

LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Margarita Beatriz LUNA RAMOS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El principio de relatividad de las sentencias de amparo.* III. *Marco constitucional de la declaratoria general de inconstitucionalidad.* IV. *Concepto de declaratoria general de inconstitucionalidad.* V. *Procedencia.* VI. *Forma de tramitación.* VII. *Primera declaratoria de inconstitucionalidad analizada por la Suprema Corte.* VIII. *Puntos que ofrecen discusión.*

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, mi agradecimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al Consejo de la Judicatura Federal, a la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), a las asociaciones de juzgadoras(es) de nuestro país y a los coordinadores del Congreso, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y María Elisa Franco Martín del Campo, por la invitación a participar en esta obra: *La Ley de Amparo de 2013: avances y retos a 10 años*, al lado de tan reconocidos juristas, en un balance de lo que ha implicado la aplicación de la nueva Ley de Amparo.

Diez años se dicen fácilmente, pero una década puede considerarse como el periodo en el que una institución puede demostrar su consolidación o su ineficiencia. Este lapso constituye un periodo en el que se puede reflejar la habilidad para adaptarse a los diversos cambios, para evolucionar y para reinventarse.

Es el caso de la nueva Ley de Amparo, publicada en abril de 2013. A diez años de su promulgación, el máximo tribunal del país ha interpretado las nuevas figuras jurídicas establecidas, a fin de darles correcto entendi-

* Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

miento, operatividad eficiente y, al propio tiempo, propiciar seguridad jurídica en nuestro sistema.

En estos diez años, el Poder Judicial ha navegado por aguas procelosas, en tiempos de cambios e incertidumbre en muchos aspectos. La idea de la Corte ha sido siempre buscar la correcta aplicación de las figuras novedosas, en aras de facilitar a los justiciables el acceso a la justicia.

En esta ocasión me referiré a una figura adoptada en la nueva Ley de Amparo, que vino a revolucionar ciertos principios muy arraigados en nuestro sistema, pero que hoy proporciona una mayor apertura en la aplicación del juicio de amparo contra leyes. Se trata, precisamente, de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Señalaré en qué consiste esta figura innovadora, cómo se encuentra regulada tanto en la Constitución como en la ley reglamentaria, cuándo procede, cómo se tramita, así como si realmente interfiere con el principio de relatividad de las sentencias y qué repercusiones tiene en nuestro sistema jurídico.

II. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Uno de los argumentos que más se utilizó en contra de la declaratoria general de inconstitucionalidad fue que atentaría contra el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Éste fue un argumento muy consistente para evitar su adopción. En principio, debe mencionarse, no sin falta de razón, pues en el caso de algunas propuestas generadas al respecto, de alguna forma contradecían este principio. Sin embargo, el procedimiento ideado en la Ley de Amparo de 2013 no trastoca este principio y propicia que la declaración general de inconstitucionalidad de una ley no solamente resulte obligatoria para las partes que intervinieron en el juicio de amparo, sino para todos los justiciables.

Para entender esta figura, en primer lugar, me referiré, en una explicación somera, al principio de relatividad de las sentencias en general, en el juicio de amparo y en particular en el amparo contra leyes que se tramita en la vía indirecta.

En todo procedimiento jurisdiccional, el acto jurisdiccional por excelencia es la sentencia que resuelve la controversia planteada. Uno de los principios que rige la emisión de una sentencia es el principio de relatividad. Es cierto que cuando nos referimos al principio de relatividad de las sentencias, quizá de manera inconsciente, lo relacionamos con el juicio de amparo. La razón de esta reacción obedece a que fue en el juicio de amparo

donde Mariano Otero explicó con mayor claridad cómo debía entenderse este principio, sobre todo en aquellos asuntos en los que se impugna la inconstitucionalidad de alguna ley. Por ello se le conoce también con el nombre de “Principio Otero”.

Este principio consiste en que la sentencia, una vez que adquiere el carácter de definitiva e inatacable, es decir, de cosa juzgada, se convierte en norma jurídica individualizada, obligatoria para las partes que intervinieron en el juicio respectivo. Este principio no es privativo del juicio de amparo, sino de toda sentencia que se pronuncie en un procedimiento jurisdiccional.

