia del proceso de reproducción continua de un mismo criterio que ha resuelto casos concretos en un sentido determinado, se va generando certidumbre y confianza en cuanto a su validez, con la razonable seguridad jurídica que conlleva.

La *Ley de Amparo* vigente regula esta forma de integración en el Título Cuarto, «*Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad*», concretamente a partir del artículo 215, que establece:

> **Artículo 215.** La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Una vez prevista esta forma de integración en el artículo supracitado, la propia ley estableció los órganos del Poder Judicial de la Federación que se encuentran facultados para desarrollarla, a saber:

> **Artículo 216.** La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, o por los tribunales colegiados de circuito. (...)

A continuación los artículos 222, 223 y 224, prevén el procedimiento para integrar jurisprudencia por reiteración de criterios, que es en esencia, a través de la emisión de cinco sentencias en un mismo sentido sin que exista otra en sentido contrario que la interrumpa, siempre que sean resueltas en diferentes sesiones y cada una sea aprobada por mayoría calificada, o en su caso, por unanimidad de votos de los integrantes del órgano colegiado que las emitan; dichos artículos disponen textualmente:

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

Conteste con lo anterior el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto, al emitir la tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en febrero de 2002, Tomo XV, página 41, cuyo rubro y texto son:

> **JURISPRUDENCIA. CUANDO SE ESTABLECE POR REITERACIÓN, SE CONSTITUYE POR LO RESUELTO EN CINCO EJECUTORIAS COINCIDENTES NO INTERRUMPIDAS POR OTRA EN CONTRARIO, POR LO QUE LA REDACCIÓN, EL CONTROL Y LA DIFUSIÓN DE LAS TESIS CORRESPONDIENTES SÓLO PRODUCEN EFECTOS PUBLICITARIOS.** Los artículos 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, párrafo segundo y 195 de la Ley de Amparo prevén, respectivamente, que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación; que las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y sean aprobadas, tratándose de las del Pleno, por lo menos por ocho Ministros, o por cuatro Ministros, en el caso de las emitidas por las Salas; así como las reglas relativas a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales y los requisitos para su publicidad y control, por lo tanto, la redacción, el control y la difusión de las tesis correspondientes, sólo tienen efectos publicitarios, mas no constituyen requisitos para la formación de los criterios de observancia obligatoria.

Aunque la jurisprudencia citada corresponde estrictamente a lo dispuesto por la ley de 1935, el criterio ahí contenido sigue vigente, toda vez que únicamente aclara que no son requisitos obligatorios en una jurisprudencia: su redacción, control y difusión; pues estos elementos solo tienen efectos publicitarios; así, para determinar válidamente el criterio exacto que se reitera, se debe atender a lo efectivamente resuelto (*ratio decidendi*), es decir, la finalidad a la que atendió el sentido del fallo.

2. Contradicción de tesis

La contradicción de tesis a diferencia de la reiteración de criterios tiene fundamento constitucional expreso, el cual se encuentra en la fracción XIII, del artículo 107, como se aprecia a continuación:

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:
(...)

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

Así, la fracción XIII, del artículo 107 constitucional, establece una de las bases fundamentales para la existencia de la jurisprudencia en nuestro sistema jurídico, debido a que ayudó a cimentarla como fuente del Derecho; y no sólo eso, además reguló el sistema de contradicción de tesis, legitimó a las partes que pueden denunciarla, dotó de facultades a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación, para conocer de ellas y resolverlas, y estableció con claridad los efectos de dichas resoluciones.

Conviene explicar que, de conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero bis, «*De los Plenos de Circuito*» (artículos 41 bis al 41 Quáter 1), de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, éstos son los órganos facultados para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre distintos Tribunales Colegiados pertenecientes a un Circuito determinado.

El artículo 41 bis, se refiere a la integración de los Plenos de Circuito, por magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente o, en su caso, por sus presidentes. Los Plenos podrán ser especializados siempre que en el Circuito respectivo se prevea al cien por ciento dicha especialización, esto de conformidad con los acuerdos generales que al efecto se han emitido.

En relación a las atribuciones de los Plenos de Circuito, éstas se regulan en el artículo 41 Ter, las cuales consisten en: (I) resolver las contradicciones de tesis sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, al que pertenezcan, determinando cuál criterio prevalecerá; (II) denunciar ante el Pleno o las Salas de la Suprema Corte las contradicciones de tesis en los que contienda un criterio sustentado por el Pleno de Circuito; (III) resolver solicitudes de modificación de jurisprudencia que hagan los Tribunales Colegiados de dicho circuito o sus integrantes; y,

> IV. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Para efectos de nuestro tema la fracción IV, del artículo 41 Ter de la ley citada, resulta de suma importancia, porque establece la facultad de iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; sin embargo, para ello establece algunos requisitos previos:

a) Que la jurisprudencia se haya emitido dentro del Circuito respectivo,
b) Que esta sea derivada de amparos indirectos en revisión; y,
c) Que en la misma se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

En lo tocante a la *Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales*, esta retoma lo dispuesto por la fracción XIII, del artículo 107 de la *Carta Magna*; concretamente en sus dispositivos 225 y 226, a saber:

> **Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia.

Como puede observarse, el citado artículo hace referencia al objeto de la jurisprudencia por contradicción de tesis, mismo que consiste en esclarecer el criterio que deberá prevalecer entre varios divergentes sostenidos por los órganos jurisdiccionales mencionados en el precepto.

Respecto del objeto de la contradicción de tesis conviene transcribir la tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número de registro 1650764747, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo 2010, Tomo XXXI, página 123, cuyo rubro y texto son:

> **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.". Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto "contradictorio" ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados -y no tanto los resultados que ellos arrojen- con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas -no necesariamente contradictorias en términos lógicos- aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

En relación a la jurisprudencia que antecede, se observa que el principal requisito que debe cumplirse para considerar la existencia de una contradicción de tesis es que los argumentos contenidos en dos o más criterios judiciales sean opuestos en su finalidad o fondo sin importar el resultado o sentido en que se resolvieron los asuntos de los cuales surgieron.

Debe aclararse que los criterios contendientes pueden ser jurisprudencias firmes o simples tesis aisladas, tal como lo reconoce la jurisprudencia 1a./J.129/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero 2005, Tomo XXI, página 93, cuyo rubro y texto son:

> **CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.** Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito.

Por su parte, el artículo 226, define los órganos jurisdiccionales competentes para resolver las controversias suscitadas por criterios discrepantes entre distintos órganos jurisdiccionales, dicho precepto es del tenor literal siguiente:

> **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:
>
> **I.** El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus salas;
>
> **II.** El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los tribunales colegiados de diferente circuito; y
>
> **III.** Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los tribunales colegiados del circuito correspondiente.
>
> Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los magistrados que los integran.

Es de destacarse lo previsto en el último párrafo, del artículo supracitado, pues aclara que al resolver la contradicción el órgano competente podrá:

I. Atender a uno de los dos criterios que contienden.
II. Sustentar un criterio diferente a los dos existentes.
III. Declarar inexistente la contradicción; o,
IV. Declararla sin materia.

Además menciona que sólo es necesario el voto de la mayoría simple de los integrantes del órgano jurisdiccional para formar jurisprudencia por este sistema, haciendo expresamente de lado la votación por mayoría calificada exigida para el caso de formar jurisprudencia por reiteración de criterios.

