

BREVES REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Rafael COELLO CETINA

SUMARIO: I. El análisis de procedencia de los medios de control y las causas manifiestas e indudables de improcedencia. II. La necesidad de fijar los efectos de las declaraciones de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad. III. Los efectos temporales de las sentencias de invalidez en controversias constitucionales contra actor permisivos que incorporan derechos en la esfera de particulares. IV. Los efectos de los fallos desestimatorios y los mecanismos para lograr su eficacia.

Hablar de justicia constitucional implica, necesariamente, abordar el apasionante tema de la sentencia que pone fin a los juicios constitucionales. Esta determinación es, sin duda, el acto de mayor trascendencia en el desarrollo de la jurisdicción constitucional.

Al dictar la sentencia el tribunal dotado de atribuciones de control constitucional asume la delicada encomienda de:

1. Verificar que se hayan cumplido los requisitos procesales que le permitan analizar la validez del acto controvertido. En caso de reunirse dichos requisitos y, por ende, no actualizarse alguna situación que procesalmente le impida entrar al fondo de lo planteado, también deberá:
2. Fijar el alcance de las decisiones fundamentales consagradas en la norma de mayor jerarquía de un orden jurídico y, con base en ello,
3. Resolver si determinados actos, generalmente de los órganos del Estado o incluso de los gobernados, son una expresión válida o in-

válida del ejercicio de las atribuciones de aquéllos o de las prerrogativas de éstos.

4. Además, del resultado de ese análisis de constitucionalidad podrá arribar a sentencias desestimatorias o estimatorias, cuyos efectos resultan de gran trascendencia tanto para la eficacia de la propia resolución como de los preceptos constitucionales que sean materia de estudio.

En ese contexto, en esta ponencia se abordan diversos aspectos relevantes relacionados con las sentencias dictadas en los tres medios de control de la constitucionalidad de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como son la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

Los aspectos cuyo estudio se considera relevante son los siguientes: 1. El análisis de procedencia de los medios de control y las causas manifiestas e indudables de improcedencia; 2. La necesidad de fijar los efectos de las declaraciones de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad; 3. Los efectos temporales de las sentencias de invalidez en controversias constitucionales contra actos permisivos que incorporan derechos en la esfera de particulares, y 4. Los efectos de los fallos que reconocen la validez de las normas generales impugnadas.

I. EL ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL Y LAS CAUSAS MANIFIESTAS E INDUDABLES DE IMPROCEDENCIA

En relación con el análisis de procedencia que debe realizar todo juzgador constitucional cabe precisar que para abordar esta compleja materia debe atenderse a un estudio sistemático de los requisitos de procedencia que rigen a cada medio de control de la constitucionalidad.

En ese orden, por ejemplo, en el caso del juicio de amparo, con independencia de los valiosos elementos que brinda la doctrina para determinar en qué consiste la procedencia del juicio de amparo, se estima que del análisis detenido de la jurisprudencia de la SCJN es posible arribar a un sencillo concepto de procedencia del juicio de garantías, conforme al cual ésta constituye una situación jurídico procesal en virtud de la cual el quejoso tiene el derecho a obtener un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del acto reclamado, en la inteligencia de que dicha situación

se actualiza cuando el agraviado cumple con los requisitos que condicionan la vía por la que debe promoverse el juicio atendiendo a la naturaleza del acto impugnado,¹ cumple las formalidades que rigen a la demanda

¹ Véase entre otras, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y texto: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CITATORIO PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, AUNQUE SE ARGUMENTE QUE FUE EMITIDO POR AUTORIDAD INCOMPETENTE. La determinación de si un acto es o no de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley de la materia, debe atender a su naturaleza y a las consecuencias que produce, es decir, a si afecta de manera directa e inmediata derechos sustantivos del gobernado, o si produce una afectación en grado predominante o superior de derechos formales o procesales, mas no a los planteamientos que el gobernado aduzca en su contra, pues se dejaría en sus manos la actualización del supuesto de procedencia mencionado, ya que bastaría que le imputara al acto correspondiente una transgresión a sus derechos sustantivos para que procediera el juicio de garantías, independientemente de lo fundado o infundado de su planteamiento, en tanto ello sería cuestión que atañe al fondo del asunto, además de que sería contrario a la presunción de legalidad o legitimidad del acto jurídico administrativo, que lleva a considerarlo legalmente válido mientras no sea declarado nulo, y que impide tener por cierta, *a priori*, la violación que le impute el gobernado, como lo sería la relativa a que el citatorio para la audiencia del procedimiento de responsabilidades administrativas de un servidor público viola el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por incompetencia de la autoridad que lo emitió. Así, en atención a la naturaleza y efectos del aludido citatorio, se concluye que no afecta de manera directa e inmediata alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal, pues sólo tiene como efecto sujetar al servidor público, presuntamente responsable de la comisión de un acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debió observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, al procedimiento relativo a fin de determinar su responsabilidad, cuyo fundamento está en la propia Constitución; lo que tampoco puede considerarse una afectación en grado predominante o superior, en virtud de que ese procedimiento puede culminar con una resolución favorable a sus intereses, por lo que los vicios de que pudiere adolecer dicho citatorio pueden no llegar a trascender ni producir huella en su esfera jurídica y, en caso contrario, de obtener sentencia desfavorable, podría controvertirlos cuando promoviera el medio de defensa legal y, de ser el caso, el amparo indirecto contra la resolución definitiva para obtener la insubsistencia del procedimiento relativo al nulificarse el acto que le dio origen, con lo cual se le repararían las violaciones y posibles perjuicios que se le hubiesen causado con ese acto” (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, abril de 2006, tesis: 2a./J. 43/2006, p. 242).

respectiva² y no se actualiza algún obstáculo constitucional³ o legal⁴ que impida al juzgador de garantías abordar el estudio de la constitucionalidad del acto reclamado.

