

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

RODRIGO SALAZAR MUÑOZ*

Resumen

El presente extenso constituye una de las primeras aproximaciones a la Declaratoria General de Inconstitucionalidad y contiene una propuesta de definición en la que se analiza su naturaleza jurídica mediante el estudio de sus elementos característicos y de sus principios. También aborda el tipo de normas que pueden ser invalidadas por esta nueva figura jurídica y los actos procesales y procedimentales que son necesarios para llevarla a cabo. Finalmente, se expresa una proyección sobre los posibles efectos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe dar a ese nuevo mecanismo de control constitucional.

Summary

This article constitutes one of the first approximations to the General Declaration of Unconstitutionality and contains an offer of definition in which his juridical nature is analyzed by the study of his characteristic elements and of his principles. Also it approaches the type of laws that can be invalidated by this one new juridical figure and the procedural acts that are necessary to carry out her. Finally, it presents a projection about the possible effects that the Plenary session of the Supreme Court of Justice of the Nation must give to this new mechanism of constitutional control.

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: rsalazar@salazaryasociados.com.mx

Palabras clave

Declaratoria General de Inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ministros, Juicio de Amparo.

Key words

General Declaration of Unconstitutionality, Supreme Court of Justice of the Nation, Constitution of the United States of Mexico, Ministers, Amparo.

Introducción

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad (DGI) fue insertada en el sistema jurídico mexicano con la reforma constitucional de 2011 y fue reglamentada con la expedición de la Ley de Amparo en abril de 2013. Con ella se modificaron los paradigmas tradicionales sobre los que se construyó el juicio de garantías, entre los que se encuentra el principio de relatividad de las sentencias.

Gracias a la DGI, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) puede invalidar una norma general considerada violatoria de la Constitución, cuando se haya impugnado mediante el juicio de amparo indirecto y se haya agotado el procedimiento previsto en los ordenamientos.

El presente extenso constituye una de las primeras aproximaciones a la figura jurídica recién creada, la cual no se puede entender sin el juicio de amparo que necesariamente se debe agotar para fijar un precedente o sin la jurisprudencia que le dará el límite a su contenido. Para los efectos de este análisis, se estudiará la DGI de manera aislada a las anteriores instituciones, dando énfasis a sus elementos característicos y a sus principios para poder proyectar una propuesta de definición que nos ayude a establecer su naturaleza jurídica.

De la misma manera, se analizarán las normas que pueden ser objeto de una DGI y los actos procesales y procedimentales que eventualmente culminarán con su expedición. Finalmente, se realizará una propuesta sobre los posibles efectos que el Pleno de la SCJN debe dar a la nueva figura jurídica.

I. Antecedentes

Han sido muchos y muy variados los mecanismos de control constitucional¹ que han acompañado a las distintas constituciones mexicanas, como la facultad otorgada por la Carta Magna de 1824 a la SCJN para conocer sobre “*las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la Ley*”;² la competencia otorgada por la Constitución centralista de 1836 al Supremo Poder Conservador para declarar nula cualquier ley que sea contraria a sus disposiciones³ —con un efecto *erga omnes*—;⁴ o la inclusión del control difuso de constitucionalidad, al estilo estadounidense, así como del juicio de amparo en la de 1857.⁵

Los lineamientos esenciales del juicio de amparo encuentran su fundamento en el proyecto de Constitución Yucateca de 1840, el cual fue elaborado, principalmente, por Manuel Crescencio Rejón. En el proyecto se pretendía otorgar “*competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado (Poder Ejecutivo) o leyes de la Legislatura (Poder Legislativo) que entrañan una violación al Código Fundamental*”.⁶

El también llamado juicio de garantías no se puede entender sin el voto particular de Mariano Otero en el Acta de Reforma de 1847, que tuvo por objeto recuperar la vigencia de la Constitución de 1824. Al emitir su voto, estableció que el juicio de amparo debía regirse por el principio de relatividad de las sentencias, para que sus resoluciones afecten de manera única y exclusiva a las partes.

El anterior principio no se puede analizar o contemplar de manera aislada, ya que Otero propuso, en materia de control constitucional, un sistema mixto en el ordenamiento mexicano, en el que se otorgara al Congreso de la Unión la facultad para declarar nulas aquellas leyes locales o

¹ Definiremos a los mecanismos de control constitucional como aquéllos medios de defensa que prevén, nulifican y reparan las violaciones a la Constitución y que garantizan su efectividad y la del orden jurídico fundado en ella.

² Artículo 137, fracción V, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1824.