3. Modificación o sustitución

La modificación o sustitución es considerada en la *Ley de Amparo* como una forma más de integración de jurisprudencia y consiste en la posibilidad que tienen algunos órganos emisores de jurisprudencia de cambiar el sentido y contenido de sus criterios, previa petición debidamente motivada de un inferior jerárquico por haber detectado en la práctica alguna irregularidad o deficiencia en los mismos. En estos casos puede resultar sustituible la jurisprudencia emitida por reiteración o por contradicción de tesis, cediendo su característica de obligatoriedad al nuevo criterio establecido.

Su regulación se encuentra prevista en el artículo 230 de la *Ley de Amparo*, cuyo texto es el siguiente:

> **Artículo 230.** La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:
>
> **I.** Cualquier tribunal colegiado de circuito, previa petición de alguno de sus magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse.
>
> Para que los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran.
>
> **II.** Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los magistrados de los tribunales colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.
>
> **III.** Cualquiera de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la sala correspondiente al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.
>
> Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en pleno y cuatro en sala.
>
> Cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integraron, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud. Esta resolución se publicará y distribuirá en los términos establecidos en esta Ley.

Como puede observarse, el anterior precepto, determina los requisitos para realizar la modificación de jurisprudencia, a saber:

I. Que exista previa petición de un integrante de órgano legitimado para plantear la modificación o sustitución de una jurisprudencia obligatoria al Pleno del mismo (Tribunal Colegiado de Circuito, Pleno de Circuito o Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

II. Que dicha petición sea con motivo de un caso concreto (previamente fallado por el órgano en cuestión).

III. Que dicha petición sea acordada de conformidad por el Pleno del órgano legitimado para realizarla.

IV. Que se haga formalmente la solicitud de sustitución o modificación de jurisprudencia, en su caso, de un (a):

a. Tribunal Colegiado al Pleno de Circuito correspondiente.

b. Pleno de Circuito a la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación competente por materia o bien, al Pleno de la misma; y,

d. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Pleno de la misma.

V. Que en dicha solicitud se expresen las razones o motivos por los cuales se estime debe realizarse la sustitución o modificación del criterio vigente.

La declaratoria general de inconstitucionalidad

La declaratoria general de inconstitucionalidad es producto de la constante evolución del Derecho, en este caso, referida a la preservación del principio de supremacía constitucional; de acuerdo con el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la declaratoria general de inconstitucionalidad es: *«(...) un procedimiento con efectos generales que emite un órgano constitucionalmente facultado sobre la irregularidad de una norma general, haciéndola inaplicable respecto de cualquier persona»*[22]

Por su parte Roberto Lara, señala que la declaratoria *general de inconstitucionalidad «(...) viene a ser, ni más ni menos, la desacralización de esa famosa "fórmula", que el propio jurista jalisciense don Mariano Otero erigiera en su famoso voto particular en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.»*[23]

Así, la declaratoria general de inconstitucionalidad es un mecanismo de preservación de la constitucionalidad del sistema normativo mexicano, que extiende los efectos relativos de aquellas sentencias por virtud de las cuales los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación han reconocido jurisprudencialmente la inconstitucionalidad de una norma jurídica, a todas aquellas personas que se encuentran bajo su supuesto, lo anterior se logra al expulsarla definitivamente de nuestro sistema de Derecho.

Conviene precisar desde ahora que este procedimiento es autónomo al juicio de amparo; en efecto, aunque el proceso constitucional y la jurisprudencia, sean presupuestos para la existencia de una declaratoria, la autonomía de dicho mecanismo radica en que aún existiendo tales elementos éstos no obligan a que en automático el Pleno de la Suprema Corte la emita y con ello se expulse del sistema jurídico la norma en cuestión.

---

[22] Zaldívar, A. (2017). Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, Declaratoria General de Inconstitucional. Disponible en: http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/33/A06.pdf

[23] Lara, R. (2016). La Nueva Ley de Amparo: Sentencia y Argumentación. México: Porrúa. Pp. 508.

Así, se concluye que la declaratoria general de inconstitucionalidad, tiende a subsanar las posibles deficiencias materiales que en la práctica se advierten del ejercicio del juicio de amparo, las cuales podrían traducirse en verdaderas injusticias y que como todo producto humano es inacabado y perfectible.

Sobre este último punto y con la finalidad de robustecer el fundamento de la presente iniciativa, conviene precisar lo siguiente:

Procedimiento previo a la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad

La reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, fue punta de lanza para incorporar formalmente a nuestro sistema jurídico la declaratoria general de inconstitucional, concretamente en el texto de la fracción II, del artículo 107.

Casi dos años después, el dos de abril de dos mil trece, se expidió la Ley de Amparo vigente, en cuya exposición de motivos se detalla que la declaratoria general de inconstitucionalidad: *«(...) se constituye como uno de los elementos torales de la iniciativa que se presenta. Su relevancia estriba en que habrá de reformar no sólo el juicio de amparo sino la interpretación misma del conjunto de ordenamientos que conforman nuestro orden jurídico.»*[166] Curiosamente, dentro de la exposición de motivos original, se destaca que no es necesario la acumulación de cinco amparos indirectos en revisión que declaren la inconstitucionalidad de una norma general para iniciar el procedimiento respectivo, sino basta que sean tres sentencias (requisito que cambió durante el proceso legislativo para quedar como se encuentra actualmente), además de la necesaria obtención de mayoría calificada de ocho votos de los once posibles, para que la medida se declare fundada.

Como ya se mencionó, uno de los puntos más debatibles y considerado hasta dañino para el sistema jurídico mexicano por algunos autores radicales, es el principio de relatividad de las sentencias de amparo, debido a que consideran rompe con los esquemas que sobre democracia y derechos humanos se han implantado en el mundo actual.

Tal opinión parece ser compartida, en principio, por el legislador de amparo originario, pues en la exposición de motivos referida, se señaló lo siguiente: *«En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.»*[24] Además, se advierte la posible vulneración a los derechos fundamentales de igualdad jurídica, generada por la propia relatividad de las

[24] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y se adicionan diversas disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial de la federación (...).

sentencias que conceden el amparo, toda vez que: *«(...) la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces.»*[25] Lo que resulta innecesario al saber que el resultado siempre será el mismo, trayendo consigo una carga de trabajo innecesaria al Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, conviene recordar que: *«(...) en ningún momento Otero consideró conveniente la supervivencia de leyes inconstitucionales; solamente estimó que la forma más conveniente de anularlas era a través de una especie de control recíproco de índole política entre el Congreso general y las legislaturas de los estados.»*[181] Es decir, desde aquella época ya se consideraba necesario que se mantuviera seguridad y certeza jurídica, que no hubiese invasión de esferas de competencia, siendo el propio Congreso de la Unión quién tuviese la oportunidad de ser el órgano que pudiese modificar los ordenamientos que el mismo expidió.

Por ello el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad no vulnera en ninguna forma las facultades del Congreso, al otorgarle un plazo razonable e incluso mayor al tiempo que requeriría para reformar o derogar la norma inconstitucional. Luego, con la declaratoria general se prepondera la protección a los máximos valores de un Estado como son: la defensa y protección de los derechos humanos.

