

*1. Introducción. La tesis Fraga y la polémica sobre la misma. – ii. Las diversas interpretaciones del artículo 133 constitucional. – iii. Las reformas constitucionales y legales de mayo de 1951. – iv. El amparo contra leyes en la actual legislación de amparo y en la jurisprudencia. v. Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN. LA TESIS FRAGA Y LA POLÉMICA SOBRE LA MISMA

En este breve estudio queremos destacar el pensamiento del ilustre constitucionalista mexicano Antonio Martínez Bázquez, como un modesto homenaje a su memoria, sobre la importante cuestión de la impugnación de las disposiciones legislativas en el ordenamiento mexicano, y que se puso de relieve con motivo de la publicación de un proyecto de sentencia de amparo redactado por el entonces presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, el también destacado jurista mexicano Gabino Fraga y que se conoció entonces como *Tesis Fraga*, la que, por cierto, no fue aceptada por la mayoría de los integrantes de dicha Sala.

Este proyecto apareció en el número 13-14 de la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*,<sup>1</sup> y fue ampliamente comentado por la doctrina, y entre las opiniones que entonces se expresaron destacan las de los notables juristas Antonio Martínez Bázquez,<sup>2</sup> y Antonio Carrillo Flores,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Correspondiente a enero-junio de 1942, pp. 131-148.

<sup>2</sup> "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 15, México, julio-septiembre de 1942, pp. 243-253.

<sup>3</sup> "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales (comentario a una ponencia del ministro Gabino Fraga)", *op. cit.* pp. 255-266.

los que no obstante la brevedad de sus estudios, expusieron en ellos brillantes argumentos sobre la mencionada polémica.

Debe recordarse muy brevemente que la ponencia del ministro Fraga sustentaba la tesis de que, de acuerdo con los artículos 133, 41 y 128 de la Carta Federal, el Poder Ejecutivo, en el supuesto del caso planteado, de carácter federal, tenía la obligación de desaplicar las disposiciones legislativas contrarias a la Carta Suprema;<sup>4</sup> pero en nuestro concepto la hipótesis estaba mal planteada, ya que de acuerdo con los hechos, se impugnó por medio del juicio de amparo una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual, según el promovente, se aplicaron disposiciones legislativas contrarias a la Constitución Federal, y de acuerdo con el criterio formal de la jurisprudencia de esa época, los fallos de dicho tribunal se combatían por medio del juicio de amparo de doble instancia, ya que los propios fallos se consideraban como resoluciones de carácter administrativo.

En este sentido, don Antonio Martínez Báez, señaló con precisión, que:

la posición de un tribunal administrativo frente a un conflicto de leyes de diferente grado, es idéntica, en nuestro personal concepto, a la de los tribunales del orden judicial, ya que es idéntica la función desempeñada por ambos órganos jurisdiccionales y la actividad del tribunal creado por la administración para garantía de los particulares es esencialmente jurídica, no política y no trasciende a un desequilibrio de los poderes.

De acuerdo con este razonamiento, que compartimos plenamente, permitió al insigne jurista llegar a las siguientes conclusiones:

VI. Los tribunales administrativos pueden, teóricamente, como regla general y dentro del ejercicio de la actividad jurídica que les está confiada hacer el examen o la revisión de la validez de las leyes, sin los inconvenientes que existen para reconocer tal competencia al Poder Ejecutivo.- VII. El juicio de los tribunales administrativos acerca de la constitucionalidad de las leyes, en todo caso debe ser susceptible de revisión ante el Poder Judicial de la Federación, iniciándose una con-

<sup>4</sup> *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, cit. *supra* nota 1, pp. 141-144.

troversia en la que la Suprema Corte de Justicia sea la final instancia en la cuestión.<sup>5</sup>

De manera diversa don Antonio Carrillo Flores<sup>6</sup> no examina la naturaleza de las funciones judiciales del Tribunal Fiscal de la Federación, de la que fue distinguido magistrado, sino que se limita a señalar la falta de facultades constitucionales del Ejecutivo Federal para desaplicar *motu proprio* las disposiciones legislativas que pueda considerar inconstitucionales, señalando los graves inconvenientes de que el citado Ejecutivo se arrogara esta atribución que únicamente corresponde al Poder Judicial, y en esto coincide con lo señalado por don Antonio Martínez Báez, el cual de manera categórica sostuvo en la conclusión v de su estudio: "El Poder Ejecutivo por su estructura particular y por su posición política no está capacitado para estimar inconstitucional una ley del Congreso, sino que debe necesariamente ejecutarla".