Si tenemos una controversia en la que se interpreta un contrato o se demanda el cumplimiento de éste, la sentencia definitiva que resuelve la controversia obliga a las partes en el juicio, o sea, a quienes firmaron el contrato y se obligaron voluntariamente. Si se trata de un juicio de divorcio, obliga a los cónyuges, a los hijos o a algún otro familiar o tercero que esté involucrado por ser parte en el juicio. Si se trata de un proceso penal, obliga al imputado a cumplir una condena, a reparar el daño. Lo mismo sucede en un juicio de amparo. La sentencia obliga al quejoso, a las autoridades responsables, al tercero interesado, al agente del Ministerio Público.

En el juicio de amparo contra leyes este principio fue ampliamente cuestionado, con más vehemencia en el juicio de amparo indirecto, que es el amparo contra leyes por excelencia, y sobre todo cuando el criterio de inconstitucionalidad de la norma jurídica adquiere el carácter de jurisprudencia, es decir, cuando es un criterio obligatorio de su aplicación para los tribunales jurisdiccionales del país.

Si bien cuando existe jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los tribunales colegiados regionales o de circuito, procede una amplia suplencia de la queja, para tener derecho a la aplicación de la jurisprudencia e inaplicación de la ley respectiva era indispensable solicitarlo a través de la presentación de una demanda de amparo.

Muchas voces, tanto en la academia como en el foro, se manifestaron en el sentido de que era totalmente injusto que habiéndose declarado inconstitucional una ley por jurisprudencia obligatoria, ésta continuara aplicándose para quien no había acudido al juicio de amparo. Esto puso de manifiesto que era necesario pensar en una declaratoria general de inconstitucionalidad, que expulsara del sistema jurídico la norma inconstitucional, sin trastocar el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 107, fracción II, de la Constitución, que entró en vigor el 11 de junio de 2011, establecía:

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.

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

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

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

Este texto se emitió cuando la Suprema Corte establecía jurisprudencia por reiteración; sin embargo, por reforma constitucional del 11 de marzo de 2021, el máximo tribunal transitó al sistema de precedentes, mediante el cual basta con una sola sentencia que haya obtenido la mayoría calificada de ocho votos, si es del Pleno, o de cuatro, si es de sala, para que adquiera el carácter de jurisprudencia obligatoria.

El texto vigente del artículo 107, fracción II, de la Constitución es el siguiente:

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.

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

Cuando los tribunales colegiados de circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes,

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

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

IV. CONCEPTO DE DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Según lo establecido por el señalado artículo 107, fracción II, de la Constitución, la declaratoria general de inconstitucionalidad implica que la norma que ha sido declarada inconstitucional, por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte o de los tribunales colegiados, podrá ser expulsada del sistema jurídico por el máximo tribunal del país, si transcurrido el plazo de 90 días naturales la autoridad emisora no ha subsanado el problema de inconstitucionalidad mediante reforma, adición o derogación de la norma correspondiente.

Esta figura no controvierte el principio de relatividad de las sentencias, ya que la sentencia sigue siendo obligatoria exclusivamente para las partes involucradas en el juicio de amparo. La declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento distinto, ajeno al juicio de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley, y que tiene por objeto expulsar del sistema jurídico a la norma declarada inconstitucional por jurisprudencia obligatoria del Poder Judicial federal.

V. PROCEDENCIA

Conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción II, constitucional y en los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad procede cuando se satisfacen los siguientes requisitos:

- 1) Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia obligatoria en la que resuelva sobre la inconstitucionalidad de una norma general. Para que exista jurisprudencia obligatoria del máximo tribunal basta con la emisión de un solo precedente resuelto por ocho votos si es de Pleno o por cuatro si es de sala.