En efecto, lo último que quiso el poder reformador de la Constitución fue vulnerar en modo alguno el principio de división de poderes con la inclusión de la figura de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues de manera expresa en la iniciativa de reforma correspondiente manifestó lo siguiente:

> Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión.[26]

Ahora bien, la Ley de Amparo vigente regula a la declaratoria general de inconstitucionalidad en sus artículos 231 al 235, correspondientes al Capítulo VI, *«Declaratoria General de Inconstitucionalidad»*, ubicado dentro del Título Cuarto, denominado *«Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad»*.

---

[25] Ibíd.
[26] Ibídem.

El artículo 231, se refiere al supuesto en que por segunda ocasión dentro de un amparo indirecto en revisión se declare la inconstitucionalidad de una norma. En estos casos, será el Presidente de la Sala o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien informará a la autoridad emisora de la norma dicha situación, para que esté en aptitud de sanear la irregularidad detectada.

Por su parte, el artículo 232, especifica que una vez que se hayan emitido cinco sentencias en amparo indirecto en revisión (lo cual implica la formación de jurisprudencia por reiteración), corresponderá al Presidente de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación notificar de dicha situación al órgano emisor de la norma, para que dentro del plazo de noventa días siguientes al en que surta efectos la notificación, proceda a modificar la norma declarada inconstitucional, conforme a la ejecutoria del Máximo Tribunal, o bien la derogue.

Transcurrido dicho plazo sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, se iniciará el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, elaborándose un proyecto sobre la viabilidad de expulsar la norma del sistema jurídico mexicano; dicho proyecto se listará para ser visto en sesión pública y será distribuido entre los demás ministros; ya en sesión pública el proyecto será discutido y puesto a votación, en caso de obtenerse mayoría calificada (ocho votos de los once totales), en el sentido de emitir la declaratoria correspondiente se procederá a la expulsión de la norma del sistema jurídico mexicano.

Por lo que hace al artículo 233, este prevé, una *«(...) segunda posibilidad de inicio de la declaratoria (cuando) dentro de un circuito se haya emitido jurisprudencia en resoluciones donde se haya declarado la inconstitucionalidad de normas en amparo indirecto en revisión y que el Pleno del Circuito, por mayoría de votos de sus integrantes, lo solicite a la Suprema Corte.»*[27] Siguiéndose el procedimiento anteriormente descrito.

Por último, los artículos 234 y 235, indican cuáles son algunas de las particularidades que tendrán las declaratorias, como son: saber la fecha de surtimiento de sus efectos, los alcances que tendrá y las condiciones que se deberán cumplir.

En virtud de distintas omisiones o vacíos legales existentes en la regulación de la declaratoria general de inconstitucionalidad dentro de la *Ley de Amparo*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el **ACUERDO GENERAL 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**[28], mediante el cual norma de manera más específica el procedimiento a seguirse para su emisión.

---

[27] Mejía, R. (2016). La Nueva Ley de Amparo: Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad. México: Porrúa. Pp. 539.

[28] ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

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

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

ACUERDO:

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

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

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

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

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

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

CUARTO. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará,

Dicho acuerdo, *grosso modo*, establece lo siguiente:

---

en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.
Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.
En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.
QUINTO. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.
SEXTO. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.
SÉPTIMO. Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno deberá señalar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 234 de la Ley de Amparo.
Si el proyecto de declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza la votación calificada requerida, se desestimará el asunto y se ordenará su archivo.
OCTAVO. La Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de este Alto Tribunal se publique en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el diverso órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional, dentro de los siete días hábiles siguientes al en que se apruebe el engrose respectivo, incluyendo los votos correspondientes.
TRANSITORIOS:
PRIMERO. Este instrumento normativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo General número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de octubre de dos mil once.
TERCERO. Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad iniciados hasta el día de la publicación del presente Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación deberán regirse por las reglas previstas en éste a partir de su entrada en vigor.
CUARTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en medios electrónicos de consulta pública.
EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA
EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA
El licenciado Rafael Coello Cetina, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ----------
----------C E R T I F I C A:---------- Este ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Presidente Juan N. Silva Meza. No asistieron los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo por estar disfrutando de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil trece.---------- México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de dos mil trece.----------

El punto PRIMERO del acuerdo referido, se refiere a su aplicabilidad, haciendo énfasis en la exclusión de la materia fiscal a éste procedimiento.

El siguiente punto, da el tratamiento a la segunda ocasión en que exista un amparo indirecto en revisión que determine la inconstitucionalidad de una norma general, estableciendo que se hará del conocimiento del Presidente del Alto Tribunal, quien será el encargado de informar a la autoridad emisora la existencia de estos precedentes.

El punto TERCERO, contiene el supuesto en el que se ha alcanzado el número de amparos indirectos en revisión, para la formación de jurisprudencia por reiteración, es decir, cinco sentencias en el mismo sentido, para que el Presidente del Alto Tribunal realice la notificación respectiva y turne al Ministro correspondiente.

El punto QUINTO, explica el supuesto en el que se expida una nueva norma general que desaparezca el vicio de inconstitucionalidad, lo cual, dejaría sin materia la declaratoria.

En el punto SEXTO, se menciona que una vez fenecido el plazo de noventa días que tenía la autoridad emisora de la norma, el Ministro designado como ponente deberá, dentro de los diez días siguientes, remitir el proyecto de declaratoria a la Secretaría General de la Suprema Corte, debiéndose realizar una sesión pública dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

El punto SÉPTIMO, tiene el mismo contenido que el artículo 234 de la *Ley de Amparo*, ya referido.

Por último, el punto OCTAVO señala que una vez alcanzada la votación de mayoría calificada en favor de la declaratoria, la Secretaría General, será la encargada de gestionar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación.*

Para el caso específico en que se inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad derivado del establecimiento de jurisprudencia a cargo de algún Tribunal Colegiado de Circuito, existe el punto CUARTO del multicitado acuerdo.

Como se puede advertir el procedimiento desarrollado en el *Acuerdo General 15/2013*, precisa algunos aspectos que el legislador de amparo no previó al expedir la norma relativa.

Lo cierto es que la *Ley de Amparo* y el *Acuerdo General 15/2013*, regulan el procedimiento previo a la emisión de una declaratoria, la cual una vez que surta efectos, será obligatoria para todas las autoridades del Estado mexicano, a fin de evitar que el resto de la población que no haya acudido al amparo, o bien, que habiendo acudido al mismo no haya obtenido por cualquier motivo la protección federal, resienta los efectos de una norma inconstitucional.

Como se mencionó, la declaratoria general de inconstitucionalidad será obligatoria para todas las autoridades del Estado mexicano y en caso de incumplimiento, se deberá realizar la denuncia respectiva, conforme a lo dispuesto por el artículo 210 de la *Ley de Amparo*.

La fracción I, del artículo 210, prevé que dicha denuncia se realizará ante el juez de distrito competente, el cual será quien tenga jurisdicción en el lugar donde el acto de aplicación de la norma expulsada deba tener ejecución, se trate de ejecutar, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

El juez de distrito en el término de tres días dará vista a las partes para que manifiesten lo que en su derecho convenga. Transcurrido ese plazo, el juez resolverá; en el caso de determinar que hubo aplicación de la norma general inconstitucional, se ordenará que se deje sin efectos el acto denunciado, en el supuesto que se continúe con la acción omisiva por parte de la autoridad aplicadora de la norma inconstitucional se seguirá el procedimiento de cumplimiento e inejecución previsto en los artículos 192 al 198 de la misma ley; en el caso de determinar que no hubo aplicación de la norma general inconstitucional, la resolución se podrá combatir mediante el recurso de inconformidad previsto en la fracción III, del artículo 201 de la citada ley.