³ Cfr. Arizpe Narro, Enrique. *La Primera Sentencia de Amparo*, 3ª reimpr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, pp. 21-24.

⁴ *Erga omnes* (respecto de todos) se refiere al ámbito de aplicación y observancia de una norma, en el que sus efectos se proyectan de manera indeterminada y general a los sujetos.

⁵ Se reguló en el artículo 102: “*Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á (sic) petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á (sic) protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.*” *Constitución Política de la República Mexicana*, México, 1857.

⁶ Burgoa, O., Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 32ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 115.

estatales contrarias a la Constitución, mientras que a las legislaturas de los Estados, la competencia para invalidar las disposiciones expedidas por el Congreso que violenten la norma fundamental. A la par del anterior mecanismo, el jurista en mención propuso la inclusión del juicio de amparo, el cual tiene por objeto la salvaguarda de los derechos del hombre y de las garantías individuales de los gobernados frente a los excesos del Estado, el cual sería conocido por la SCJN.⁷

El primer mecanismo de control propuesto por Otero tenía por objeto que el órgano político competente conociera sobre la constitucionalidad de leyes, y en caso de existir contradicción, decretara la nulidad de la norma general contraria a la Constitución mediante la expedición de una norma con efecto *erga omnes*. El segundo mecanismo fue concebido de manera distinta: en éste se analiza la constitucionalidad de una determinada norma o de un acto desde la perspectiva de las violaciones a las garantías individuales de un ciudadano, por lo que las resoluciones del juicio de amparo tienen un efecto *inter partes*.⁸

Por lo que hace a la regulación del juicio de garantías, los textos constitucionales de 1857 y de 1917 fueron inspirados por los postulados de Rejón y Otero. Aunque no existe consenso sobre quién es el padre de tan memorable institución, lo cierto es que ambos aportaron grandes ideas, planteamientos y razonamientos que sentaron las bases del juicio de amparo.

En el año 2011, se publicaron dos reformas constitucionales que cambiaron los paradigmas del sistema jurídico mexicano: la primera de ellas en materia de amparo y la segunda en derechos humanos,⁹ publicadas el 6 y 10 de junio, respectivamente.

La reforma de amparo tuvo por objeto la modificación de los artículos 103 y 107, entre otros, de nuestra Carta Magna, para el efecto de ampliar la procedencia del juicio hacia aquellos actos de autoridad *“que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protec-*

⁷ Cfr. Elías Mussi, Edmundo y Silva Ramírez, Luciano. *La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *El Juicio de Amparo, a 160 años de la primera sentencia*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011, pp. 29-31.

⁸ *Inter partes* (entre las partes) se refiere al ámbito de aplicación y observancia de una norma, en el que sus efectos se proyectan a una persona o personas determinadas, de manera individualizada.

⁹ La reforma en derechos humanos tuvo por objeto la modificación de la concepción tradicional de las garantías individuales que son otorgadas por el Estado para dar paso al reconocimiento de los derechos humanos y las garantías individuales, al ser inherentes a la naturaleza humana. También se incluyó la figura de la interpretación conforme al Bloque de Constitucionalidad y al efecto establece que todas las normas que reconozcan derechos humanos (del rango jerárquico que sean) se deberán interpretar y aplicar mediante el principio *pro personae*, es decir, a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, con el mayor beneficio a la persona, Cfr. Art. 1, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2013.

ción por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte";¹⁰ así como de extender la legitimación para promover el juicio a aquellas personas que tengan algún interés legítimo o colectivo; entre otras disposiciones. Uno de los cambios más importantes, consistió en la introducción de la DGI en el ordenamiento mexicano, por medio de la cual la SCJN puede, en determinados casos y después de agotar el procedimiento respectivo, expulsar del sistema jurídico aquellas normas generales que sean contrarias a la norma fundamental.

En el año 2011, ante el inicio de la vigencia de la reforma constitucional y la falta de expedición de la ley reglamentaria por parte del Congreso de la Unión, la SCJN se vio en la necesidad de expedir el Acuerdo General 11/2011 que reguló los procesos operativos necesarios para perfeccionar una DGI.¹¹

No fue sino hasta el 3 de abril de 2013 que se promulgó una nueva y diferente Ley de Amparo para reglamentar los artículos constitucionales reformados en el año 2011, la cual aportó poco tratándose de la DGI, al ser prácticamente una copia de lo dispuesto por el artículo 107, fracción II, segundo y tercer párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Naturaleza jurídica

En nuestra opinión, podemos definir a la DGI como aquel mecanismo de control constitucional realizado por órgano jurisdiccional mediante un acto materialmente legislativo que tiene por objeto la expulsión del sistema jurídico de aquellas normas generales que contravengan la Constitución.