Estas profundas reflexiones de Martínez Báez fueron recogidas posteriormente por la reforma constitucional y legal que entró en vigor en octubre de 1968,<sup>7</sup> en la cual se estableció el carácter judicial de las sentencias del citado Tribunal Fiscal de la Federación, y se dispuso que contra ellos procedía (como posteriormente respecto de otros tribunales administrativos), el juicio de amparo directo o de una sola instancia, con lo cual se configuró una *casación administrativa*, como lo había señalado anteriormente la doctrina.<sup>8</sup>

## II. LAS DIVERSAS INTERPRETACIONES DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

Es evidente que este precepto fundamental fue tomado casi literalmente de lo establecido por el artículo vi de la Constitución Federal de los Estados Unidos, el cual dispone en su parte relativa que:

<sup>5</sup> "El indebido monopolio", cit. *supra* nota 2, pp. 250-253.

<sup>6</sup> "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales", cit. *supra* nota 3, pp. 264-267.

<sup>7</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 83-123; Jesús Ortega Calderón, "El amparo en materia administrativa", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM, 1976, pp. 72-78.

<sup>8</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, "Fisonomía del amparo en materia administrativa", en la obra *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1961, pp. 111-132.

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella y todos los tratados que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, a pesar de cualquier disposición en contrario que se encuentre en las constituciones o en las leyes de los estados.

El citado artículo 133 tiene su antecedente inmediato en lo dispuesto por el artículo 126 de la Carta Federal de 1857, en el cual se estableció:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Durante la vigencia de la citada Carta Federal de 1857, tanto la doctrina como la jurisprudencia fueron muy inestables. Podemos señalar que en tanto el notable jurista y magistrado Ignacio Luis Vallarta consideró que los jueces de las entidades federativas tenían no sólo la facultad sino la obligación de desaplicar las disposiciones legislativas locales que fueran contrarias a la Constitución Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el citado artículo 126, y así lo comenta en uno de sus famosos *Votos*, con motivo de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la que era destacado presidente el 17 de septiembre de 1881 en el juicio de amparo promovido por el licenciado Justo Prieto contra la resolución del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, que lo había suspendido en su cargo de asesor judicial y lo había sometido a proceso, en virtud de que en su dictamen había establecido que era inconstitucional una ley de dicho Estado y que debía desaplicarse en un proceso concreto, por considerar dicho Tribunal Superior que significaba un fallo contra ley expresa. En la parte relativa del fallo de amparo la Corte estableció que aun cuando la ley local calificara como delito la desobediencia de los jueces a los acuerdos u órdenes de los superiores, en el caso no había delito que castigar, porque “los jueces no sólo tienen el derecho, sino la estricta obligación de obsequiar preferentemente los

preceptos constitucionales cuando las órdenes que se les comuniquen sean contrarias a esos preceptos”.

En sus comentarios, Ignacio Luis Vallarta, con profundo conocimiento del derecho estadounidense, señaló que era necesario en nuestro derecho la introducción de un medio de impugnación similar al entonces *writ of error* norteamericano (sustituido en 1925 por el actual *writ of certiorari*, de carácter discrecional para el alto tribunal), en relación a los supuestos en que no procedía el juicio de amparo, el cual no podía interponerse por las autoridades afectadas.<sup>9</sup>

Este mismo criterio era compartido por el constitucionalista de la época Mariano J. Coronado, quien sostuvo que el citado artículo 126 constitucional imponía de manera particular la obligación de los jueces locales de conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las leyes de los estados, ya que otros preceptos de la misma Carta Fundamental establecían dicha obligación al Poder Judicial Federal (artículos 101 y 102), por conducto del juicio de amparo. Dicho autor citaba al respecto la mencionada sentencia pronunciada por la Suprema Corte en el caso del licenciado Justo Prieto, que señalamos en el párrafo anterior.<sup>10</sup>

Otra opinión, que coincide con las anteriores pero menos precisa, es la sostenida por Eduardo Ruiz, en cuanto afirmó que el referido artículo 126 de la Carta Federal de 1857, no otorgaba a los jueces locales la obligación de juzgar de la constitucionalidad de las leyes, sino la de decidir entre dos textos que sean contradictorios, sometiéndose en este caso al que establece la suprema ley de la tierra.<sup>11</sup>

Lo contrario sostuvo Ramón Rodríguez, ya que según este autor, los jueces de los estados no deberían conocer sobre las cuestiones de constitucionalidad de las leyes, ya que sus fallos y sentencias serían nulos, porque tales casos estaban sometidos expresa y exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales. Y concluía con el argumento que se utilizó con frecuencia en la jurisprudencia imprecisa de la Suprema Corte, en el sentido de que la propia Constitución se

<sup>9</sup> Cfr. *Votos del señor licenciado D. Ignacio L. Vallarta. Cuestiones constitucionales*, edición de Antonio de J. Lozano, México, Imprenta y Litografía de Irineo Paz, tomo III, 1896, pp. 239-271.