Atendiendo a la definición de procedencia del juicio de amparo puede estimarse que el análisis de ésta es aquel a través del cual el juzgador de garantías verifica que el quejoso haya cumplido con los requisitos que condi-

² Véase entre otras, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “PROTESTA DE DECIR VERDAD. ES UN REQUISITO FORMAL QUE DEBE MANIFESTARSE DE MANERA EXPRESA EN EL ESCRITO DE DEMANDA DE AMPARO, QUE NO PUEDE SER SUSTITUIDO POR LA EXPRESIÓN FINAL “PROTESTO LO NECESARIO” Y CUYA OMISIÓN PUEDE LLEVAR AL JUZGADOR DE AMPARO A TENER POR NO INTERPUESTA LA DEMANDA. Al señalar el artículo 116, fracción IV de la Ley de Amparo, como requisito en la demanda, el relativo a que el quejoso manifieste “bajo protesta de decir verdad” los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamento de los conceptos de violación, estableció, con este requisito legal, que no constituye una fórmula sacramental o solemne, la obligación a cargo del quejoso de manifestar que su relato de hechos lo hace con sujeción a la verdad. Ahora bien, la omisión de esa declaración, puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda, en caso de que el solicitante del amparo no llene ese requisito cuando sea prevenido para ello, de conformidad con el artículo 146 de la Ley de Amparo. De igual forma, el hecho de que, aun habiendo realizado la protesta de decir verdad, el quejoso incurra en falsedad, lo hace acreedor a las sanciones privativas de libertad o pecuniarias, establecidas en el artículo 211 de la Ley de Amparo. De ahí que la frase “Protesto lo necesario”, que aparece comúnmente al final de una demanda, como expresión de cortesía y que deja ver que el ocurrente manifiesta a la autoridad sus respetos, atenciones y consideraciones no puede ser utilizada en sustitución de la protesta de decir verdad, establecido como requisito en la demanda de amparo, ya que ambas expresiones tienen contenidos y finalidades distintas” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, noviembre de 1999, tesis: P./J. 127/99, p. 32).

³ Véase entre otras, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004, tesis: P./J. 25/2004, p. 5).

⁴ Véase entre otras, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “ACTO RECLAMADO QUE FORMALMENTE SUBSISTE PERO CUYO OBJETO O MATERIA DEJÓ DE EXISTIR. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO SE ACTUALIZA CUANDO LOS EFECTOS DE AQUÉL NO HAN AFECTADO LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO Y SE MODIFICA EL ENTORNO EN EL CUAL FUE EMITIDO, DE MODO QUE LA PROTECCIÓN QUE EN SU CASO SE CONCEDIERA CARECERÍA DE EFECTOS” (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, diciembre de 2006, tesis: 2a./J. 181/2006, p. 189).

cionan la vía procedente para promover el juicio en función de la naturaleza del acto reclamado, que se hayan cumplido las diversas formalidades de la demanda y que no exista algún obstáculo constitucional o legal que impida abordar el estudio de constitucionalidad del acto reclamado.

Es decir, el juicio de amparo es procedente contra un acto de autoridad cuando se cumplieron los requisitos a los que está tanto condicionada la vía, directa o indirecta, atendiendo a su naturaleza, como las formalidades legales que debe revestir la demanda y, además, no se actualiza algún hecho que jurídicamente constituya un obstáculo insalvable para que el juzgador de amparo pueda emprender el análisis de constitucionalidad.

Por ello, superar el análisis de procedencia resulta un requisito indispensable para tener derecho a obtener un fallo sobre la validez del acto reclamado. En caso de que el juicio sea improcedente, el juzgador no podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad del acto reclamado; de resultar procedente, el juez podrá entrar al fondo del asunto y negar o conceder la protección constitucional.⁵

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales reguladas en la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la situación jurídico procesal que impide abordar el estudio de constitucionalidad de los actos impugnados, es decir la improcedencia, opera de manera análoga a lo que sucede en el juicio de amparo,⁶ aun

⁵ Como tesis ilustrativa de esta diferencia ver la que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “LEYES. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS RESPECTO DE SU ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DE UN PROCESO JURISDICCIONAL, NO IMPLICA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE AQUÉLLAS. La circunstancia de que el juicio de amparo resulte procedente respecto del acto de aplicación de una ley, que tuvo lugar dentro de un proceso jurisdiccional, en virtud de tener sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, en términos de lo previsto en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, de ninguna manera implica la inconstitucionalidad de la ley reclamada y de su acto de aplicación, pues el hecho de que este último tenga tales efectos, en tanto que constituye un requisito de procedencia de la instancia intentada, únicamente otorga al quejoso el derecho a obtener, de no actualizarse una diversa causa de improcedencia de las previstas en el artículo 73 del propio ordenamiento, una resolución en la que el órgano de control constitucional determine si tales actos de autoridad se apegan o no a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XI, mayo de 2000, tesis: 2a. L/2000, p. 311).

⁶ Entre otras, véase la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación; “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del

cuando existen causas de improcedencia del juicio de amparo que en estos juicios no operan⁷ o bien que se actualizan en forma diferente.⁸

Incluso, destaca que en las controversias y en las acciones de inconstitucionalidad la improcedencia también se presenta cuando la mayoría de los integrantes del Pleno de la SCJN votan por la inconstitucionalidad de una ley, pero no se alcanzan ocho votos, supuesto en el cual se desestimaré la acción sin que exista un pronunciamiento sobre la invalidez de la norma.⁹ Curiosamente no acontecerá la misma situación proce-

artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, noviembre de 2006, tesis: P./J. 121/2006, p. 878).

⁷ Véase entre otras la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS. La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, septiembre de 2005, tesis: P./J. 118/2005, p. 892).

⁸ Véase entre otras, las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA NO HAYA ENTRADO EN VIGOR, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XV, enero de 2002, tesis: P./J. 147/2001, p. 919), “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, septiembre de 2005, tesis: P./J. 113/2005, p. 894) y “CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, abril de 2001, tesis: P./J. 54/2001, p. 882).