La Constitución es la norma fundamental de todo sistema jurídico¹² al ser la base sobre la cual se expiden las disposiciones secundarias y se construye el ordenamiento, estableciendo su unión y coherencia. Por ello, en ella se prevén una serie de normas programáticas que se traducen en mandatos dirigidos a los distintos órganos del Estado para obligarlos a garantizar las condiciones necesarias para la permanencia del orden constitucional.

Ya que la Carta Magna puede ser violentada o vulnerada, al tratarse de una norma, es que ésta incluye en su texto distintos mecanismos

¹⁰ Artículo 103, *ídem*.

¹¹ *Cfr. Acuerdo General 11/2011*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011.

¹² *Cfr. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado*, trad. LEGAZ, Labor, Barcelona, 1934, pp. 325-327.

que controlan su efectividad y perdurabilidad, los cuales permiten que se reparen y que se resarzan las afectaciones a las disposiciones constitucionales.

Se afirma que la DGI es un mecanismo de control constitucional por su efecto, consistente en soslayar del sistema normativo a todas aquellas disposiciones generales que sean declaradas inconstitucionales por el órgano jurisdiccional competente. Con su expedición, se garantiza que las normas secundarias sean armónicas con el texto fundamental, asegurando que no existan problemas sistémicos en el ordenamiento jurídico.

La DGI se erige junto con la Acción de Inconstitucionalidad¹³ y la Controversia Constitucional¹⁴ como un mecanismo de control constitucional que tiene un efecto *erga omnes*.

Por otro lado, se afirma que la DGI es un acto formalmente jurisdiccional atendiendo a la naturaleza del órgano que la genera, ya que la competencia para realizarla fue otorgada al Pleno de la SCJN.

Se trata de un acto materialmente legislativo, ya que se concreta mediante una norma general, abstracta e impersonal, que regula con detalle y de manera pormenorizada¹⁵ la derogación de una disposición, con características afines, que sea contraria al texto constitucional. El anular o derogar un acto materialmente legislativo equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de este tipo de actos tiene el mismo carácter de generalidad que el anulado;¹⁶ inclusive para comenzar su vigencia debe revestir el requisito de publicidad que es propio de ese tipo de disposiciones, al tener que darse a conocer mediante la divulgación que se realice en el Diario Oficial de la Federación.

¹³ “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.” Artículo 105, Fracción II, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2013.

¹⁴ “De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal [...] la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos” Artículo 105, Fracción I, *Ídem*.

¹⁵ Cfr. *NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES*, en *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, T.C.C., Tomo XXII, México, Agosto de 2005, p. 1695.

¹⁶ Cfr. Kelsen, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, la Justicia Constitucional*, Trad. TAMAYO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, p. 54.

III. Principios

Existen diversos principios que dan sentido a la inclusión de la nueva figura jurídica en el ordenamiento mexicano, los cuales han sido abordados por diversos autores en algunas fuentes, tales como la igualdad ante la ley o el pleno acceso a la justicia.¹⁷ Desde nuestra perspectiva, bastan los siguientes principios para justificar su existencia:

1. *Supremacía Constitucional*

El objeto de los mecanismos de control constitucional consiste en vigilar que las disposiciones contenidas en la norma fundamental sean obedecidas, cumplidas y aplicadas en todo el ordenamiento, al ser la norma de mayor jerarquía. Por ello, la existencia de esos mecanismos se explica, principalmente, por el principio de supremacía constitucional, *“por medio del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y unifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo”*.¹⁸

Por el principio de supremacía se sitúa a la Constitución en el máximo nivel jerárquico del sistema jurídico, refiriéndola como la norma de normas, al establecer las bases sobre las que se construirá el ordenamiento. Por ello, se debe impedir la vigencia de las normas secundarias que sean contrarias a la Carta Magna, formal o materialmente.

A través de los mecanismos de control se garantiza el efectivo cumplimiento del principio de supremacía constitucional, al ser aquéllos medios reparadores de la arbitrariedad que sirven para garantizar que la Constitución se respete como ley suprema y que todas las normas secundarias (leyes o actos) sean acordes a ella.

El efecto *erga omnes* de la DGI resulta fundamental para tutelar el principio en comento, ya que éste impide la vigencia de las normas secundarias que contravengan la Constitución y permite la unión y coherencia de todo el sistema.

¹⁷ Vid. ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 115-119.

¹⁸ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 8ª. ed., 1ª reimpr., Porrúa, México, 2012, pp. 1-2.