<sup>10</sup> *Elementos de derecho constitucional mexicano*, tercera edición, México, Librería de Ch. Bouré, 1906, pp. 232-234, edición facsimilar, México, UNAM, 1977.

<sup>11</sup> *Derecho constitucional*, segunda edición, México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, pp. 396-399, edición facsimilar, México, UNAM, 1978.

hallaba suficientemente garantizada contra las arbitrariedades en que pudieran incurrir las autoridades públicas de los estados con las prevenciones de los artículos 101 y 102 sobre el juicio de amparo, pues en opinión de dicho autor el precepto establecido en el artículo 126 no era más que una copia inconsiderada e inútil de uno de los preceptos menos razonables y filosóficos de la Constitución americana.<sup>12</sup>

Este fue el criterio que prevaleció tanto en la jurisprudencia como en la doctrina posterior a la vigencia del artículo 133 de la Constitución Federal de 1917, el cual, con la pequeña reforma introducida por el decreto legislativo publicado el 18 de enero de 1934, establece actualmente:

*Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.- Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.*

A primera vista se observa que con ligeras variantes dicho precepto vigente es muy similar tanto al artículo VI de la Carta Federal de los Estados Unidos como al 126 de la Ley Suprema mexicana de 1857, por lo que la obligación de los jueces locales de conocer y resolver, para cada caso concreto, sobre la constitucionalidad de las leyes de las entidades federativas, ha tropezado con los mismos problemas de interpretación en relación con los artículos ahora 103 y 107 de la referida Constitución, que regulan las bases del juicio de amparo. Desde el punto de vista doctrinal, el ilustre constitucionalista mexicano y por muchos años ministro de la Suprema Corte de Justicia, Felipe Tena Ramírez, sostuvo de manera categórica que: "el artículo 133 (de la Constitución federal) es, por cualquier lado que se le considere, un precepto *oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema*".<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Derecho constitucional*, segunda edición, México, Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás, 1875, pp. 701-704, edición facsimilar, México, UNAM, 1978.

<sup>13</sup> *Derecho constitucional mexicano*, 31 edición, México, Porrúa, 1997, p. 548; Héctor Fix-Zamudio, "La defensa de la Constitución en México y en el pensamiento de Felipe Tena Ramírez", en la obra *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 1999, pp. 123-184.

Sin embargo, un sector de la doctrina coincidió con el planteamiento hecho por el maestro Martínez Báez citado anteriormente, ya que el distinguido jurista y magistrado de la Suprema Corte de Justicia, Mariano Azuela Rivera, sostuvo que los jueces locales están facultados para examinar la constitucionalidad de una ley y afirmó que la jurisprudencia de la Suprema Corte que les ha negado esa facultad debe considerarse dogmática y de muy discutible justificación, ya que esta tesis ha traído un gran debilitamiento en la dinámica del citado artículo 133 constitucional.<sup>14</sup>

La jurisprudencia de la Suprema Corte si bien no ha sido categórica, se ha inclinado en numerosos fallos por sostener la tesis que, como hemos dicho, se ha calificado como el monopolio de los tribunales federales respecto de la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes por medio del juicio de amparo, y han descartado la posibilidad del llamado *control difuso*, que es el que ha imperado tanto en los Estados Unidos como en los ordenamientos constitucionales de Argentina y de Brasil, que siguen el modelo estadounidense.<sup>15</sup>

La orientación predominante de la jurisprudencia de la Suprema Corte como de los tribunales colegiados considera que en nuestro ordenamiento no existe el citado control difuso, debido a que el único instrumento para combatir la inconstitucionalidad de las normas generales es el juicio de amparo contra leyes, al menos con anterioridad a las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, que ampliaron el ámbito de las controversias constitucionales e introdujeron la acción abstracta de inconstitucionalidad, como lo señalaremos más adelante.<sup>16</sup>

Por otra parte, para aclarar parte de la confusión que se ha producido por las diversas interpretaciones del citado artículo 133 de la Car-

<sup>14</sup> "Aportación al estudio del amparo contra leyes", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, tomo vi, núm. 1, 1957, p. 47.

<sup>15</sup> Cfr. entre otros, Jorge Reinaldo A. Vanossi, *Recurso extraordinario federal. Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1984; Néstor Pedro Sagüés, *Recurso extraordinario*, segunda edición, 2 vols., Buenos Aires, Astrea, 1989; y José Afonso da Silva, *Curso de derecho constitucional positivo*, sexta edición, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, pp. 50-56, respecto de la Carta Federal brasileña de 1988.