⁹ Véase la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A

sal cuando una mayoría de ministros, inferior a ocho votos determine que una norma es constitucional, supuesto en el que habrá determinación sobre validez pero sin efectos jurisprudenciales, ya que el supuesto de la desestimación debe entenderse de aplicación estricta, es decir, únicamente en el caso que lo prevé la norma, ya que en ella no se refiere a los fa-

LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN. El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, la resolución de la SCJN que declare su invalidez tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; por su parte, el último párrafo de la citada fracción establece que en “los demás casos”, las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, pero no señala si para invalidar parcialmente las normas generales de la Federación impugnadas por los Estados o Municipios, o las normas de los Estados combatidas por los Municipios, basta una votación mayoritaria simple. Ahora bien, si de la interpretación de las disposiciones sobre el control de constitucionalidad que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la invalidez de normas generales se salvaguarda con una votación calificada de al menos ocho votos para garantizar la solidez de un criterio que habrá de producir efectos sobre la generalidad de la población, a diferencia de cuando se impugnan actos en sentido estricto, respecto de los cuales basta una votación mayoritaria simple para decidir su invalidez, por no tener una repercusión tan amplia, es indudable que toda resolución de la SCJN que invalide normas generales, sea de manera absoluta o parcial, debe ser emitida por mayoría calificada de cuando menos ocho votos. En ese sentido, cuando la controversia constitucional es promovida por un Municipio contra una norma general de la Federación o del Estado, o por un Estado en contra de una ley de la Federación, la resolución de la Suprema Corte que declare su invalidez también requiere la votación calificada de cuando menos ocho votos, puesto que se trata de actos de la misma naturaleza, esto es, de normas jurídicas generales y, por tanto, deben regirse por la misma regla que ha sido establecida implícitamente por el legislador ordinario en los artículos 42 de la ley reglamentaria de la materia y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, el hecho de que del referido artículo 105, fracción I, constitucional, se desprenda que la invalidez de la ley impugnada es total cuando la Federación controvierte la de un Estado o Municipio, o cuando un Estado impugne una ley municipal, mientras que es parcial cuando un Municipio impugne una ley federal o estatal, o un Estado controvierta una ley de la Federación, no cambia la regla de la votación calificada, porque de cualquier manera la invalidez tendrá efectos generales, ya que dichas consecuencias sólo se diferencian en su dimensión o alcance, tomando en cuenta que en la controversia constitucional y tratándose de la materia que se analiza, las partes son entes públicos que tienen un perímetro de competencia mayor o menor según se trate de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pero en todo caso la invalidez será general dentro del contorno de la entidad que conforme a la regla

llos en los que la declaración de validez no alcanza ocho votos sino únicamente cuando la de invalidez no alcanza esta votación.

En ese contexto, de especial relevancia resulta determinar el momento procesal en el que se actualiza plenamente una causa de improcedencia dando lugar a que el juzgador constitucional se encuentre vinculado a emitir una resolución que pone fin al juicio sin pronunciarse sobre el fondo de lo pedido, es decir, sin analizar la validez del acto impugnado, como puede ser el desechamiento de la demanda, tenerla por no interpuesta, un auto de sobreseimiento en la vía indirecta, una sentencia de sobreseimiento o la declaración en ésta de la inoperancia de algunos de los conceptos de violación.

Si bien todas estas resoluciones son trascendentes, es menester reconocer que por la naturaleza de las causas que la sustentan y por sus efectos procesales, de especial relevancia resulta aquélla en virtud de la cual se desecha la demanda por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia.¹⁰

En efecto, por lo regular las circunstancias que pueden motivar el desechamiento de una demanda tienen su origen en actos emitidos por determinadas autoridades o en ejercicio de específicas potestades que por su posición constitucional o por su naturaleza no pueden ser objeto de análisis constitucional, sin menoscabo de reconocer que puede existir la posibilidad de que diversas causas de improcedencia, por el acervo probatorio con el que se cuente al proveer sobre la demanda puedan dar lugar al desechamiento.¹¹

constitucional corresponda. Consecuentemente, cuando a través de una controversia constitucional se impugnen disposiciones generales que rigen en un ámbito espacial de validez mayor del que corresponde a la entidad actora, si en la resolución relativa no se alcanza la votación de ocho votos, cuando menos, a favor de la invalidez de aquéllas, procede su desestimación” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, noviembre de 2004, tesis: P. LXII/2004, p. 1610).

¹⁰ En similares términos los artículos 145 y 177 de la Ley de Amparo y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la demanda respectiva debe desecharse cuando se advierta motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

¹¹ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “AMPARO CONTRA LEYES. EL MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE SU IMPROCEDENCIA PUEDE SUSTENTARSE EN LA CONFESIÓN DEL QUEJOSO DE QUE NO RECLAMA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SINO UNO POSTERIOR” (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, julio de 2002, tesis: 2ª./J. 50/2002, p. 64).

Por otra parte, la admisión de una demanda constitucional podrá provocar que se suspendan los efectos del acto cuya validez se controvierte y si ello acontece respecto de un acto de autoridad que por mandato constitucional o legal no debe ser objeto del juicio respectivo, la referida medida cautelar provocará un grave desconocimiento a la voluntad soberana, convirtiendo al medio respectivo en un vehículo de la inconstitucionalidad trastocándose gravemente sus fines.

Ante ello, de especial relevancia resulta la autocontención que debe realizar el juzgador constitucional con el objeto de respetar la voluntad constitucional o legislativa sobre las restricciones establecidas constitucional o legalmente a la procedencia de los medios de control de la constitucionalidad, reconociendo al poder u órgano encargado de la emisión de los actos inimpugnables su responsabilidad en la materia como órganos terminales. Además, los tribunales constitucionales deben evitar generar falsas expectativas a los actores y a la sociedad sobre la posibilidad de analizar la validez de los actos reclamados.

En ese orden, definir cuándo se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia resulta de gran relevancia.

Al efecto, destaca que el motivo manifiesto e indudable de improcedencia no debe derivar de la complejidad del análisis relativo, pues ello implica un elevado grado de discrecionalidad atendiendo a las posturas de cada juzgador, especialmente cuando el órgano encargado de resolver sobre la procedencia actúe de manera colegiada, como sucede cuando se interpone un recurso de reclamación en contra del proveído que admite o desecha una demanda constitucional.

Al parecer, es conveniente reconocer que se está en presencia de una causa de improcedencia manifiesta e indudable cuando se está en presencia de actos que por mandato constitucional o legal son inimpugnables. Así, verbigracia, si el acto reclamado en amparo es de una autoridad electoral o si fue emitido en un juicio político o en un procedimiento de declaración de procedencia seguidos ante las cámaras del Congreso de la Unión resultará, por lo general, que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.¹²

¹² Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Del artículo 111 de la Cons-

Aún más, se estima que al ser esas las causas manifiestas e indudables de improcedencia, es posible considerar que su rasgo distintivo se traduce en el hecho de que lo advertido *in limine litis*, al provenir de un análisis estrictamente de derecho, es decir, que no es materia de prueba, será suficiente para que automáticamente se actualice el impedimento constitucional o legal para admitir la demanda respectiva.¹³

Esta propuesta no desconoce el hecho de que en algunos casos el respectivo análisis jurídico puede ser de considerable complejidad, por lo que de no existir jurisprudencia relativa a la impugnabilidad del acto controvertido podría justificarse la admisión de la demanda como sucede, por ejemplo, en el caso de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos, la cual está condicionada a que se controviertan leyes electorales, lo que da lugar a que surja la

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditez que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo (Novena Época, Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, octubre de 2004, Tesis: P./J. 100/2004, p. 6).