- 2) Cuando los tribunales colegiados emitan jurisprudencia obligatoria por reiteración que resuelva sobre la inconstitucionalidad de una ley; es decir, cinco veredictos en el mismo sentido, sin ninguno en contrario, en dos o más sesiones, y por unanimidad de votos.
- 3) Cuando en el amparo se resuelva sobre la inconstitucionalidad de una norma general. Por norma general no solamente podemos entender aquellas que expiden los poderes legislativos federal o locales, sino a todas aquellas disposiciones generales, abstractas, imperativas, coercitivas, que emitan también las autoridades administrativas, como los reglamentos, decretos y todo tipo de resoluciones de observancia general.
- 4) Siempre y cuando hayan transcurrido los 90 días naturales a partir de la notificación realizada por la presidencia de la Suprema Corte a la autoridad emisora, sobre la existencia de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma, y sin que dicha autoridad emisora haya superado el problema de inconstitucionalidad.
- 5) La declaratoria no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

VI. FORMA DE TRAMITACIÓN

Conforme a lo dispuesto en los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo, el procedimiento para que el Pleno de la Corte formule la declaratoria general de inconstitucionalidad es el siguiente:

Primero. Se establece tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo que cuando el Pleno o las salas de la Suprema Corte, en un juicio de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, la persona que presida el Pleno o cualquiera de las salas deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad emisora de la norma general.

Esta notificación se entiende simplemente como un aviso en el que la Corte le comunica a la autoridad expedidora de la norma que el máximo tribunal la ha considerado inconstitucional. El artículo 231 no especifica que realmente deba tratarse de jurisprudencia obligatoria, pues si bien las resoluciones de la Corte transitaron al sistema de precedentes, en el que una sola decisión es suficiente para formar jurisprudencia, también lo es que para ello es necesario que tenga la votación calificada de ocho votos si es de Pleno o de cuatro si es de sala, situación que no se señala en el precepto. Se entiende que es como una llamada de atención para la autoridad, la cual

tiene la oportunidad de derogar, modificar o adicionar la norma declarada inconstitucional, pero si no lo hace, no existe una sanción para ello.

Segundo. Si el Pleno, las salas de la Corte o los tribunales colegiados de circuito establecen jurisprudencia obligatoria respecto de la inconstitucionalidad de alguna norma jurídica, podrán, si se trata del Pleno, iniciar, a través de la presidencia, el trámite de declaratoria general; si se trata de las salas de la Corte, quien la presida, lo solicitará a la presidencia de la Corte, y si se trata de tribunales colegiados de circuito, la solicitud se hará por conducto de la persona que presida el pleno regional, en términos de los acuerdos generales de la Suprema Corte.

Con la mencionada solicitud se iniciará el expediente de declaratoria general. Se le asignará un número y se notificará a la autoridad emisora de la norma declarada inconstitucional, para que en el plazo de 90 días naturales la modifique, derogue o adicione, apercibida de que en caso de no hacerlo en ese plazo, la Corte estará en posibilidades de llevar a cabo dicha declaratoria.

En cuanto al plazo de 90 días, el artículo 107, fracción II, de la Constitución dispone textualmente que se trata de días naturales; sin embargo, el artículo 232, párrafo tercero, de la Ley de Amparo dispone:

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 períodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local según corresponda.

Hecho lo anterior, el asunto es turnado a un ministro de la Corte para la elaboración del proyecto respectivo. El proyecto es listado para su discusión y resolución, que se llevarán a cabo en sesión pública del Pleno, y cuya votación requiere de cuando menos ocho votos.

Este procedimiento se encuentra regulado en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo:

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

[Párrafo reformado *DOF* 07-06-2021]. Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el

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

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

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

VII. PRIMERA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD ANALIZADA POR LA SUPREMA CORTE

Curiosamente, el primer asunto en el que la Corte realizó una declaratoria general de inconstitucionalidad fue el último en el que tuve la oportunidad de participar, con motivo de la conclusión de mi encargo en el máximo tribunal del país. El número de expediente de esa Declaratoria General fue el 6/2017, que presentó al Pleno el ministro José Fernando Franco González Salas, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Los antecedentes de este asunto son los siguientes:

- 1) El 14 de julio de 2014 se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyo artículo 298, inciso B, fracción IV, determinaba:

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

[...]

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

[...]

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

- 2) El 25 de octubre de 2017 se resolvieron los amparos en revisión que dieron origen a la Jurisprudencia 2a./J.167/2017, en los que se declaró la inconstitucionalidad del artículo transcrito con antelación al estimar que ese numeral era violatorio del artículo 22 constitucional, por establecer el parámetro para determinar la sanción pecuniaria del 1% al 3% de los ingresos del concesionario o autorizado. Se consideró que el 1% era excesivo, ya que en otras fracciones de este mismo artículo el mínimo era del 0.01%.