2. Regularidad normativa

El principio de supremacía antes abordado y el de regularidad normativa están íntimamente relacionados. El primero establece la jerarquía de la Constitución en el sistema y el segundo determina el nexo que existe entre las normas secundarias y la Carta Magna.

Hans Kelsen explicó la necesidad del control constitucional desde la perspectiva de la regularidad normativa, la cual consiste en que todos los actos jurídicos -normas generales o individualizadas- de un determinado sistema deben ser congruentes con la norma fundamental, so pena de anulabilidad. Para él, la regularidad *“no es, entonces sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico”*.¹⁹

Aunado a lo anterior, postuló que para hacer efectivas las *“garantías de la regularidad”*²⁰ se debe confiar la anulación de los actos irregulares a un organismo *ad hoc*, independiente del Parlamento, ya que así se evita un eventual conflicto de intereses consistente en la invalidación de las normas que fueron expedidas por ese mismo órgano, estableciendo así la necesidad de un Tribunal Constitucional.²¹

En el sistema jurídico mexicano, la SCJN tiene la facultad de invalidar de manera generalizada y de expulsar del sistema normativo todas aquellas disposiciones irregulares mediante la Acción de Inconstitucionalidad, la Controversia Constitucional y la DGI, controlando de esa forma que las normas secundarias sean acordes a la Constitución, asegurando la regularidad y la uniformidad de todo el sistema.

La creación de la DGI supera un problema de inconsistencia sistémica que subsistió hasta antes de la reforma constitucional de 2011,²² ya

¹⁹ Kelsen, Hans. *La Garantía Jurisdiccional... op. cit.*, p.14.

²⁰ Para Kelsen existen dos tipos de garantías de regularidad, *“las garantías preventivas tienden a advertir la realización de actos irregulares. Las garantías represivas reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tienden a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que se ha causado, a hacerlo desaparecer, y eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular”*, *Ibidem*, p. 34.

²¹ Para determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional se debe atender a dos criterios, el formal y el material: Por lo que hace al formal, el Tribunal Constitucional se entiende como aquél órgano creado para conocer de manera especial y exclusiva de los conflictos constitucionales, situando fuera de tal competencia al aparato jurisdiccional. Mientras que en la material, el Tribunal Constitucional se entiende como aquél órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental contenidas en la Carta Magna. *Cfr.* FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. “Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.). DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, Porrúa, México, 2001, pp. 57-91 y p. 66.

²² El cual no fue resuelto por la jurisprudencia, no obstante que es obligatoria para los órganos jurisdiccionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la abrogada Ley de Amparo

que en el ordenamiento mexicano permanecen vigentes aquellas normas generales irregulares que fueron declaradas inconstitucionales por una jurisprudencia, al no tener un efecto *erga omnes* ni de invalidación. Con la introducción de la DGI y su efecto *erga omnes* se impedirá que las normas que contravengan el orden constitucional tengan vigencia dentro del sistema, garantizando así su armonía, unidad y coherencia.

3. *Economía procesal / Impartición de justicia pronta y expedita*

El principio de economía procesal está íntimamente relacionado con el de impartición de justicia pronta y expedita. Consiste en la obtención del máximo resultado posible con el mínimo de esfuerzo, actividades, recursos y tiempo; además, se refiere a los actos procesales, expensas y gastos dentro del procedimiento.

Se trata de un principio de suma importancia en cualquier sistema jurídico contemporáneo, ya que si se aplica de una manera adecuada en la impartición de justicia, el Estado podrá reducir los costos que le implica esta actividad y daría celeridad y rapidez a sus fallos, garantizando de una mejor manera el acceso a la justicia.

Antes de la incorporación de la DGI, un ciudadano no podía desvincular de su esfera jurídica aquellas normas generales declaradas inconstitucionales por una jurisprudencia, a menos que promoviera un juicio de amparo en contra de tales disposiciones. Esto resultaba imposible tratándose de actos materialmente legislativos de naturaleza *autoaplicativa*, entendiéndose por ésta la capacidad de afectar los derechos de las personas con su sola entrada en vigor, en cuyo caso se entendía que el gobernado consintió la norma pues debió interponer la demanda de garantías a los treinta días de haberse publicado en los medios que correspondan.

Por ello, la Cámara de Senadores, a través de sus comisiones, consideró que la integración de la DGI en el sistema jurídico mexicano es de vital importancia para lograr una mayor eficiencia en la impartición y en el acceso a la justicia, al afirmar que:

"[...] se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declarados (sic) inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder

mexicana: "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales".

*Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de la justicia”.*²³

IV. Objeto

Tanto la Constitución como la Ley de Amparo prevén que la DGI *se configura cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma general que haya sido impugnada mediante el juicio de amparo indirecto en revisión.*²⁴ Si el efecto de ese mecanismo consiste en derogar una norma materialmente legislativa, de naturaleza general y abstracta, esta jamás podrá versar sobre las normas jurídicas individualizadas.

La Ley de Amparo contiene un listado de las normas generales en contra de las cuales procede el juicio indirecto, entre las que se encuentran los tratados internacionales de los que México sea parte,²⁵ las leyes federales, los reglamentos federales, las constituciones estatales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes locales, los reglamentos locales y cualquier decreto, acuerdo o normativa de observancia general haciendo alusión a los actos administrativos generales.

Para que los actos materialmente legislativos antes mencionados comiencen su vigencia es necesario que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, en la gaceta local o estatal, o en el medio que la legislación establezca, ya que a diferencia de las normas jurídicas individualizadas, que surten efectos al momento de ser notificadas, las disposiciones generales lo hacen a partir del momento en el que son dadas a conocer a todos sus destinatarios.

Es de destacarse que *tanto la Constitución como la Ley de Amparo establecen la prohibición de realizar una DGI respecto de las normas generales en materia tributaria*, debido al impacto que provocaría en la economía del país.

Otra cuestión trascendental respecto del tipo de normas que serán derogadas por una eventual DGI, es que éstas contravengan la Constitución. Ello implica que el mecanismo de control sujeto a estudio no aplica-

²³ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las Comisiones Unidas de justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la 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*, México, 2011, p. 40. Se puede consultar en <http://www.cjf.gob.mx/reformas/boletin/0812/5.2NuevaLeyAmparo.pdf> mayo de 2013.

²⁴ *Cfr.* Artículo 107, Fracción II, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2013 y Artículos 231 y 232, *Ley de Amparo*, México, 2013.

²⁵ Exceptuando a las normas contenidas en los tratados que reconozcan derechos humanos, ya que éstas formarán parte del Bloque de Constitucionalidad, en términos del artículo 1º Constitucional.

rá en contra de aquellas disposiciones que violenten derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, no obstante que en contra de este tipo de normas proceda el juicio de amparo indirecto. Por tal razón, el Pleno estableció que la DGI operará “*cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista el problema de su constitucionalidad*”.²⁶

V. Procedimiento

Para efectos prácticos, resulta conveniente distinguir dos fases en el procedimiento de la DGI: una previa, que no tiene una relación directa con la figura sujeta a estudio, y otra propia, que contiene todos los actos procedimentales que culminarán con la expedición de la DGI.

1. *Previo: Amparo Indirecto en Revisión en contra de una Norma General considerada Inconstitucional*

Resulta conveniente precisar que la DGI no derivará de los procedimientos de amparo directo, ya que en ese tipo de proceso el acto reclamado consiste, principalmente, en las “*sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio*”.²⁷ Por ello, cuando se impugna alguna de esas resoluciones por considerar que en ellas se aplicó una norma general que violenta la Constitución, “*ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia*”.²⁸

Para que se configure una DGI se debe agotar un procedimiento previo, sin el que no se podrá fijar un precedente o un criterio jurisprudencial. Esta fase comienza necesariamente con la interposición de la *demandas de amparo indirecto* en contra de disposiciones generales que se estimen violatorias de la Carta Magna, con las formalidades, requisitos y límites establecidos para la substanciación del proceso. Esta primera instancia concluirá con la expedición de la sentencia respectiva, en la que el órgano jurisdiccional competente conceda o niegue la protección de la justicia federal al quejoso.

Asimismo, se deberá interponer, en contra de la anterior resolución, un *recurso de revisión*, para dar inicio a la segunda instancia, el cual será

²⁶ Acuerdo General 11/2011..., *op. cit.*

²⁷ Artículo 170, Fracción I, *Ley de Amparo*, México, 2013.

²⁸ Artículo 175, Fracción IV, *Ídem*.

conocido y resuelto por los órganos dotados de competencia para expedir criterios jurisprudenciales, es decir, los Tribunales Colegiados de Circuito, el Pleno o las Salas de la SCJN.²⁹

Después de la expedición de la sentencia de segunda instancia, también denominada *amparo indirecto en revisión*, el órgano que haya resuelto generará un criterio jurisprudencial en el que se contendrán las razones lógico-jurídicas por las que se consideró que la norma general combatida contraviene la Constitución.