¹³ Así se advierte de la tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO” Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, diciembre de 2004, tesis: P. LXXI/2004, p. 1122).

posibilidad de que exista duda razonable sobre la naturaleza de algunos actos formal y materialmente legislativos.¹⁴

Como se advierte, el respeto a las limitantes antes referidas conlleva el reconocimiento de la voluntad soberana expresada en el texto constitucional e incluso al sistema que constitucionalmente se ha establecido para el equilibrio de poderes, evitando que se admitan demandas contra actos constitucionalmente inimpugnables e incluso que se lleguen a suspender sus efectos mediante el otorgamiento de la medida cautelar respectiva.

Finalmente, cabe señalar que el tema relativo al análisis inicial sobre la procedencia de los medios de control de la constitucionalidad constituye un tema respecto del cual cada día existe una mayor preocupación incluso doctrinaria, la cual estimamos debe considerarse sin menoscabo de tomar en cuenta la finalidad de las causas de improcedencia establecidas constitucional o legalmente.¹⁵

II. LA NECESIDAD DE FIJAR LOS EFECTOS DE LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Si bien es cierto las acciones de inconstitucionalidad no requieren para su procedencia acreditar que las leyes o los tratados internacionales impugnados afectan la esfera jurídica del promovente y, además, tampoco es factible que se presente un medio de esa naturaleza contra actos concretos de aplicación de ese tipo de instrumentos jurídicos, también es cierto que ello no obsta para que en las sentencias de invalidez que se dicten en esos asuntos se precisen los efectos de esos fallos.

¹⁴ Véase la resolución relativa a la acción de inconstitucionalidad 24/2002 de la cual derivó la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNÍCIPE ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL” (Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, julio de 2005, tesis: P./J. 68/2005, p. 778). Incluso, consultar la resolución relativa al recurso de reclamación 23/2008-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 74/2008 y su acumulada 75/2008, fallado el 11 de junio de 2008, por la Segunda Sala de la SCJN bajo la ponencia del señor ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁵ Véase Pérez Tremps, Pablo, *Escritos sobre Justicia Constitucional*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, México, núm. 8, Porrúa, 2005, pp. 121-145.

En efecto, en adición al hecho de que en el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM se establece que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esa ley y de que en la fracción IV del propio artículo 41 se prevé que en esas resoluciones “se deben fijar los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, debe estimarse que las declaraciones de invalidez dictadas en una acción de inconstitucionalidad, en tanto implican la expulsión del orden jurídico de una disposición general, tienen efectos relevantes que deben fijarse en las sentencias respectivas, ya que por cuestión de orden público y de seguridad jurídica es importante que exista certeza sobre las consecuencias de esas declaraciones respecto de los actos de los gobernados y de las autoridades en los que se hubieren aplicado las normas inválidas.

Así, por ejemplo, tómese en cuenta el caso en el que se declara la inconstitucionalidad de normas que trascienden a un procedimiento que rige el nombramiento de un servidor público siendo que éste ya se había designado antes del dictado de la respectiva sentencia de invalidez.

En estos supuestos, resulta de gran trascendencia que la sociedad tenga certeza sobre los efectos del fallo, pues si la SCJN no indica qué consecuencias tiene la declaración de invalidez sobre los posibles actos de aplicación de la norma declarada inválida, es decir, sobre el nombramiento expedido con base en la normativa inconstitucional, se desconocerá si éste ha perdido efectos o bien si se consumó y debe prevalecer aun cuando sea violatorio de la Constitución.

Incluso, la falta de este pronunciamiento podrá provocar que, en su caso, el servidor público beneficiado con la norma inconstitucional continúe actuando sin mayor preocupación, a pesar de que la norma fundamental se vulneró para que obtuviera el cargo. Aún más, la situación narrada también podrá generar que sujetos no beneficiados con el nombramiento respectivo promovieran un juicio de amparo con el fin de impugnar la norma declarada inconstitucional, lo que daría lugar a que el juzgador de garantías desconociera si se encuentra vigente o no la norma impugnada, es decir, la desincorporada del orden jurídico por el fallo de invalidez y si, por ello, su aplicación en perjuicio del quejoso ha cesado.

Al respecto, resulta ilustrativa la problemática derivada de la declaración de invalidez determinada en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 resuelta el 10 de mayo de 2007, en la cual, entre otras normas, se declararon inconstitucionales y, por ende, se expulsaron del orden jurídico nacional, los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio del Decreto de reformas a este ordenamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006.¹⁶ Cabe señalar que esa declaración de invalidez surtió efectos el veintiuno de agosto de dos mil siete, día siguiente al en que se publicó la referida sentencia en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con base en el procedimiento regulado en esos preceptos el presidente de la República, mediante oficio del 9 de mayo de 2006 hizo del conocimiento que había designado como comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a cinco diversos gobernados. Ante ello, en su sesión del 31 de mayo del año indicado, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión determinó objetar a tres de los designados por el presidente de la República, lo que dio lugar a que éste remitiera nueva propuesta respecto de la cual la citada Comisión no planteó objeción alguna.

Ante ello, dos de los ciudadanos cuya designación en el cargo de comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue objetada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, promovieron

¹⁶ Dichos numerales disponían: “Artículo 9-C. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos: ...I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;...II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas, sustancialmente con el sector telecomunicaciones... Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto. ...La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito... Segundo... No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión”.

juicio de amparo el 8 de junio de 2006 en el cual impugnaron tanto los referidos preceptos como sus actos de aplicación consistentes en la objeción formulada por dicho órgano legislativo y en la no objeción respecto de las designaciones que posteriormente formulara el presidente de la República. De la demanda conoció el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa con residencia en el Distrito Federal, el cual concedió el amparo a los quejosos.

Dicho fallo fue impugnado mediante recurso de revisión interpuesto por los terceros perjudicados, las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, el presidente de la República y la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita al propio Juzgado de Distrito, integrándose en la SCJN el amparo en revisión 1067/2007, el cual fue resuelto por el Pleno de ese alto tribunal el 24 de junio de 2008, en el sentido de confirmar el amparo otorgado por el juez de distrito así como los efectos que imprimió a la sentencia protectora, consistentes en dejar insubsistentes todas las consecuencias del acto de la Comisión Permanente en el cual objetó las designaciones realizadas originalmente por el presidente de la República respecto de los quejosos, y en vincular a este último a designarlos en los términos en que lo señaló en su comunicado del 9 de mayo de 2006.