En lo personal estuve de acuerdo con la inconstitucionalidad del artículo, pero no con las consideraciones señaladas por la Sala, pues en mi opinión solamente se podría violar el 22 constitucional si el artículo no tuviera parámetros para establecer la sanción, o si ésta se considerara confiscatoria o excesiva, para lo cual era necesario establecer las razones de por qué se considera como tal.

Para mí lo era porque se tomaron en cuenta, para la fijación de ese monto, todos los ingresos del concesionario o autorizado, además se tomó en consideración el ingreso acumulable.

- 3) El 13 de noviembre de 2017 el presidente de la Segunda Sala de la SCJN notificó, a la autoridad emisora del precepto estimado inconstitucional por la Sala, que ya se habían emitido dos precedentes en el mismo sentido. En ese momento, tanto las salas como el Pleno de la Corte todavía establecían jurisprudencia por reiteración, por lo que prevalecía la obligación de que al segundo precedente se llevara a cabo el aviso.

Actualmente, con la reforma de 2021 esto cambió, pues la Corte transitó al sistema jurisprudencial de precedentes tanto en Pleno como en salas. Ahora el primer aviso se lleva a cabo, sin requerimiento alguno para la autoridad emisora, desde que se resuelve el primer asunto en el sentido de declarar inconstitucional una norma general.

- 4) El 13 de noviembre de 2017, el presidente de la Segunda Sala solicitó al entonces presidente de la SCJN el inicio del trámite de la declaratoria general del artículo de mérito. El expediente fue radicado como Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017; se notificaron los amparos en revisión a las cámaras del Congreso de la Unión y se requirió que una vez formada la jurisprudencia correspondiente se remitieran las sentencias con que fue integrada.
- 5) Los días 15, 17 y 22 de noviembre de 2017 se resolvieron tres asuntos más sobre este mismo tema, en el mismo sentido.

- 6) El 29 de noviembre del mismo año, la Segunda Sala aprobó el texto de la Jurisprudencia 2a./J.167/2017(10a.), que transformó en obligatorio el criterio sostenido en los asuntos de referencia.
- 7) El 1o. de diciembre de 2017, el secretario de acuerdos de la Segunda Sala remitió al presidente de la SCJN, copia certificada de la jurisprudencia señalada en el párrafo precedente.
- 8) El 7 de diciembre de ese año, el presidente de la Corte admitió a trámite la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad y turnó el asunto al ministro designado como ponente para la elaboración del proyecto respectivo.
- 9) El 8 de diciembre se publicó la jurisprudencia de referencia.
- 10) El 11 de diciembre siguiente, la jurisprudencia adquirió obligatoriedad.
- 11) El 15 de diciembre se notificó al Congreso de la Unión la solicitud de declaratoria general (último día del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año legislativo de la 63a. Legislatura de las cámaras de Senadores y Diputados).
- 12) El 1o. de febrero de 2018 inició el plazo de 90 días naturales, conforme al artículo 107, fracción II, constitucional, o útiles, según lo determinado por el precepto 232 de la Ley de Amparo. Este plazo se otorgó a la autoridad emisora de la norma para que tuviera oportunidad de corregir la norma declarada inconstitucional.

Si los días debieran ser hábiles o útiles fue motivo de discusión en el Pleno de la SCJN; sin embargo, el criterio mayoritario fue en el sentido de que para los actos emanados del Congreso federal o de los locales debían entenderse como útiles aquellos en los cuales estos órganos colegiados están en periodo ordinario de sesiones.
- 13) El 30 de abril de 2018 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se adicionó una fracción IV al inciso A y se derogó la fracción IV del inciso B del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual fue enviada por la Cámara de Senadores, en su carácter de cámara de origen, y turnada a la comisión correspondiente.
- 14) El 18 de octubre de 2018 feneció el plazo de 90 días para corregir la norma declarada inconstitucional, sin que se hubiese aprobado la reforma o adición respectiva.
- 15) El ministro ponente subió al Pleno el proyecto de resolución respectivo, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad general del precepto de mérito.