La fracción II, del artículo 210 de la *Ley de Amparo*, prevé el supuesto agravado en el cual la autoridad que en su oportunidad haya aplicado la norma inconstitucional (objeto de la declaratoria), insista en su aplicación. En este caso, se podrá combatir dicho acto a través del procedimiento de denuncia de repetición del acto reclamado.

Para terminar, conviene volver al último párrafo, del artículo 231 de la *Ley de Amparo*, donde se prevé un supuesto de excepción para la declaratoria: la materia tributaria.

Esta materia tiene un tratamiento especial debido a que el Estado requiere de la recaudación de las contribuciones para subsistir y solventar el gasto público; por ello la Constitución Federal señala que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual (fracción VII, del artículo 73 constitucional).

Así, las implicaciones que tendría la declaratoria respecto de normas fiscales serían desastrosas, al impedir al Estado cumplir con sus finalidades esenciales por falta de presupuesto público que ejercer; por ello la propia Carta Magna y la Ley de Amparo establecen expresamente que ninguna norma tributaria puede ser declarada inconstitucional con efectos *erga omnes*; lo cual, para algunos autores: *«(...) vulnera el derecho de igualdad reconocido en la constitución y en diversos tratados internacionales, por permitir la existencia de normas inconstitucionales aplicables y obligatorias para algunos gobernados y para otros no.»*[29]

[29] Cordero, L. (2017). La oportuna efectividad de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad. Disponible en: http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/33/A06.pdf

Precisado lo anterior, seguimos la línea argumental de la iniciativa de reforma constitucional que sirve de fundamento a la presente iniciativa, a saber:

La jurisprudencia por reiteración de criterios y por sustitución para una eventual emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Como se puede apreciar al revisar sucintamente la normatividad aplicable un requisito esencial para proceder a la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad lo es, la formación de jurisprudencia por reiteración de criterios, es decir, reunir cinco amparos indirectos en revisión, en cada uno de los cuales se reconozca la inconstitucionalidad de una norma general, para dar inicio al procedimiento respectivo, lo anterior, en opinión de Fix Zamudio, demuestra que: *«(...) nuestra declaratoria se queda muy lejos de las que tienen otras latitudes latinoamericanas, en donde priva el efecto automático e inmediato (...)»*[30], a partir de la emisión de la jurisprudencia obligatoria correspondiente.

Se subraya el hecho de que, como requisito de procedibilidad de una declaratoria general de inconstitucionalidad, debe existir jurisprudencia por reiteración de criterios (por vía de amparo indirecto en revisión), en la cual se reconozca la inconstitucionalidad de una norma general, lo cual resulta lógico, si estimamos que es exclusivamente a través de esta vía (amparo indirecto) donde se pueden reclamar destacadamente normas jurídicas, ya sean de naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa.

Sin embargo, existen otros medios de creación de jurisprudencia además de la reiteración de criterios, los cuales no fueron contemplados expresamente por el constituyente, ni por el legislador de amparo para la eventual emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad concretamente: los sistemas por contradicción de tesis y por sustitución.

Recordemos que por ejemplo, la contradicción de tesis es una forma de creación de jurisprudencia, que cuenta con gran aceptación y credibilidad, al resolverse en la práctica cuestiones jurídicas de suma importancia respecto de las cuales se sostienen opiniones discrepantes.

Por ello, en la presente iniciativa se pretende la incorporación expresa de cualquier sistema de creación jurisprudencia, como punto de partida para iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; ya que no existe argumento lógica ni jurídicamente válido que justifique su exclusión, antes al contrario, se reforzaría el sistema de regularidad de normas en nuestro país, brindando mayor seguridad jurídica a los gobernados y generando menos desigualdades.

El procedimiento mediante el cual se podría generar una eventual declaratoria general de inconstitucionalidad sería el siguiente:

Una vez que sea hecha del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la existencia de una jurisprudencia por contradicción de criterios o por sustitución, ya sea por un Pleno de Circuito, por una Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, por el propio Pleno del Máximo Tribunal, por virtud de la cual se haya determinado la inconstitucionalidad de una norma general, el Presidente del Máximo tribunal, notificará al órgano emisor de la norma, para que dentro

[30] Fix, H. (2016). La Nueva Ley de Amparo: La declaratoria general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano. México: Porrúa. Pp. 509.

del mismo plazo de noventa días proceda a modificar su norma conforme a los lineamientos dados en la ejecutoria respectiva, para salvar los vicios de inconstitucionalidad detectados, o bien, cuando esto no sea posible a su derogación, de lo contrario se iniciará el procedimiento relativo a la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad analizado con antelación.

En cualquier caso, la declaratoria general de inconstitucionalidad deberá determinar con claridad cuáles serán sus alcances y efectos específicos atendiendo a las características del asunto concreto.

Consideramos que las anteriores propuestas de reforma serían suficientes para salvar el problema apuntado y constituirían un refuerzo estructural necesario para la consolidación del incipiente sistema de declaratoria general de inconstitucionalidad, al dotarlo de mayor efectividad, al procurar la exacta observancia de los deberes de vigilancia, respeto y procuración a la seguridad jurídica, evitando al máximo posibles problemas de desigualdad en la aplicación de la ley para aquellos sujetos obligados a soportar la carga de una norma reconocida como inconstitucional por jurisprudencia obligatoria, ya sea por cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, entre otros.

Por último y nuevamente para reforzar el fundamento de la presente iniciativa, conviene tomar en consideración la información compartida por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su página oficial[31], relativa a los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad que se han tramitado a la fecha:

Expediente	Fecha de notificación del acuerdo de admisión	Fechas entre las que transcurre el plazo de 90	Norma general declarada inconstitucional	Órgano legislativo emisor de la norma general respectiva	Datos de la jurisprudencia respectiva	Órgano emisor de la jurisprudencia respectiva	Estatus
1/2019			Artículos 48, 130 y 131 ter del Código Civil del Estado de Chihuahua	Congreso del Estado de Chihuahua			Mediante proveído de 6 de agosto de 2019, se desechó, por falta de legitimación, la solicitud de inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; asimismo, se acordó que no ha lugar a iniciar de oficio el citado procedimiento, con motivo de la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/20 A (10a.); no obstante, se solicitó a la Presidencia del

[31] Cuadro recopilado del sitio oficial de la SCJN. Recuperado de: http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx

							Pleno del Décimo Séptimo Circuito informe sobre si algún Tribunal Colegiado de dicha circunscripción ha integrado jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de los artículos respectivos.
1/2018	19/02/2019	20 de febrero al 31 de octubre de 2019	Artículos 235, párrafo último, 237, 245, fracción I, 247, párrafo último, y 248 de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos del estupefaciente "cannabis" y del psicotrópico "THC", en conjunto conocido como marihuana	Congreso de la Unión	a. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD. b. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO; c. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO.	Primera Sala	Mediante proveído de 31 de enero de 2019, se admitió a trámite y se ordenó enviar al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Senadores y Diputados, copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en los que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 235, párrafo último, 237, 245, fracción 1, 247, párrafo último y 248 de la Ley General de Salud, para efectos del plazo de 90 días previsto en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Asimismo, mediante proveído de 13 de marzo de 2019, se returnó el presente asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Finalmente, mediante proveído de 27 de septiembre de