Cabe señalar que en relación con los efectos de este fallo protector no existió unanimidad de votos e incluso, los señores ministros José Fernando Franco González Salas y Genaro David Góngora Pimentel emitieron sendos votos particulares en los cuales precisaron por qué motivos, tomando en cuenta la declaración de invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, la sentencia concesoria en comento no debía tener el efecto de que los quejosos fueran designados por el presidente de la República en el cargo respectivo, en la inteligencia de que aun cuando el primero de ellos sostuvo que sí debía concederse el amparo en tanto que el segundo propuso la negativa de la protección solicitada, lo cierto es que ambos argumentaron, en esencia, que al no contar los quejosos con el derecho al cargo antes de la promoción del juicio de garantías, los efectos de la sentencia constitucional en términos de lo previsto en el artículo 80 de la Ley de Amparo no podían llegar al extremo de obligar al titular del Ejecutivo Federal a designarlos en un cargo que jamás asumieron.

En adición a lo anterior, se estima conveniente reflexionar que en el procedimiento seguido para designar a los quejosos como Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, si bien la sentencia de amparo

que declaró la inconstitucionalidad del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones tendría como consecuencia restituir plenamente a los quejosos en el goce de la garantía individual violada volviendo las cosas al estado en el que se encontraban antes del dictado del acto reclamado, en el cual tuvo lugar la aplicación en su perjuicio de la porción normativa de ese numeral que obligaba a someter al tamiz de la Comisión Permanente las designaciones de integrantes de un órgano desconcentrado, lo que implicaría destruir las consecuencias de dicho acto, en dicho asunto debía tomarse en cuenta la particularidad derivada de la declaración de invalidez de los mencionados artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio del Decreto por el que se reformó este ordenamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, emitida por el Pleno de este alto tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, lo cual constituye un aspecto relevante de la debida articulación que debe existir entre los efectos de las sentencias dictadas en los medios de control de la constitucionalidad competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, si en atención a lo determinado en la parte final de la sentencia dictada en la mencionada acción de inconstitucionalidad, los referidos preceptos se expulsaron del mundo jurídico con motivo de la mencionada declaración de invalidez, a partir del 21 de agosto de 2007 dado que la sentencia respectiva se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día anterior, podría estimarse que la sentencia concesoria que se dictara en el amparo en revisión 1067/2007 no podía llevar al extremo de colocar a los hoy quejosos en una situación jurídica derivada de un procedimiento de nombramiento que constitucionalmente se encontró viciado desde su inicio, en tanto que lo establecido en el párrafo último del segundo transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, mediante el cual se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones, impidió que en dicho procedimiento participaran determinados gobernados, lo que se estimó violatorio de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 1o., 5o., 13 y 35 constitucionales.

Cabe agregar que esta conclusión se basa en el hecho de que las declaraciones de invalidez dictadas en una acción de inconstitucionalidad deben trascender plenamente hacia el futuro, por lo que a partir de que las normas que sirvieron de sustento a un procedimiento de nombramiento fueron expulsadas del orden jurídico, se podría sostener que la SCJN está imposibili-

tada para imprimir a una diversa sentencia constitucional, sea en amparo o en cualquier otro medio de control, el efecto de otorgar a determinados gobernados algún derecho derivado del procedimiento que de origen se encontraba constitucionalmente viciado, pues aun cuando al momento de promoverse la demanda de amparo el marco jurídico sí les permitía alcanzar esa prerrogativa, lo cierto es que la declaración de invalidez emitida en la acción de inconstitucionalidad genera un cambio de situación jurídica que impide colocarlos exactamente en la misma situación en la que se encontrarían de no haberse emitido el acto reclamado declarado inconstitucional en la sentencia de amparo.

Ello, sin desconocer que la sentencia de amparo que conceda la protección constitucional contra el acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional tiene el efecto de destruir las consecuencias de éste que aún trascienden a la esfera jurídica de los quejosos, dada la irretroactividad de los efectos de la declaración de invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad, como lo es la situación jurídica en la que se encontraban los quejosos derivada de la objeción de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Dicho en otras palabras, si bien la declaración de invalidez de los referidos preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dictada en la citada acción de inconstitucionalidad, no destruye la determinación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión relativa a la objeción de los quejosos en el juicio de amparo, podría sostenerse que sí impide que la sentencia dictada en ese juicio de garantías los colocara en una situación jurídica derivada de un procedimiento basado en preceptos expulsados del orden jurídico por estimarse inconstitucionales.

En ese tenor, tal como se sostiene en los referidos votos podría haberse concluido que los efectos de la sentencia concesoria dictada por el Pleno de la SCJN consistían en dejar sin efectos la objeción decretada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión respecto del nombramiento de los quejosos en el cargo de comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la medida en que les impiden ocupar dicho cargo, pero sin que ello implicara el que se vieran beneficiados con el nombramiento referido, el cual se sustentaba en un procedimiento viciado de origen en tanto que en él se aplicó la inconstitucional restricción prevista en el párrafo último del segundo transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, mediante

el cual se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones, actualmente expulsado del orden jurídico nacional, por lo que el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales podría haber determinar a qué gobernados nombraba en los referidos cargos considerando, incluso, a los propios quejosos.

Con independencia de lo anterior, el aspecto procesal en comento no deja de ser opinable y únicamente sirve para ejemplificar la complejidad que puede presentarse cuando no se precisan los efectos de una declaración de invalidez dictada en una acción de inconstitucionalidad, pues a pesar de que se trate de un medio de control abstracto en el cual no se juzgan los actos de aplicación de las disposiciones generales impugnadas ni, por ende las particularidades de éstos, ello no obsta para reconocer que cuando la norma invalidada, por su naturaleza, pudo haber generado actos de aplicación cuyos efectos perviven en el tiempo, por seguridad jurídica y pervivencia del orden constitucional, sin necesidad de que se presenten diversos medios de control, es conveniente precisar cuáles son los efectos de esa declaración de invalidez.