VIII. PUNTOS QUE OFRECEN DISCUSIÓN

En este apartado retomaré los temas que pueden ser discutibles (algunos fueron discutidos en el Pleno, otros no, porque la ley fue reformada con posterioridad, para adecuarla a la reforma constitucional de 2021). Señalaré cuál es el criterio que al respecto tomó el Pleno, y en aquellos casos que no hayan sido motivo de debate, externaré respetuosamente mi opinión.

Lo que establecen los preceptos es: *a)* el tipo de juicio de amparo en el que puede realizarse una declaratoria general de inconstitucionalidad; *b)* la instancia en la que debe tramitarse; *c)* por supuesto, que en el asunto resuelvan sobre la inconstitucionalidad de una norma general, y *d)* la obligación de quien preside el máximo tribunal o una de sus salas para informarle a la autoridad emisora de la norma en el plazo de quince días.

- 1) El tipo de juicio de amparo en el que puede realizarse una declaratoria general de inconstitucionalidad. Aunque este tema no fue motivo de discusión en el asunto resuelto por el Pleno de la Corte del que hemos narrado antecedentes, daré mi opinión al respecto.

La declaratoria general de inconstitucionalidad se limita de manera específica a los juicios de amparo indirecto en revisión. Aquí surgen las preguntas siguientes: ¿por qué solamente en este tipo de juicios?, ¿por qué no en los de amparo directo?, o en los que siendo amparos indirectos, ¿los que no son recurridos en revisión?

La respuesta, en mi opinión, obedece a que el juicio de amparo indirecto es el juicio de amparo contra leyes por excelencia. La autoridad emisora de la ley es parte, y se analizan tanto los argumentos del quejoso como los de la autoridad que la expidió. Si aquéllos resultan fundados, se declara la inconstitucionalidad de la norma jurídica reclamada. A diferencia del juicio de amparo indirecto, en donde el análisis de constitucionalidad de la norma no es reclamado de forma destacada como acto combatido, sino de manera indirecta, vía conceptos de violación, razón por la cual el efecto de la concesión de amparo en una vía o en otra son distintos.

En el juicio de amparo indirecto, el acto reclamado es la norma jurídica respectiva, las autoridades responsables son las que la emitieron y el análisis de los conceptos de violación que se aducen respecto de la ley son de estudio preferente. De resultar fundados, el acto de aplicación, si lo hay, cae por su propio peso y resulta innecesario estudiar los conceptos de violación que impugnan la legalidad de éstos. El resultado será la concesión del amparo.

Los resolutivos se ocuparán de manera específica de declarar la inconstitucionalidad de la norma reclamada y, en su caso, del acto de aplicación. El efecto de esta declaratoria de inconstitucionalidad es que mientras la norma esté vigente, no puede volver a aplicarse a la persona particular que resultó beneficiada con el otorgamiento del amparo. En el caso de que alguna autoridad volviera a aplicar la ley al quejoso, incurre en repetición del acto reclamado.

En el juicio de amparo directo, el acto combatido no es la norma jurídica, sino la sentencia definitiva o la resolución que puso fin a juicio. La autoridad responsable en este juicio solamente es la que dictó dicha sentencia o resolución. Si bien pueden impugnarse las normas jurídicas en las que se apoyó la sentencia o la resolución reclamada, también lo es que esta impugnación solamente puede ser vía conceptos de violación, es decir, sin llamar a juicio a la autoridad emisora de la norma y sin tener a ésta como acto reclamado destacado.

De resultar fundado el concepto de violación de inconstitucionalidad, el amparo se concede, únicamente, por el acto de aplicación, en virtud de que resultó fundado el concepto de violación de inconstitucionalidad de la norma que sirvió de fundamento a la resolución o sentencia combatida. El resolutivo solamente se ocupa de amparar respecto del acto de aplicación, sin hacer declaratoria de inconstitucionalidad de la norma. El efecto de esta sentencia es inaplicar la ley en la sentencia o resolución impugnada. Si la autoridad posteriormente vuelve a aplicar la norma al quejoso, no incurre en repetición del acto reclamado, pues el amparo no se ocupó de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma.

Consecuentemente, la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad solamente es posible en la vía indirecta, que es donde se reclama la norma jurídica de forma destacada, y en la sentencia estimatoria se ha declarado su inconstitucionalidad, después de analizar los argumentos aducidos en los conceptos de violación y de haber escuchado a la autoridad emisora.