							2019, en atención al dictamen de la Ministra ponente Norma Lucía Piña Hernández, se ordenó a la Secretaría General de Acuerdos la emisión de una nueva certificación del referido plazo de 90 días, el cual corre del 20 de febrero al 31 de octubre de 2019
6/2017	15/12/2017		298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Congreso de la Unión	TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	Segunda Sala	En sesión de 14 de febrero de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, en el sentido de declarar fundada la declaratoria general de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa "de 1%", con efectos generales que se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión.
5/2017			87, fracción I, y Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo	Presidente de la República	TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I, Y DÉCIMOQUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA	Segunda Sala	En sesión de 8 de enero de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, en el sentido de declararlo sin materia, toda vez que incluso antes del inicio del plazo de los noventa días naturales,

							entró en vigor la reforma por virtud de la cual se modificaron sustancialmente los numerales respectivos.
4/2017			291 bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León	Congreso del Estado de Nuevo León	Se considera que ese precepto viola el derecho de no discriminación por razón de preferencia sexual, así como el derecho a contraer matrimonio y constituir un concubinato, previstos en los artículos 1° y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	Primera Sala	Mediante proveído de 8 de mayo de 2017, se ordenó informar al Congreso del Estado de Nuevo León sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo 291 bis del Código Civil de dicha entidad, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.
3/2017	11/04/2019		147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León	Congreso del Estado de Nuevo León	Se considera que el numeral respectivo, al establecer que el matrimonio "es la unión legítima de un solo hombre y una sola mujer", constituye una medida legislativa discriminatoria, pues hace una distinción con base en la orientación sexual de las personas que se traduce en la exclusión arbitraria de las parejas homosexuales del acceso a la institución matrimonial.	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito	Mediante acuerdo de 11 de abril de 2018, se admitió a trámite y se ordenó enviar al Congreso del Estado de Nuevo León, copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en los que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, para efectos del plazo de noventa días naturales previsto en los artículos

							107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Asimismo, mediante acuerdo de 2 de enero de 2019, se returnó el asunto al señor Ministro Luis María Aguilar Morales. El 21 de junio de 2019 se recibió el proyecto de resolución en la Secretaría General de Acuerdos.
2/2017	16/03/2017		13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación	Congreso de la Unión	Se consideró que la norma impugnada, al disponer que las promociones dirigidas a las autoridades fiscales deban ser presentadas dentro del horario de las 07:30 a las 18:00 horas, impide el pleno acceso a la justicia, pues restringe a los contribuyentes el tiempo efectivo para ejercer sus derechos, siendo una restricción excesiva y carece de razonabilidad.	Primera Sala	Mediante proveído de siete de marzo de dos mil diecisiete, se ordenó informar al Congreso de la Unión sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo 13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.
1/2017			Artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Oficinas del Registro Civil y 124 del Código	Congreso del Estado de Tamaulipas, Congreso del Estado de Aguascaliente		Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del	Mediante acuerdo de 30 de octubre de 2018, tomando en cuenta que el subsecretario de acuerdos de la

			Civil, ambos del Estado de Tamaulipas; 143 y 144 del Código Civil del Estado de Aguascalientes; 7 de la Constitución Política y 143 del Código Civil, ambos del Estado de Baja California, 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca; 134 y 135 del Código Civil del Estado de Chihuahua; 294 del Código Civil del Estado de Puebla	s, Congreso del Estado de Baja California; Congreso del Estado de Oaxaca, Congreso del Estado de Chihuahua; Congreso del Estado de Puebla		Décimo Noveno Circuito; Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del referido circuito; Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y Quinto Tribunal Colegiado del propio circuito; Primera Sala de este Alto Tribunal; Primera Sala de este Alto Tribunal; Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y Tercer, Tribunal Colegiado en Materia Civil del propio	Segunda Sala notificó que dicha instancia declaró infundado el recurso de reclamación 243/2017, interpuesto en contra del desechamiento de este expediente, se ordenó archivar el asunto como concluido.
2/2016	07/10/2016		Artículo 4º de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial	Coordinación de la Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán	La inconstitucionalidad de la norma se basó en que ésta enumeraba los sujetos que serían obligados por los propios lineamientos y la ley sólo había habilitado a la autoridad para emitir las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar su	Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región	En sesión pública de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló este asunto en el sentido de que ha quedado sin materia

					declaración de situación patrimonial		
1/2016	04/04/2016		Artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa	Congreso del Estado de Sinaloa	a. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA b. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN c. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Se admitió mediante acuerdo de 31 de marzo de 2016, en el que, además, se ordenó informar al Congreso del Estado de Sinaloa sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar de dicha entidad federativa, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento integren ésta. Asimismo, mediante acuerdo de 8 de julio de 2019, se aclarara al Congreso del Estado de Sinaloa el efecto de la notificación del acuerdo anterior.
1/2015			Artículo Tercero transitorio del Decreto 373, que reformó y adicionó la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha	Congreso del Estado de San Luis Potosí.	PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 373, PUBLICADO EL 26 DE OCTUBRE DE 2013, QUE DISPONE UN DESCUENTO DEL 10% EN LA PENSIÓN DE LOS	Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 22 de septiembre de 2015, atento a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 21 de septiembre de 2015, determinó que la disposición

			entidad el 26 de octubre de 2013.		JUBILADOS O PENSIONADOS ES INCONVENCIONAL.		objeto de esta declaratoria es de naturaleza tributaria.
1/2013	10/10/2013		Artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca	Congreso del Estado de Oaxaca	a. "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN". b. "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN".	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Mediante acuerdo de 23 de octubre de 2015, se integra al expediente la resolución del amparo en revisión 152/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como cuarto precedente, por lo que se requiere al titular de la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Máximo Tribunal para que, una vez que ingrese el quinto precedente, lo haga del conocimiento a los presidentes tanto del Pleno como de la Primera Sala de este Alto Tribunal, a fin de continuar con el trámite respectivo.
4/2012	22/11/2012		Artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales	Congreso de la Unión	CONCLUSIONES NO ACUSATORIAS. LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VULNERAN LOS ARTÍCULOS 1o., 14, 16 Y 133 CONSTITUCIONALES.	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Mediante acuerdo de 6 de enero de 2014, se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala para que informe si a la fecha ya se integró la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales.
3/2012			Artículos Decimoprimero y Decimosegundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca	Congreso del Estado de Oaxaca	IRRETROACTIVIDAD. LOS ARTÍCULOS DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO TRANSITORIOS Y RELACIONADOS DE LA LEY DE PENSIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA EN VIGOR, QUE	Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimo Tercer Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 20 de septiembre de 2012, atento a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión

					DISPONEN QUE LOS JUBILADOS APORTEN EL 6% DE SU PENSIÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR SER CONTRARIO A ESE DERECHO		privada de 17 de septiembre de ese mismo año, determinó desechar el presente asunto por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.
2/2012	12/06/2012		Artículo 10, Apartado A, Fracción XIV, Párrafos Segundo y Tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y, DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO	Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	Se declaró sin materia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante resolución de 9 de julio de 2013, toda vez que dentro del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la jurisprudencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que declara la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogaron los párrafos segundo y tercero del citado numeral que preveían la obligación que, a consideración del referido órgano colegiado, resultaba violatoria de la garantía de libertad de comercio.