En ese orden de ideas, con el objeto de tutelar el derecho constitucional a la administración de justicia pronta y expedita e incluso el principio de seguridad jurídica, se estima necesario que en toda sentencia de invalidez dictada en una acción de inconstitucionalidad respecto de una disposición general que sirve de base para la emisión de actos jurídicos cuyos efectos no se agotan por su mero dictado, se precise cuáles son sus efectos respecto de los actos de aplicación que se pudieren haber realizado de la norma inconstitucional.

En este rubro no está por demás señalar que el Pleno de la Suprema Corte ha precisado los efectos de las declaraciones de invalidez respecto del ordenamiento que se encontraba vigente antes de la entrada en vigor de un decreto legislativo que presenta vicios en virtud de los cuales se anula en su totalidad, dando lugar a la llamada reviviscencia.¹⁷

¹⁷ Al respecto es ilustrativa la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos ge-

III. LOS EFECTOS TEMPORALES DE LAS SENTENCIAS DE INVALIDEZ EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA ACTOS PERMISIVOS QUE INCORPORAN DERECHOS EN LA ESFERA DE PARTICULARES

Tal como lo establece el párrafo penúltimo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, de donde se sigue que dichas sentencias, como regla general, únicamente tendrán efectos hacia el futuro, también conocidos como *ex nunc*.

Esta disposición ha generado diversas interrogantes en virtud de que, por una parte, el juicio de controversia constitucional puede promoverse para impugnar normas generales bien sea con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación y, por otra parte, en di-

nerales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: P./J. 86/2007, p. 778). En relación con lo señalado en este criterio de especial relevancia resulta mencionar que la llamada reviviscencia propiamente no es un efecto directo de la sentencia de invalidez, sino del hecho de que al declararse inconstitucional en su totalidad por un vicio procesal un decreto legislativo que abroga o deroga un diverso ordenamiento, la consecuencia jurídica de la desaparición de los efectos abrogatorios o derogatorios conlleva, necesariamente, la pervivencia de la normativa anterior, siendo relevante mencionar que en ese supuesto los mandatos que rijan la conducta de los gobernados no tendrán su origen en la valoración realizada por el tribunal constitucional sino en la realizada previamente por el órgano legislativo, por lo que incluso en el supuesto de que la reforma respectiva fuera en materia penal, la reviviscencia no implicaría que la normativa punitiva se creara por vía jurisdiccional ni, mucho menos, que se afectara el principio de reserva de ley en materia de tipos penales, pues en todo caso prevalecerían los creados previamente por el legislador, el cual generalmente conserva sus atribuciones para purgar el vicio advertido y emitir un nuevo acto legislativo.

cho juicio puede obtenerse la suspensión de los efectos de los actos de aplicación de las normas impugnadas.¹⁸

En ese tenor, se ha reconocido¹⁹ que las sentencias de la SCJN que declaran la invalidez de una norma general pueden surtir efectos a partir de la fecha de la presentación de la demanda respectiva, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla.

Por ello, es factible sostener que las sentencias en las que se declara la invalidez de normas generales ajenas a las penales, únicamente pueden surtir efectos a partir de la fecha de su dictado, correspondiendo al Pleno de la SCJN determinar si ello acontecerá con motivo de su notificación al órgano legislativo o de su publicación en el respectivo medio de difusión oficial, en la inteligencia de que será, en primer lugar, la suspensión otorgada la que evitará las consecuencias de los actos de aplicación de la normativa impugnada y, posteriormente, la sentencia de invalidez, la que impedirá en el territorio que corresponda la aplicación de aquélla respecto de los hechos acontecidos durante el periodo en el cual estuvo vigente.

Como se advierte, resulta de gran relevancia obtener la suspensión de los actos de aplicación de las normas generales impugnadas para preser-

¹⁸ En relación con la procedencia de la suspensión contra los efectos de los actos de aplicación de una norma general resulta relevante la tesis aislada que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada” (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, marzo de 2005, tesis: 2a. XXXII/2005, p. 910).

¹⁹ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA” (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, mayo de 2006, tesis: P./J. 71/2006, p. 1377).

var la materia de la controversia,²⁰ lo que da lugar a que ante nuevos actos de aplicación sea necesario ampliar la demanda y solicitar nuevamente la medida cautelar.

En ese orden, como regla general todos los actos de aplicación de la norma general impugnada en una controversia constitucional que se hubieren concretado antes del dictado de la sentencia de invalidez, por el hecho de que no se hubieren suspendido en el propio juicio constitucional, no podrán expulsarse del mundo jurídico con motivo de ésta y pervivirán.

En concordancia con lo anterior, resulta lógico que sea improcedente la suspensión que se solicite en una controversia constitucional contra actos consumados antes de su promoción, ya que la sentencia que se lle-

²⁰ Al respecto resulta relevante la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia. (Novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, junio de 2005, tesis: 1a. L/2005, p. 649).

gara a dictar respecto de ese tipo de actos tampoco podría tener efectos hacia el pasado para destruir las consecuencias de un acto consumado.

En ese contexto, surge la incertidumbre sobre los efectos que pueda tener una sentencia de invalidez respecto de disposiciones generales cuya aplicación dio lugar a la emisión de actos que comenzaron a surtir efectos de inmediato, incluso antes de la promoción de la demanda, pero que además de dichos efectos, por su naturaleza, continúan surtiendo otros, como sucede en el caso de los actos que generan una situación jurídica en virtud de la cual un tercero puede desarrollar una determinada actividad, como es el caso de los actos administrativos en virtud de los cuales se otorga una concesión, permiso o autorización.

Al respecto, pueden tomarse como ejemplo las controversias constitucionales 103/2003 y 97/2004 resueltas, respectivamente, el 4 de abril de 2005 y el 22 de enero de 2007.

En el caso de la controversia constitucional 103/2003 se impugnaron los artículos relativos de la Ley de Educación Pública del Estado de San Luis Potosí que facultaron al Ejecutivo del estado para otorgar la calidad de autónomas a las universidades; además se controvertió su primer acto de aplicación consistente en el acuerdo mediante el cual se otorgó la calidad de autonomía a una universidad que prestaba servicios de educación superior en el propio Estado; incluso, se solicitó la suspensión de los efectos de este acto de aplicación de la referida normativa.

Al respecto, destaca que el ministro instructor determinó otorgar la suspensión de los efectos del acuerdo impugnado, lo que provocó que en la sentencia respectiva al declararse la invalidez de la ley²¹ impugnada se hiciera lo propio respecto de dicho acuerdo.