También se puede establecer jurisprudencia respecto de la inconstitucionalidad de una norma general tanto en amparo directo como al resolver una contradicción de criterios. La razón es porque en estos casos la autoridad emisora de la norma no es parte en dichos procedimientos, y, además, en la contradicción de criterios ni siquiera se requiere de votación calificada para que el criterio resulte obligatorio.

Mucho se ha señalado que la defensa de la autoridad emisora en el amparo contra las normas que emite, normalmente es un mero formalismo, sin que se aduzcan argumentos realmente contundentes para defender su constitucionalidad; sin embargo, el Poder Judicial federal cumple con el debido proceso al escucharla y, en todo caso, con la votación calificada para expulsar la norma inconstitucional del sistema jurídico.

- 2) La instancia en la que debe pronunciarse es la revisión. Es muy importante que el análisis de constitucionalidad de una norma que podrá ser expulsada del sistema jurídico pase por el tamiz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se soslaya que el amparo en revisión también puede ser resuelto por los tribunales colegiados de circuito, pero en estos casos lo es en función de la competencia que en esta materia les ha sido delegada por el máximo tribunal.
- 3) La obligación, conforme al párrafo primero del artículo 107, fracción II, de la Constitución, de quien preside el máximo tribunal o una de sus salas para informar de la sentencia a la autoridad emisora de la norma: “Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente”.

Recordemos que actualmente la Suprema Corte, al resolver un solo asunto, puede establecer jurisprudencia, siempre y cuando tenga la votación calificada. Pero en realidad este párrafo no especifica que se trate de resoluciones con ese carácter; simplemente señala que si resolvió sobre la inconstitucionalidad de una norma general debe dar el aviso a la autoridad emisora. Anteriormente establecía el plazo de quince días para formular dicho aviso, pero en la actualidad fue suprimido.

Aunque no se señala el objeto de esta notificación, puede entenderse que es una especie de advertencia a la autoridad emisora para que esté en posibilidades de plantear la reforma correspondiente de la norma declarada inconstitucional. Se considera como un simple aviso, por parte de la Corte, que no constituye un requerimiento para la autoridad emisora. Antes de la reforma de 2021, cuando la Corte establecía jurisprudencia por reiteración, se contemplaba ese aviso a la autoridad emisora de la norma al resolver el segundo precedente; era como un foco amarillo de que ya había dos precedentes de inconstitucionalidad en el mismo sentido.

- 4) El plazo de 90 días que se le otorga a la autoridad emisora de la norma para que subsane el problema de inconstitucionalidad, ¿es de 90 días naturales o útiles?

Este tema sí fue motivo de discusión en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 6/2017.

Al respecto, el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional determina:

Transcurrido el plazo de 90 días *naturales* sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

El párrafo tercero del artículo 232 de la Ley de Amparo establece:

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.

Los días útiles que señala la Ley de Amparo no están contemplados en el artículo 107 constitucional, pues este precepto sólo se refiere a días naturales, por lo que nos parece que la Ley de Amparo va más allá de lo contemplado en la Constitución. Además, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, solamente reconoce la existencia de días hábiles y días naturales, pero no de días útiles.

Nos preguntamos, si el máximo tribunal del país declara la inconstitucionalidad general de una norma jurídica y le otorga al legislativo 90 días naturales para subsanar el problema de inconstitucionalidad de la norma, el órgano legislativo podría convocar, incluso, a un periodo extraordinario de sesiones para dar cumplimiento.

No obstante, debo mencionar que el criterio mayoritario ha sido en el sentido de aceptar que tratándose de normas expedidas por los poderes legislativos federal y locales, el plazo de 90 días debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la legislación respectiva.

En el caso de la Declaratoria General 6/2017, realmente esa discusión no tuvo la mayor relevancia, porque habían transcurrido en

demasía los 90 días, ya fueran computados como días naturales, hábiles o útiles.

- 5) ¿Los ocho votos para la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad son solamente para determinar si el criterio correspondiente está o no respaldado por una jurisprudencia obligatoria o el Pleno debe o no avalar por ocho votos el criterio que sustenta la jurisprudencia de mérito?