Resulta conveniente precisar que *sólo los criterios jurisprudenciales que establezcan un precedente de inconstitucionalidad darán como resultado una DGI*, ya que ésta tiene por objeto la invalidación de las normas que violenten la Constitución, por lo que si algún criterio determina la constitucionalidad de las disposiciones, éste no traspasará los límites y alcances propios de la jurisprudencia.

2. Propio: Declaratoria General de Inconstitucionalidad⁸⁰

Inicia cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, las Salas o el Pleno de la SCJN, resuelven sobre la inconstitucionalidad de una norma general *por segunda ocasión consecutiva* emitiendo el criterio jurisprudencial respectivo. En este caso, el Presidente de la Sala o del Pleno de la SCJN informará a la autoridad emisora de ese segundo precedente.

Ni la Constitución ni la Ley de Amparo establecen la razón de la anterior notificación, ya que sólo imponen a la SCJN la obligación de realizarla. Tal vez el constituyente y el legislador consideraron esta formalidad para hacer del conocimiento de la responsable una eventual DGI.

Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integra una jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria,³¹ lo comunicará por escrito a la Presidencia de la SCJN con el objeto de certificar que el criterio jurisprudencial no ha sido analizado anteriormente o, en su caso, si existe alguna contradicción de tesis pendiente de resolución sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.³²

En el momento en el que se establezca la *jurisprudencia por reiteración* que determine la inconstitucionalidad de la disposición, es decir,

²⁹ Cfr. Artículo 40, *Ídem*.

³⁰ Cfr. Artículos 231 a 235, *Ídem*.

³¹ 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. Cfr. *Acuerdo General 11/2011...*, *op. cit.*

³² Cfr. *Ídem*.

después de darse cinco criterios en el mismo sentido por el mismo órgano jurisdiccional, la Presidencia de la SCJN notificará a la autoridad emisora para que un plazo máximo de noventa días modifique o derogue la norma declarada inconstitucional.

Si la autoridad que emitió la norma general es un órgano formalmente legislativo, el plazo referido en el párrafo que antecede se computará considerando los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones que sean determinados por la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o la Constitución Local, según corresponda.

Esa situación provoca un problema de inconsistencia sistémica en el periodo comprendido entre la generación de la jurisprudencia y la expedición de la DGI, ya que en ese lapso se permite la vigencia de una norma irregular, no obstante que ya existe una declaración jurisprudencial de invalidez en su contra.³³

En el supuesto en el que la autoridad emisora no solucione el problema de inconstitucionalidad respecto de la norma irregular en el plazo mencionado, se turnará el expediente a un ministro de la SCJN para que éste realice un proyecto de DGI, el cual no podrá, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, modificar el sentido de la jurisprudencia que le dio origen y deberá contener la fecha de inicio de vigencia, así como sus alcances y condiciones.

El ministro ponente enviará el proyecto a la Secretaría General de Acuerdos del Pleno para que ésta designe fecha para su discusión en sesión pública. Para que el Pleno de la SCJN pueda aprobar una DGI debe hacerlo con una *votación mínima de ocho de los once ministros* que lo integran, en cuyo caso, se mandará publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en el que se hubiera dado a conocer la norma inconstitucional dentro del plazo de siete días hábiles.

De no ser aprobado, el proyecto se desechará y se ordenará el archivo del asunto. Con ello se demuestra que la DGI no es una consecuencia necesaria del juicio de amparo indirecto promovido en contra normas generales, ya que *el Pleno de la SCJN tiene libertad para emitirla o descartarla*.

³³ El establecimiento de las fechas del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión se regula en el artículo 66 constitucional: “Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2013.

VI. Efectos

La regulación aplicable establece que los efectos de la DGI serán generales, obligatorios e irretroactivos, bajo los límites y alcances que disponga la jurisprudencia que le dio origen.

1. Generalidad

Desde el punto de vista del ámbito personal de validez, las normas jurídicas pueden ser genéricas o individualizadas. Las primeras son las que obligan o facultan a todos los sujetos que se encuadren en una hipótesis normativa abstracta, mientras que las segundas otorgan derechos o imponen obligaciones a personas determinadas de manera específica.³⁴

El principio de generalidad se asocia a la igualdad en la aplicación normativa. Ello se traduce en un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imposables o establecer las hipótesis conductuales, vincule las consecuencias de las disposiciones a todas aquellas personas que se encuentren dentro de las conductas reguladas.