1/2012			Artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora	Congreso del Estado de Sonora	DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY 38 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA VIOLA LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 1º CONSTITUCIONAL" "DERECHO FUNDAMENTAL DE PREVISIÓN SOCIAL. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY 38 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA VIOLA LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 20 de septiembre de 2012, atento a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 17 de septiembre de ese mismo año, determinó desechar el presente asunto por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.

- Como puede observarse, en relación a los expedientes: 1/2012, 3/2012, 1/2015, todos ellos fueron desechados; porque el Alto tribunal determinó que las normas inconstitucionales eran de naturaleza tributaria y, como se ha mencionado anteriormente esta materia escapa a la posibilidad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, por lo cual, no resultaba propio proseguir con su estudio.

- En lo tocante al expediente 1/2017, se determinó el desechamiento de la solicitud, debido el promovente no contaba con legitimación para ello, por lo cual, se omitió su estudio. Igual suerte corrió el **expediente 1/2019, pues el criterio que originó la solicitud derivaba de una jurisprudencia por contradicción, hipótesis no contemplada en la regulación del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; por lo cual se acordó que no ha lugar a iniciar de oficio el procedimiento, a pesar de la existencia de la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/20 A (10a.); no obstante, se solicitó a la Presidencia del Pleno del Décimo Séptimo Circuito informe sobre si algún Tribunal Colegiado de dicha**

circunscripción ha integrado jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de los artículos respectivos.

- Por lo que hace a los expedientes 4/2012, 1/2016, 2/2017 y 4/2017, aún no se cuenta con los precedentes necesarios para integrar jurisprudencia firme sobre el tema, por lo cual, se requirió al Secretario de Acuerdos que tan pronto se forme jurisprudencia lo comunique a la Presidencia de la Suprema Corte. El caso del expediente 1/2013, presenta similitud con los anteriores; sólo que en este caso específico, ya hay cuatro precedentes y se encuentra a la espera del quinto para que se forme jurisprudencia y así continuar con el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

- En cuanto al expediente 2/2012, éste puede estimarse como un triunfo para la regularidad del sistema normativo mexicano, por la razón sencilla de que a pesar de haberse declarado sin materia, ello se debió a que la Asamblea Legislativa derogó la porción normativa reconocida como inconstitucional. Casos similares son los expedientes 2/2016 y 5/2017, los cuales también se declararon sin materia, toda vez que en ambos casos, las autoridades emisoras realizaron las reformas correspondientes que eliminaron los vicios de inconstitucionalidad detectados en sus normas.

- El expediente 6/2017, resulta paradigmático, al ser el primero en el que se logró materializar una declaratoria general de inconstitucionalidad, derivado de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia por reiteración en la que declaró la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones[32]:

> **TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El precepto constitucional citado prohíbe las multas excesivas, lo que implica que debe existir una relación entre las posibilidades económicas del infractor, la gravedad de la conducta y la sanción procedente. Por su parte, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo, al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso

[32] [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Libro 49, Diciembre de 2017; Tomo I; Pág. 539. 2a./J. 167/2017 (10a.).

acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido), a efecto de imponer una sanción que resulte razonable y corresponda con la afectación causada.

Más allá de la emisión de la declaratoria de mérito, este expediente permitió advertir en la práctica algunas deficiencias en la regulación del procedimiento, a saber:

> **Durante la discusión se suscitaron diversas discrepancias sobre cómo debía abordarse procesalmente el asunto. Por un lado, la ministra Norma Piña argumentó que la jurisprudencia de la Segunda Sala debía ser sometida a discusión en cuanto a sus alcances pues los ministros de la Primera Sala no habían tenido oportunidad de estudiar si el artículo que se pretendía invalidar era inconstitucional. Asimismo, el ministro Pérez Dayán argumentó que la jurisprudencia versa sobre una materia que es común de las dos Salas, por lo que era necesario que los 11 ministros se pronunciaran sobre los alcances de la jurisprudencia. La ministra Margarita Luna coincidió con la necesidad de que todos los ministros se pronunciaran sobre los alcances de fondo pues se trataba de un criterio jurisprudencial de un órgano jerárquicamente inferior al Pleno; incluso argumentó que si había una mayoría en contra de la jurisprudencia ésta debería ser revocada. Por su parte, los ministros Jorge Pardo y Juan González señalaron que no coincidían con los razonamientos que expuso la Segunda Sala para sostener la inconstitucionalidad del artículo.**
>
> Por otro lado, el ministro Javier Laynez argumentó que la discusión de la DGI no debía consistir en "reabrir" juicios que ya fueron resueltos y que constituyen cosa juzgada. En ese mismo sentido, se pronunció el ministro Luis María Aguilar, quien señaló que lo único que se debía someter a consideración del Pleno era si se habían satisfecho todos los requisitos formales establecidos en la Constitución para que la norma fuera expulsada definitivamente del ordenamiento jurídico. En un punto intermedio estuvieron los ministros Arturo Zaldívar, Alfredo Gutiérrez y Fernando Franco quienes argumentaron que la exigencia de alcanzar una mayoría de 8 votos obligaba a que todos los ministros se pronunciaran sobre el sentido de la decisión de la Segunda Sala. Sin embargo, señalaron que el carácter obligatorio de la jurisprudencia estaba fuera de discusión.[33]

- Respecto del expediente 1/2018, el pasado treinta y uno de octubre feneció el plazo de noventa días sin que el Congreso de la Unión haya salvado el problema de inconstitucionalidad detectado en diversos preceptos de la Ley General de Salud, por lo que se espera, en breve se continuará con el procedimiento respectivo, pudiendo llegar a emitirse una nueva declaratoria general de inconstitucionalidad.

[33] Salinas, H. (Febrero 14, 2019). El Fracaso de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Nexos. Recuperado de: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9557

Por las razones apuntadas, proponemos modificar el contenido de los artículos 231, 232 y 233, de la Ley de Amparo y adicionar a la misma norma los diversos 231 bis y 232 bis; así como reformar el texto del numeral 41 Ter, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fin de esclarecer en lo posible el procedimiento a seguirse en caso de emitirse una declaratoria general de inconstitucionalidad y consecuentemente abonar a preservar la regularidad del orden jurídico nacional.