La opinión mayoritaria en la declaratoria de mérito fue que la votación calificada sólo obedece a una votación formal en la que se verifique si el criterio sostenido en la jurisprudencia que se analiza satisface las votaciones establecidas para su obligatoriedad (ocho votos si es del Pleno, cuatro si es de sala o unanimidad si es de TCC). Tratándose de jurisprudencia de tribunal colegiado, además, que los cinco precedentes que la integran sean en el mismo sentido.

La razón que adujo la mayoría fue que el artículo 234 de la Ley de Amparo establece que “La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia...”.

Este criterio, en lo personal, no lo compartimos, ya que una cosa es que la declaratoria general no sea el procedimiento mediante el cual se interrumpen o modifican las jurisprudencias, y otra muy diferente es si el Pleno de la Corte avala o no el criterio jurisprudencial que determina que la norma es inconstitucional y, por ello, deba expulsarla de sistema jurídico. Lo anterior porque no puede expulsarse del sistema una norma cuya declaratoria de inconstitucionalidad no es compartida por el Pleno de la Corte.

En lo personal, consideramos que no sólo es la votación formal para la declaratoria, sino que ocho ministros, cuando menos, avalen el criterio jurisprudencial. Si no se está de acuerdo con el criterio, no se puede estar de acuerdo con su declaratoria de inconstitucionalidad.

Esto depende, según mi criterio, de la obligatoriedad de la jurisprudencia. Si es de Pleno obliga a todos (salas de la Corte, plenos regionales, tribunales colegiados de circuito, juzgados de circuito, tribunales judiciales y jurisdiccionales federales y locales), con excepción del Pleno, que puede sostener una nueva reflexión o en el que puede darse una nueva integración que no la comparte.

Si se trata de jurisprudencia de una sala de la Corte, obliga a los plenos regionales, tribunales colegidos de la materia o que resuelvan en la materia competencia de la sala; no obliga a la sala que la emite, en los mismos términos señalados en el caso de la jurisprudencia

del Pleno. Si es jurisprudencia de una de las salas de la Corte que no comparte la otra sala, como sucede a menudo, esta última no tiene la obligación de compartir el criterio y no les obliga; como tampoco si proviene de un pleno regional o de un tribunal colegiado de circuito.

Lo establecido en el artículo 234 no debe afectar a la decisión del Pleno, pues, como se ha señalado, no le obliga el criterio en ella sostenido, y válidamente puede cambiarlo e inaplicar el mencionado artículo. Si se pretende respetar el texto del artículo 234, no se modifica la jurisprudencia, sino que simplemente no se hace la declaratoria de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que se lleven a cabo los procedimientos correspondientes que la propia Ley de Amparo establece para su interrupción o sustitución, lo cual me parecería ocioso, pero no se incumpliría con dicho precepto.

Entonces, insisto, ¿es correcto que el Pleno de la Corte emita una declaratoria general para expulsar del sistema jurídico una norma cuya inconstitucionalidad no comparte, aunque a su juicio sea constitucional? Creemos que no debería ser así, porque al Pleno de la Corte no le obliga ni su propia jurisprudencia, pues con una nueva reflexión puede cambiar el criterio. Sin embargo, es necesario precisar que ésta es una apreciación personal, y que el criterio mayoritario reiterado en la siguiente declaratoria fue que los ocho votos solamente son formales, por la prohibición del artículo 234 de la Ley de Amparo en el sentido de no modificar el criterio jurídico sostenido en la jurisprudencia.

¿Qué escenarios se pueden presentar, según la votación que surja en el Pleno respecto de la declaratoria? Recordemos que el Pleno cuenta con once ministros, pero puede funcionar con siete ministros, con excepción de los supuestos en que se necesita votación calificada, caso en el cual cuando menos deberán estar presentes ocho ministros, lo cual sucede en este caso.

- A) Por mayoría de votos no se avala el criterio de la jurisprudencia, seis votos en contra del criterio, no hay declaratoria porque no hubo ocho votos. En mi opinión, la jurisprudencia debería quedar sin efectos, porque tiene seis votos en contra del máximo tribunal, como sucede en una contradicción de tesis. Pero si por el artículo 234 se considera que la declaratoria no es el procedimiento para modificarla o sustituirla, entonces se debe ordenar que se lleve a cabo el procedimiento de interrupción o modificación, lo cual me parecería reiterativo.