La relevancia del asunto radica en cuanto a la posibilidad que brinda para reflexionar sobre la consecuencia de que antes de la promoción de la demanda o bien durante la substanciación del juicio se hubieran emitido diversos acuerdos por el Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, en los cuales se hubiera conferido la calidad de autónoma a diversas univer-

²¹ Véase Tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. LOS ARTÍCULOS 46 BIS Y 46 TER DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ VIOLAN LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL OTORGAR FACULTADES AL GOBERNADOR PARA DECRETAR AQUÉLLA (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, mayo de 2005, tesis: P./J. 18/2005, p. 913).

sidades y que dichos actos no se hubieran impugnado en el respectivo juicio constitucional por el hecho de que el Ejecutivo Federal o cualquier otro poder afectado no hubiere tenido conocimiento de ellos o bien teniéndolo no hubiere promovido la demanda respectiva.

Ante tales situaciones, podría sostenerse, en principio, que si los actos de aplicación fueron posteriores al impugnado y no se suspendieron al no haberse promovido o ampliado la demanda respectiva, la sentencia de invalidez no podría afectarlos. Si los actos de aplicación fueron previos a la presentación de la demanda correspondiente también se podría llegar a la misma conclusión. Incluso, si los actos se impugnaran meses después de que se emitieron, pero oportunamente al computarse el plazo para promover la controversia a partir de que se tuvo conocimiento de éstos, al tenor del mismo rigor técnico, aun cuando se suspendieran los efectos de estos actos, lo cierto es que no podrían expulsarse las consecuencias que se estimaran consumadas como podría ser el inicio del respectivo periodo escolar con todo lo que ello implica.

En ese contexto, se estima que en el caso de los actos de aplicación de normas de esa naturaleza, la declaración de la invalidez de la ley respectiva si bien no puede trascender al pasado expulsando a plenitud las autorizaciones otorgadas previamente, que incluso dieron lugar a que la institución autorizada entablara relaciones con terceros, lo cierto es que a partir del momento en el que surta efectos la declaración de invalidez automáticamente deberán perder sustento todas las autorizaciones basadas en la ley inconstitucional.

Es cierto que esta postura puede considerarse atentatoria del principio de seguridad jurídica en su expresión que proscribe el desconocimiento de derechos adquiridos al tenor de un específico marco jurídico, sin embargo, lo cierto es que resulta discutible considerar como un derecho incorporado en la esfera jurídica de un gobernado la prerrogativa derivada de un acto de autoridad emitido sin competencia constitucional o legal.

Por ello, considerando que el derecho derivado de un acto de autoridad sustentado en una ley inconstitucional no debe continuar generando sus consecuencias al existir una sentencia que declara la invalidez de la norma respectiva, se estima que este fallo dará lugar a que desde el momento en que surta efectos los sujetos beneficiados por los respectivos actos de aplicación perderán, jurídicamente, la posibilidad de seguir desarrollando la actividad correspondiente.

De aceptarse lo contrario se permitiría la pervivencia de actos contrarios al orden constitucional y la continua producción de sus efectos aun cuando la norma que les hubiere servido de sustento ya se hubiere expulsado del orden jurídico nacional. Además, la tolerancia de esas circunstancias podría tornar nugatoria la fuerza jurídica del respectivo mandato constitucional.

Por otra parte, en la controversia constitucional 97/2004 se reclamó el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, conforme al cual la Secretaría de Gobernación puede otorgar a los particulares diversos permisos para la celebración de diferentes actividades, entre otras, juegos con apuestas, juegos con naipes y dados, hipódromos, los galgódromos, frontones, peleas de gallos y carreras de caballos en escenarios temporales e incluso los centros de apuestas remotas. En el caso de los juegos con naipes en los que se crucen apuestas por mayoría de seis votos se consideró que la posibilidad de expedir los permisos respectivos es inconstitucional, sin embargo, la controversia se desestimó al no alcanzarse la votación calificada de ocho votos.

Cabe señalar que en el caso de esta controversia la parte actora no impugnó algún acto concreto de aplicación, pero solicitó la suspensión respecto de los efectos y las consecuencias del reglamento impugnado, medida cautelar que fue negada por el ministro instructor. Esta negativa fue impugnada mediante el recurso de reclamación que se registró con el número 329/2004, el cual fue resuelto el 18 de febrero de 2005 por la Segunda Sala de la SCJN.

De la resolución recaída a este recurso conviene comentar las precisas consideraciones que se dieron para indicar por qué motivo no es posible otorgar la suspensión contra las consecuencias y efectos de una ley a diferencia de las consecuencias y efectos del acto de aplicación de un acto de esa naturaleza.

Sobre el particular se argumentó que “cuando se impugna una norma general a través de su primer acto de aplicación, la concesión de la suspensión no paraliza la aplicación de la norma, que en observancia de su generalidad, obligatoriedad y validez lleva a cabo la autoridad a través de la emisión de un acto concreto, sino que únicamente se suspenden los efectos y consecuencias de ese acto, en el que la autoridad invoca o aplica la norma impugnada”, por lo que en el caso concreto no era posible conceder la medida cautelar, ya que se paralizaría el contenido de la nor-

ma y no el acto que pudiera desplegar la autoridad apoyado en la disposición general controvertida.

Con base en estas consideraciones, en la referida controversia 97/2004 se negó la suspensión respecto de las consecuencias del reglamento impugnado, resaltando que ante los actos de aplicación que del mismo pudieron acontecer no se dio ampliación alguna de la demanda.

En este caso, también surge la interrogante sobre qué consecuencia hubiera tenido la declaración de invalidez respecto del precepto impugnado que sólo alcanzó la mayoría de seis votos y, por ende, dio lugar a que se desestimara la controversia, pues de haberse obtenido la votación calificada requerida se hubiera presentado la problemática sobre la situación en la que se encontrarían los respectivos permisionarios, resultando cuestionable que se les permitiera seguir desarrollando actividades que no sólo se basarían en un acto inconstitucional sino que incluso se tradujeran en una afectación a la sociedad, al no responder a los fines que buscó tutelar el legislador en el ordenamiento legal que se estimara violentado por el reglamento respectivo.

Como se advierte, la solución de la problemática planteada no es sencilla pues los mandatos normativos contenidos en la norma fundamental no debieran ceder en su vigencia plena, una vez que el órgano terminal del Estado mexicano ha determinado que una regla general es inconstitucional, lo que debiera expulsar la norma y sus consecuencias jurídicas que pervivan en ese momento.