Así, el principio de generalidad se presenta bajo dos ópticas: la *primera*, en sentido afirmativo, para que todas las personas que se encuentren en las hipótesis normativas cumplan las leyes o las disposiciones de carácter general; y la *segunda*, en sentido negativo, para impedir que a un cierto grupo de personas se les deje de aplicar ese tipo de normas jurídicas.³⁵

La característica de generalidad que reviste la DGI se hace tangible con su efecto *erga omnes*, ya que éste resulta necesario para derogar una disposición general y abstracta tal y como se explicó anteriormente.

2. Obligatoriedad

El Estado, a través de sus órganos, genera diversas disposiciones encaminadas a establecer e imponer un orden jurídico a la sociedad para garantizar el interés general; por ello, resulta necesario que todos los sujetos y agentes apliquen y respeten el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Las normas están hechas para respetarse y cumplirse, por lo que toda disposición tiene un carácter de obligatoriedad. Las normas jurídicas

³⁴ Cfr. García Máyne, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 52ª ed., reimpr., Porrúa, México, 2011, p. 82.

³⁵ Cfr. *PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS CRÉDITOS FISCALES OTORGADOS A TÍTULO DE BENEFICIO*, en *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, 1a. Sala, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 182.

no sólo son imperativos de conducta, sino que en éstas se contienen deberes y derechos que afectan la esfera jurídica de los distintos agentes. Gracias a ello, se impone a un sujeto la obligación de actuar en una cierta manera y al mismo tiempo faculta a otro para que exija de ésta el cumplimiento de su obligación.

Toda disposición normativa que contenga una obligación presenta dos vertientes: por un lado, hace depender la consecución de los efectos en ella establecidos a la realización de la conducta prevista en tal disposición; y por el otro, engendra un vínculo entre el sujeto obligado y el titular del derecho subjetivo para que éste pueda exigir del primero el cumplimiento del deber contenido en la norma.³⁶

La DGI se proyecta, al igual que todas las normas generales y abstractas, como una disposición que debe ser obedecida dentro del sistema jurídico. En especial, genera un derecho para que los particulares o gobernados, sean personas morales o físicas, exijan de los órganos y organismos del Estado el cumplimiento de una obligación, consistente en la no aplicación de la norma que fue declarada inconstitucional. Tal imperativo vincula a todas las autoridades para que cumplan con la DGI, ya que *“están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento”*.³⁷

Si alguna autoridad, con posterioridad a la entrada en vigor de una DGI, aplica la norma general invalidada por el referido mecanismo de control constitucional, le otorgará el derecho al afectado para denunciarlo ante el juez de distrito competente,³⁸ quien mandará dar vista a las partes y dictará una resolución en la que, de ser procedente, ordene a la autoridad aplicadora que deje sin efectos el acto denunciado. De no hacerlo, comenzará un procedimiento que podrá culminar con *“la imposición de una pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos”*.³⁹

3. No retroactividad

Los ordenamientos que regulan la DGI establecen que sus efectos no serán retroactivos, con excepción de la materia penal. Tal impedimento o límite no puede analizarse de manera aislada, ya que existe una disposición constitucional que regula la garantía de irretroactividad de los actos

³⁶ Cfr. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XX, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1982, p. 616.

³⁷ Artículo 197, *Ley de Amparo*, México, 2013.

³⁸ La jurisdicción se determina, por regla general, en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. Cfr. Artículo 201, *Ídem*.

³⁹ Artículo 267, *Ídem*.

materialmente legislativos, al establecer que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.⁴⁰

Si el anterior derecho fundamental se interpreta a *contrario sensu*, en relación con lo dispuesto en el artículo primero constitucional que contiene el de igualdad ante la ley y el principio *pro personae*,⁴¹ se advierte que la aplicación retroactiva de las normas generales en beneficio de los individuos constituye una garantía que se traduce en un derecho subjetivo público, por medio del cual los gobernados podrán exigir de las autoridades que dejen sin efectos aquellas obligaciones y sanciones que les hayan sido impuestas en materia penal, administrativa o fiscal con motivo de la aplicación de una norma declarada inconstitucional, siempre y cuando sean derivadas de relaciones jurídicas suscitadas entre el Estado y el particular que no afecten la esfera jurídica de terceros.⁴²

Por lo anterior, resulta conveniente distinguir las situaciones jurídicas a las que la DGI les puede dar un efecto retroactivo de las que no se les puede dar. Por lo que hace a los supuestos en los que se puede aplicar retroactivamente el mecanismo de control constitucional sujeto a estudio, se encuentran aquellas obligaciones o sanciones impuestas a los gobernados por la norma declarada inconstitucional; en este caso, se deben excluir aquellas que otorguen a un tercero el derecho correlativo para exigir el cumplimiento de la obligación o que en general puedan afectar derechos de terceros.