- B) En caso de mayoría a favor de siete votos, pero no con ocho votos necesarios para la votación calificada, se desestima la declaratoria y prevalece la jurisprudencia, porque tiene mayoría de votos con el criterio que sostiene.
 - C) Se avala la jurisprudencia y la declaratoria por ocho votos; se hace la declaratoria de inconstitucionalidad.
- 6) Los efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica en un juicio de amparo y los de la declaratoria general de inconstitucionalidad son muy distintos.

En los juicios de amparo normalmente los efectos son que no se aplique la norma al o a los quejosos, salvo los casos en que la norma declarada inconstitucional obliga a la autoridad a realizar algo; por ejemplo, porque no incluye al quejoso en el beneficio que propone, siendo que éste es igual o está en las mismas circunstancias que a los que beneficia. Es decir, la norma es inconstitucional por discriminatoria, pues no le da el mismo trato a los iguales. En estas circunstancias, el efecto es para que incluya al quejoso en el beneficio que otorga dicha norma.

En el caso de los asuntos en los que la Segunda Sala resolvió los juicios de amparo en contra de la Ley de Telecomunicaciones, los efectos se dictaron para que si la autoridad quería a futuro aplicar las multas que establece el artículo declarado inconstitucional, tome en consideración como parámetro mínimo para sancionar el 0.01%, como se establece en otras fracciones. Yo voté en contra de este efecto, porque en la concesión del amparo contra leyes la consecuencia natural es que se inaplique el artículo, no para legislar y enmendarle la plana al legislador. El artículo es inconstitucional y no se aplica, punto, salvo el caso que mencioné en el párrafo precedente.

Para la declaratoria general de inconstitucionalidad, el artículo 107 dice que se realice con los efectos que fije la Ley de Amparo, y éstos se precisan en las fracciones I y II del artículo 234:

- I. determinar la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y,
- II. los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

En la Declaratoria 6/2017, mayoritariamente se determinó que la declaratoria surtirá efectos a partir de la notificación de los resoluti-

vos, y se señaló el parámetro que debe tomarse en cuenta para imponer la multa, hasta en tanto la autoridad modifique la ley respectiva.

En mi opinión, ¿qué diferencia hay entre los efectos de la declaratoria general y los del juicio de amparo contra leyes? En la de amparo, ya lo vimos, es “no me apliques la ley inconstitucional”, pero en la declaratoria general, cuando la Corte expulsa la norma jurídica, está sustituyéndose en el Poder Legislativo. ¿Qué hace el Legislativo cuando deroga o abroga una norma? Debe precisar a partir de cuándo inicia la vigencia de la nueva norma y qué sucede con los asuntos dictados durante la vigencia de la norma derogada, lo cual se regula en los artículos transitorios. En la declaratoria general de inconstitucionalidad todo esto se precisa en los efectos.

Fijar la fecha es correcto. A partir de la notificación, pero de la sentencia completa, no sólo de los resolutivos, pues si al legislar no conocen los argumentos que avalaron la jurisprudencia o los que la modificaron, pueden legislar equivocadamente.

Es indispensable fijar los alcances, porque se trata de una declaratoria con efectos *erga omnes*; es decir, como el Legislativo no hizo su trabajo de modificar la ley, la Corte la expulsa del sistema jurídico y se sustituye en el Legislativo, y en tanto se supera el problema de inconstitucionalidad por la autoridad emisora, la Corte legisla provisionalmente. Aquí sí es válido que diga “aplica tal o cual parámetro, elimina la obligación de tomar como base el ingreso acumulable”, o determina lo que se ha denominado “la reviviscencia” o aplicación de la norma que prevalecía con anterioridad a la existencia de la norma declarada inconstitucional, siempre y cuando resulte aplicable.

Se debe dar un plazo para que el Legislativo lleve a cabo las reformas correspondientes, subsanando los problemas de inconstitucionalidad determinados.

Como se ha señalado, la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma jurídica es una figura que permite el acceso a la justicia, sin que los gobernados se vean en la necesidad de promover un juicio de amparo.