Expuesto lo anterior y con el propósito de presentar en forma clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia, se exhibe el cuadro comparativo siguiente:

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	**Texto reformado**
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.** 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, con excepción de aquellos casos en los cuales se reconozca la violación de un derecho fundamental de naturaleza supraindividual de tipo difuso. ...
Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma. Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.	**Artículo 231.** ~~Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.~~ Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

	Artículo 231 bis. 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, lo harán del conocimiento del Presidente de ese Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes, a fin de que, en uso de sus facultades y de ser posible, se encuentre en aptitud de modificar o derogar su producto legislativo y con ello salve el vicio de inconstitucionalidad detectado.
Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema	**Artículo 232.** Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ~~las~~ alguna de sus Salas ~~de la Suprema Corte de Justicia de la Nación~~, en asuntos de su competencia exclusiva por materia, ~~en los juicios de amparo indirecto en revisión,~~ establezcan jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley ~~por reiteración~~, en la cual se determine la inconstitucionalidad de ~~la misma~~ una norma general, lo harán del conocimiento de la Presidencia de ese Alto Tribunal, para que mediante proveído se ordene: I. Realizar ~~se procederá a~~ la notificación por oficio a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al oficio de mérito deberá acompañarse copia certificada de las sentencias que hayan motivado la formación de jurisprudencia que dio origen al procedimiento y, de ser posible, de la propia tesis jurisprudencial, así como las recomendaciones necesarias para salvar de modo efectivo el problema de inconstitucionalidad detectado. II. Integrar el expediente de la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad; y, III. Turnarlo al Ministro que corresponda. Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma ~~y transcurrido el plazo de 90 noventa días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la~~

Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.	~~Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.~~, se le otorgará el plazo de noventa días para que modifique efectivamente o, en su caso, derogue la norma declarada inconstitucional. Cuando la autoridad emisora de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el mencionado plazo se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal o Local, según corresponda. Si antes de vencer el plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora, entrara en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno subsane el vicio de inconstitucionalidad señalado, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo. Transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Ministro Ponente deberá, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo, remitir a la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de no alcanzar la votación calificada requerida, se desestimará el asunto y se ordenará su archivo.
Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el	~~Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local,, según corresponda.~~

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.	
	Artículo 232 bis. Cuando alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos de su competencia que versen sobre materia común, haya formado jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, dará vista con ello al Pleno para que dentro de los treinta días siguientes se pronuncie sobre el criterio sostenido en la misma. De aprobarse por mayoría de los ministros presentes, se procederá de inmediato, conforme a lo previsto en el artículo 232. En caso contrario, se procederá a la emisión del nuevo criterio, el cual será obligatorio y reemplazará a aquel que dio origen a la discusión, sin afectar las situaciones jurídicas decididas con anterioridad; si en éste subsistiera la inconstitucionalidad de la norma general pero por motivos y con alcances diversos, igualmente se estará a lo dispuesto en el artículo 232.
Artículo 233. Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.	**Artículo 233**. Los Plenos de Circuito, que ~~conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.~~ **establezcan jurisprudencia por contradicción de criterios o tengan conocimiento que dentro de su circuito se ha emitido jurisprudencia por reiteración de criterios o sustitución, en la que se determine, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de una norma general, deberán informar de ello al Máximo Tribunal, para los efectos siguientes:** **I. Constate si, el criterio ahí sostenido pugna con el sustentado por otro Pleno o tribunal colegiado de circuito y, en su caso, actúe**

	conforme a lo previsto en el artículo 226, fracción II de esta ley. II. De no existir el conflicto a que se refiere la fracción anterior: a) Si se trata de jurisprudencia que declare inconstitucional una norma local y siempre que, a juicio de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto no revista importancia y trascendencia para el ámbito jurídico nacional, proceda de inmediato, en los términos del artículo 232. b) En caso contrario, se pronuncie, dentro de los treinta días siguientes, sobre la jurisprudencia del Pleno de Circuito o del tribunal colegiado de circuito, conforme a las reglas previstas en el artículo 232 bis.

Los cambios previstos por esta iniciativa en la Ley de Amparo, son:

1. Respecto del artículo 73, reiterar a nivel legal la hipótesis de excepción a que nos referimos en el primer párrafo, de la fracción II, del artículo 107 constitucional.

2. En cuanto al artículo 231, suprimir el texto del primer párrafo y recorrer el del actual segundo, el cual prevé la hipótesis de excepción contenida en el diverso artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, relativa a la imposibilidad de iniciar un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad tratándose de normas fiscales, regla de improcedencia aplicable con independencia del sistema por el que se emita la jurisprudencia que declare inconstitucional la norma.

3. Por lo que hace al 231 bis, se introduce este precepto, a partir del texto del actual primer párrafo del artículo 231; ello obedece a que dicha regla es específica, de aplicación exclusiva para aquellos casos en que se esté formando jurisprudencia por reiteración, concretamente cuando se tengan dos de los cinco criterios legalmente exigidos para ello.

4. En lo tocante, al artículo 232, éste aplicaría a casos en que:

    a) Se haya formado jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley.

b) En la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general;
c) Por el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia o alguna de sus Salas en asuntos de su competencia exclusiva por materia** (es decir, asuntos de la especialidad de la Sala -civil, penal, administrativa, de trabajo, en los que no se aborden cuestiones o reglas comunes a ambas).

- En este supuesto, se avisará de inmediato a la Presidencia de la propia SCJN, para que:

a) Notifique de ello al órgano emisor de la norma inconstitucional acompañando los documentos necesarios para ello.
b) Integre el expediente; y,
c) Lo turne al Ministro designado como ponente.

- Notificado el órgano emisor:

a) Se le otorgará el plazo de noventa días para que modifique efectivamente (sustancialmente, salvando todo vicio de inconstitucionalidad) o derogue su norma.
b) A continuación se establece la regla para el cómputo del plazo, tratándose de órganos legislativos Federal o local (se recorre el texto del actual último párrafo del mismo precepto, para mayor claridad).
c) Se precisa la forma y términos en que debe proceder la SCJN ante las posibles actitudes que adopte la autoridad emisora después de haber sido notificada de la existencia de la jurisprudencia en cuestión, lo anterior conforme a lo previsto en su propio **ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013, DE VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

5. El artículo 232 bis, resultará aplicable a aquellos casos en que:

a) Se haya formado jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley.
b) En la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general;
c) Por el **alguna de las Salas de la SCJN en asuntos de su competencia que versen sobre materia común** (es decir, asuntos que independientemente de su materia específica -civil, penal, administrativa o de trabajo- entrañan temas no especializados).

En esta hipótesis, al resultar necesario el punto de vista de todos los ministros que integran en Máximo Tribunal, se propone dar vista con la tesis al Pleno para que se

pronuncie respecto del criterio propuesto, pudiendo o no validarlo, ello en aras de procurar la máxima seguridad jurídica.

6. Por último, el artículo 233, determina la actuación de la SCJN cuando la jurisprudencia por virtud de la cual se reconozca la inconstitucionalidad de una norma general, sea emitida por un Pleno de Circuito o un tribunal colegiado de circuito, debiendo previamente verificar si la misma no entra en contradicción con alguna otra sustentada por otro órgano jurisdiccional competente para ello y, en su caso, resolver el problema en cuestión y fijar el criterio obligatorio correspondiente. En caso contrario, determinar si es el caso de aplicar directamente el artículo 232 o bien, el procedimiento previsto en el diverso 232 bis de la ley.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
Texto vigente	**Texto reformado**
Artículo 41 Ter. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Plenos de Circuito para: **I.** ... **II.** ... **III.** ... **IV.** Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.	**Artículo 41 Ter.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Plenos de Circuito para: **I.** ... **II.** ... **III.** ... IV. ~~Solicitar~~ Informar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a lo dispuesto por el artículo 233, de la Ley de Amparo y los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, ~~que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad~~ cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia ~~derivada de amparos indirectos en revisión~~ a través de cualquiera de las formas previstas por la ley, en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Como puede observarse, el numeral reformado adecua las facultades de los Plenos de Circuito, conforme al espíritu de esta iniciativa, a fin de que pueda informar a la SCJN sobre la existencia

de jurisprudencia dentro de su circuito e iniciar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

Con base en las razones expuestas, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la Republica, se somete a la digna consideración del Senado de la Republica la siguiente Iniciativa con proyecto de:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 41 TER, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 73, 231, 232 y 233 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se le adicionan los diversos 231 bis y 232 bis, para quedar como siguen:

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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, con excepción de aquellos casos en los cuales se reconozca la violación de un derecho fundamental de naturaleza supraindividual de tipo difuso.