VI. LOS EFECTOS DE LOS FALLOS DESESTIMATORIOS Y LOS MECANISMOS PARA LOGRAR SU EFICACIA

Aun cuando de una primera reflexión pudiera sostenerse que las sentencias en las que se niega el amparo o aquéllas en las que se reconoce la validez de los actos impugnados en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, no tienen efectos relevantes para el orden jurídico, debe destacarse que las determinaciones dictadas en ese sentido sí tienen importantes consecuencias en nuestro sistema jurídico, siendo posible introducir algunas modificaciones normativas con el objeto de que tengan aún más trascendencia.

En efecto, en el caso del juicio de amparo las sentencias que niegan la protección constitucional, una vez que causan estado, tienen como con-

secuencia jurídica dejar sin efectos la suspensión otorgada dentro del juicio respectivo permitiendo que las autoridades responsables puedan ejecutar a plenitud el acto reclamado. Además, en el caso de ser emitidas por órganos terminales, bien sea la SCJN o un tribunal colegiado de circuito, serán el sustento de la jurisprudencia respectiva, la cual tendrá fuerza vinculatoria para todos los tribunales del orden jurídico nacional indicados en el artículo 192 de la Ley de Amparo.

En abono a lo anterior, debe destacarse que recientemente se ha comenzado a señalar por la SCJN que las sentencias que niegan la protección constitucional también vinculan a las autoridades responsables en el sentido de que al aplicar la ley materia de impugnación deberán ceñirse a la interpretación dada por ese alto Tribunal, situación que generalmente acontecerá cuando las disposiciones respectivas se impugnen con motivo de su entrada en vigor, por lo cual no existirá un acto de aplicación en el cual aquéllas se podrían haber aplicado en forma equivocada dando lugar a la concesión del amparo por vicios de legalidad de dicho acto.

Cabe señalar que las sentencias más relevantes en las que se ha sostenido este criterio son las dictadas en los juicios promovidos contra la Ley del ISSSTE, específicamente en la sesión del Pleno de la SCJN celebrada el 19 de junio de 2008, en la cual se determinó, a propuesta del señor ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, que las autoridades administrativas quedaron vinculadas a aplicar a los quejosos el referido ordenamiento conforme a la interpretación fijada en la sentencia respectiva, lo cual se plasmó en el considerando trigésimo octavo del amparo en revisión 220/2008, en los siguientes términos: “Al aplicar las disposiciones relativas al sistema de pensiones que elija el trabajador, atienden a la interpretación que de las mismas realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el presente asunto, aun cuando a partir de dicha interpretación se haya declarado su constitucionalidad”.

Este fallo tiene una especial relevancia en tanto que atendiendo a los efectos de cosa juzgada que asiste a toda sentencia de amparo, bien puede estimarse que los actos de la autoridad administrativa que no se apeguen las interpretaciones plasmadas en un fallo constitucional, emitidas en ocasiones con base en una auténtica interpretación conforme constituyen incurrir en un acto viciado por ministerio de dicha sentencia y, por ende, en una repetición del acto reclamado que puede ser objeto de los incidentes referidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, lo que con-

fiere a los quejosos las herramientas procesales suficientes para lograr que se les aplique la ley en los términos señalados en la sentencia de amparo, aun cuando en esta no se concediera la protección de la justicia de la Unión, provocando que si la autoridad no acata aquélla pueda llegar a ser destituida en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 107 constitucional.

Como se advierte, las consecuencias de esta postura son trascendentes ya que anteriormente las consideraciones contenidas en la sentencia que negó la protección constitucional no se estimaban vinculatorias para las autoridades administrativas, las que aun cuando se formara jurisprudencia sobre la interpretación plasmada en los fallos correspondientes, no quedaban vinculadas por ésta.

Por otro lado, tratándose de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad la sentencia que reconoce la validez de los actos impugnados tiene efectos vinculatorios similares a los tradicionales de la sentencia que niega el amparo, ya que dejará sin efectos la suspensión que se pudiere haber otorgado y tendrá fuerza jurisprudencial, en este caso con un solo fallo aprobado por cuando menos ocho votos de los ministros integrantes del Pleno aun cuando no será vinculatorio para las autoridades ajenas a los tribunales mencionados en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo que se adopte el mismo criterio que el Pleno de la SCJN ha determinado respecto de las sentencias de amparo.

En ese tenor, se estima conveniente profundizar en la reflexión sobre los efectos vinculatorios de las consideraciones que sustenten las sentencias emitidas en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad cuando en éstas se reconozca la validez de la norma impugnada, ya que aun cuando el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional únicamente se limita a precisar los efectos generales de las sentencias en las que se declare la invalidez de normas generales por una mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros y el artículo 43 del propio cuerpo jurídico se refiere a los efectos meramente jurisprudenciales de las consideraciones que se hayan sustentado por cuando menos ocho votos, ello no obsta para reconocer que en la fracción IV del artículo 41 del ordenamiento en cita se expresa que las sentencias dictadas en esos medios de control señalarán los alcances y efectos de las sentencias, sin

limitar esa circunstancia al hecho de que la sentencia declare la invalidez de los preceptos impugnados.

Por tanto, de la interpretación sistemática de este último numeral en relación con el 42 de la ley en comento, al tenor del principio de cosa juzgada, podría arribarse a la conclusión de que las interpretaciones conformes que realice el Pleno de la SCJN por cuando menos ocho votos al resolver una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, por mayoría de razón, también tienen efectos generales y, por ende, vinculan a todas las autoridades que gocen de atribuciones para realizar la aplicación de las normas impugnadas, lo que generaría un efecto diverso al de la jurisprudencia derivada del artículo 43 del cuerpo normativo de mérito, ya que ésta únicamente obliga a los tribunales allí indicados, a diferencia de lo que sucedería con una interpretación conforme con efectos generales, cuyo incumplimiento, incluso, podría dar lugar a un procedimiento de ejecución de los regulados en los artículos del 46 al 49.

A pesar de lo anterior, con el objeto de generar plena certeza a los sujetos vinculados por la referida ley reglamentaria, sería conveniente reformar el citado artículo 42 con el objeto de prever expresamente los efectos generales de las interpretaciones que de las normas impugnadas realice el Pleno de la SCJN, por cuando menos ocho votos, al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.