Por su parte, a los derechos adquiridos por el gobernado y a las situaciones jurídicas concretas celebradas al amparo de la norma general declarada como inconstitucional no se le podrá dar un efecto retroactivo a la DGI.

Para estar en posibilidades de comprender lo relativo a la retroactividad de una disposición general resulta necesario establecer previamente “si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de dere-

⁴⁰ Artículo 14 constitucional.

⁴¹ *Vid.* nota al pie número 9.

⁴² El criterio es corroborado en las tesis jurisprudencial *APLICACIÓN RETROACTIVA DE DISPOSICIONES FORMALMENTE ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLECEN SANCIONES. PROCEDE EN BENEFICIO DE LOS PARTICULARES CUANDO AQUÉLLAS REVISTAN LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD*. Emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, T.C.C., Tomo XXIX, junio de 2009, p. 1045., en relación con la jurisprudencia 2a./J. 8/98, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENÉFICAS AL PARTICULAR*. publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época, Tomo VII, marzo de 1998, p. 333.

chos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor".⁴³

El análisis de la aplicación retroactiva de la DGI, requiere el estudio de los efectos que ésta pudiera tener sobre las situaciones jurídicas definidas al amparo de la disposición que quedó invalidada, por lo que se debe comprobar si el acto concreto se celebró dentro del ámbito temporal de validez de dicha norma.

El ámbito temporal de validez de una disposición se refiere al momento en el que ésta se encuentra vigente dentro del ordenamiento jurídico. La vigencia se concibe como el periodo comprendido entre el momento en el que la norma comienza a producir sus efectos jurídicos y el instante en el que aquéllos cesan.

Para determinar si las situaciones jurídicas se realizaron durante la vigencia y al amparo de la disposición general materia de la DGI, se debe considerar que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte tal que si el primero se realiza, la segunda se debe producir, generando los derechos y obligaciones correspondientes. Por lo que si durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella, la DGI no podrá variar, suprimir o modificar las situaciones jurídicas celebradas con anterioridad a su expedición, a menos que se trate de alguno de los casos de excepción antes analizados.

Existen ocasiones en el que el supuesto y la consecuencia normativa no se suceden de modo inmediato: cuando la hipótesis o los efectos se dan en actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. En este supuesto se debe analizar el caso concreto a la luz de la teoría general de las normas,⁴⁴ pero por regla general no se podrá dar un efecto retroactivo a los actos o consecuencias parciales celebrados o ejecutados durante la vigencia de la norma declarada inconstitucional, a menos que se perfeccione una causal de excepción al principio de irretroactividad normativa.

⁴³ *RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS*, visible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, 1a. Sala, Tomo XXXIII,, abril de 2011, p. 285.

⁴⁴ *Cfr. RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, Pleno, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 16.

VII. Conclusión

La DGI soluciona algunos problemas que subsistían en el sistema jurídico mexicano hasta antes de las reformas en materia de amparo. En primer lugar, rompe con el principio de relatividad de las sentencias dictadas en el juicio de garantías cuando versan sobre la inconstitucionalidad de normas generales. Si la norma declarada inconstitucional es general y aplica a todos los gobernados, el efecto de su sanción deberá tener un efecto *erga omnes* para evitar que esa disposición se aplique en perjuicio de los ciudadanos.

De la misma manera, el nuevo mecanismo de control constitucional supera un problema de inconsistencia sistémica debido a su efecto general, ya que impide la vigencia de todas aquellas normas que contravengan el orden constitucional, garantizando así la armonía, uniformidad, regularidad, unidad y coherencia de todo el sistema normativo.

Bibliografía

ARIZPE NARRO, Enrique, *La Primera Sentencia de Amparo*, 3ª reimpr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

BURGOA O., Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 32ª ed., Porrúa, México, 1995.

CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. ed., 1ª reimpr., Porrúa, México, 2012, pp. 1-2.

ELÍAS MUSSI, Edmundo y SILVA RAMÍREZ, Luciano, *La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas*, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *El Juicio de Amparo, a 160 años de la primera sentencia*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1982, p. 616.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2001, pp. 57-91, p. 66.

KELSEN, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, la Justicia Constitucional*, Trad. Tamayo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.

—, *Teoría General del Estado*, trad. LEGAZ, Labor, Barcelona, 1934.

SENADO DE LA REPÚBLICA, Dictamen de las Comisiones Unidas de justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la 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, México, 2011.

ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Otras fuentes

Acuerdo General 11/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1824.

Constitución Política de la República Mexicana, México, 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2013.

Ley de Amparo, México, 2013.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.