...

Artículo 231. Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Artículo 231 bis. 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, lo harán del conocimiento del Presidente de ese Alto Tribunal, con el objeto de que ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes, a fin de que, en uso de sus facultades y de ser posible, se encuentre en aptitud de modificar o derogar su producto legislativo y con ello salve el vicio de inconstitucionalidad detectado.

Artículo 232. Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o alguna de sus Salas, en asuntos de su competencia exclusiva por materia, establezcan jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, lo harán del conocimiento de la Presidencia de ese Alto Tribunal, para que mediante proveído se ordene:

I. Realizar la notificación por oficio a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al oficio de mérito deberá acompañarse copia certificada de las sentencias que hayan motivado la formación de jurisprudencia que dio origen al procedimiento y, de ser posible, de la propia tesis jurisprudencial, así como las recomendaciones necesarias para salvar de modo efectivo el problema de inconstitucionalidad detectado.

II. Integrar el expediente de la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad; y,

III. Turnarlo al Ministro que corresponda.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma, se le otorgará el plazo de noventa días para que modifique efectivamente o, en su caso, derogue la norma declarada inconstitucional. Cuando la autoridad emisora de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el mencionado plazo se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal o Local, según corresponda.

Si antes de vencer el plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora, entrara en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno subsane el vicio de inconstitucionalidad señalado, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro Ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo.

Transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Ministro Ponente deberá, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo, remitir a la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de no alcanzar la votación calificada requerida, se desestimará el asunto y se ordenará su archivo.

Artículo 232 bis. Cuando alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos de su competencia que versen sobre materia común, haya formado jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, dará vista con ello al Pleno para que dentro de los treinta días siguientes se pronuncie sobre el criterio sostenido en la misma.

De aprobarse por mayoría de los ministros presentes, se procederá de inmediato, conforme a lo previsto en el artículo 232. En caso contrario, se procederá a la emisión del nuevo criterio, el cual será obligatorio y reemplazará a aquel que dio origen a la discusión, sin afectar las situaciones jurídicas decididas con anterioridad; si en éste subsistiera la inconstitucionalidad de la norma general pero por motivos y con alcances diversos, igualmente se estará a lo dispuesto en el artículo 232.

Artículo 233. Los Plenos de Circuito, que establezcan jurisprudencia por contradicción de criterios o tengan conocimiento que dentro de su circuito se ha emitido jurisprudencia por reiteración de criterios o sustitución, en la que se determine, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de una norma general, deberán informar de ello al Máximo Tribunal, para los efectos siguientes:

II. Constate si, el criterio ahí sostenido pugna con el sustentado por otro Pleno o tribunal colegiado de circuito y, en su caso, actúe conforme a lo previsto en el artículo 226, fracción II de esta ley.

III. De no existir el conflicto a que se refiere la fracción anterior:

a) Si se trata de jurisprudencia que declare inconstitucional una norma local y siempre que, a juicio de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto no revista importancia y trascendencia para el ámbito jurídico nacional, proceda de inmediato, en los términos del artículo 232.

b) En caso contrario, se pronuncie, dentro de los treinta días siguientes, sobre la jurisprudencia del Pleno de Circuito o del tribunal colegiado de circuito, conforme a las reglas previstas en el artículo 232 bis.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción IV, del artículo 41 Ter, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Artículo 41 Ter. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Plenos de Circuito para:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Informar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a lo dispuesto por el artículo 233, de la Ley de Amparo y los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia a través de cualquiera de las formas previstas por la ley, en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad que se encuentren pendientes de resolver por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones aplicables al momento en que fueron iniciados hasta su resolución definitiva.

Salón de sesiones del Senado de la República, a los 26 días del mes de noviembre de 2019.

SUSCRIBEN

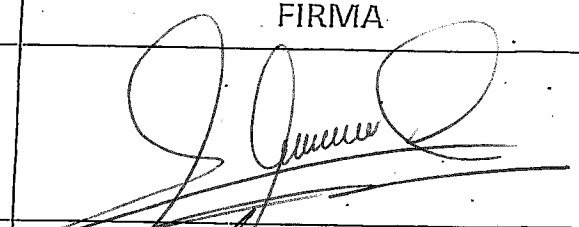
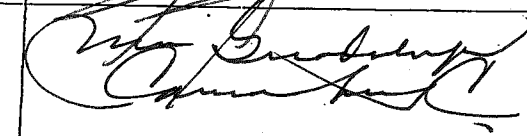
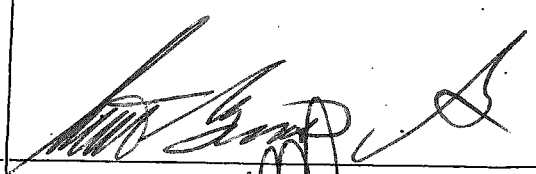
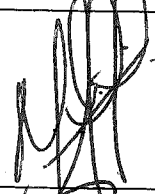
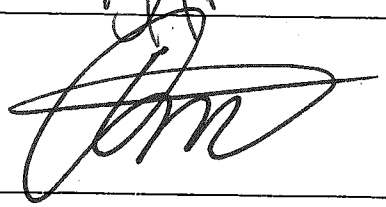
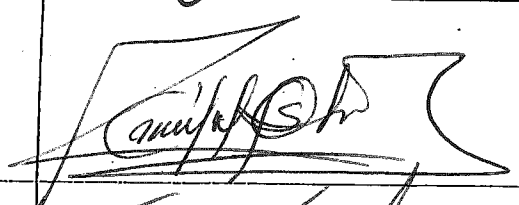
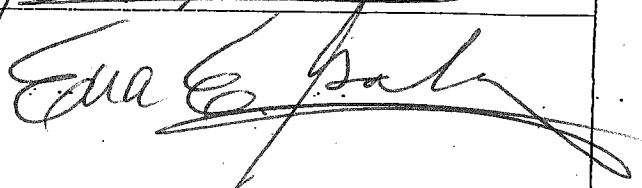
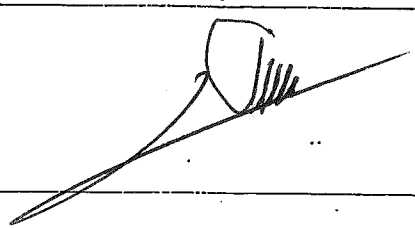
SEN. RUBÉN ROCHA MOYA

SEN. MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA

SEN. IMELDA CASTRO CASTRO

SEN. JULIO MENCHACA SALAZAR

ASUNTO:	FECHA:

NOMBRE	FIRMA
ANA LILA RIVERA RIVERA	
MA. GUADALUPE CUARRUBIAS CERVANTES	
ARTURO BOUDS C	
VERONICA CAMINO F.	
Emilio Alvarez Izaz.	
Aníbal Ostos Ortega	
Eva E. Galaz	
DANIEL GUTIERREZ CASTORENA