<sup>16</sup> Como ejemplo podemos citar las tesis establecidas por la Suprema Corte de Justicia en los juicios de amparo promovidos por Jesús Galindo Galarza y Marcelino de la Garza Quintanilla y otro, resueltos los días 30 de septiembre de 1968 y 8 de junio de 1972, en las cuales se sostuvo, en esencia, que es improcedente el examen de la constitucionalidad de las leyes por los jueces del orden común, no obstante lo dis-

ta Federal, es preciso señalar que la obligación de los jueces locales establecida por este precepto fundamental, de aplicar preferentemente a sus ordenamientos locales la Ley Suprema de la Unión, no implica la preferencia de la ley federal sobre la de carácter local, ya que como lo ha puesto de relieve el destacado constitucionalista Jorge Carpizo, dicho precepto fundamental no establece una jerarquía superior de las disposiciones federales sobre las locales, sino que las primeras prevalecen únicamente cuando se dictan de acuerdo con la división de competencias establecida por la misma Constitución Federal, por lo que en todo caso, el juez local tendría que realizar una interpretación constitucional para determinar el derecho aplicable.<sup>17</sup>

### III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE MAYO DE 1950

Como puede observarse, no existe ni en la doctrina ni en la jurisprudencia un concepto claro del alcance que debe dársele al artículo 133 de la Constitución Federal, en particular por lo que se refiere a la obligación de los jueces locales para desaplicar las leyes locales cuando, en su concepto, son contrarias a la Carta Federal, por lo que en la realidad dichos juzgadores de las entidades federativas se han inhibido de cumplir con dicha obligación, con lo que se ha establecido una *costumbre constitucional* que ha impedido el cumplimiento de este precepto en la práctica, y la solución provino del órgano reformador de la Constitución, ya que con las modificaciones constitucionales y legales que

---

puesto por el artículo 133 de la Carta Federal, ya que la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de que sólo el Poder Judicial de la federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo. Un precedente más reciente fue pronunciado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el 14 de marzo de 1989, en el amparo directo solicitado por Offset e Impresos, S.A., en el cual se afirma que no tiene aplicación en nuestro ordenamiento constitucional el *control difuso* de la constitucionalidad de las leyes, ya que no obstante lo dispuesto por el artículo 133 de la Carta Federal, con apoyo en los artículos 103 constitucional y primero de la Ley de Amparo, la decisión sobre la inconstitucionalidad de las leyes es de la competencia de los tribunales federales y de amparo y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Cfr., la obra *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 1179-1180 y 1226-1227.

entraron en vigor en 1951, se generó una interpretación jurisprudencial que cambió el sentido original del artículo 133 de la Carta Fundamental en cuanto a la obligación de los jueces locales de conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad.<sup>18</sup>

Dichas reformas, tuvieron su antecedente en el Proyecto que elaboró la Suprema Corte de Justicia el 17 de julio de 1945,<sup>19</sup> de acuerdo con una iniciativa presentada al Congreso de la Unión por el presidente Miguel Alemán.<sup>20</sup> Si bien dichas modificaciones abarcaron varios aspectos de la estructura y competencia de los tribunales federales,<sup>21</sup> una de las innovaciones esenciales consistió en la creación de los *tribunales colegiados de circuito en materia de amparo*, integrados por tres magistrados, con la función específica de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento del juicio de amparo tanto de una sola instancia como en doble grado, en aquellos aspectos que se consideraron de menor importancia. Dichos organismos jurisdiccionales se inspiraron, así sea indirectamente, en los tribunales de circuito de apelación creados en los Estados Unidos en el año de 1891, con el mismo propósito de auxiliar a la Corte Suprema Federal de la enorme carga de asuntos que padecía entonces.<sup>22</sup>

Si bien la distribución de competencias entre la Suprema Corte y los citados tribunales colegiados de circuito no puede considerarse muy acertada y que fue necesario corregir sus defectos en las reformas de octubre de 1968, nos interesa destacar en este momento la gran trascendencia que significó la atribución que se otorgó a los

<sup>17</sup> "La interpretación del artículo 133 constitucional", en la obra del mismo autor *Estudios constitucionales*, séptima edición, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 1-31, especialmente pp. 19-22.

<sup>18</sup> Cfr., las profundas reflexiones del distinguido jurista mexicano y magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, *Derecho constitucional consuetudinario*, primera reimpresión, México, UNAM, 1993, pp. 79-81.

<sup>19</sup> *El problema del rezago en materia civil*, México, Suprema Corte de Justicia, 1946.

<sup>20</sup> Y por ello fueron denominadas las modificaciones como *Reforma Miguel Alemán* por el jurista Romeo León Orantes, *El juicio de amparo*, tercera edición, México, Cajica, 1957, pp. 90-138.

<sup>21</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", en la obra *México. Setenta y cinco años de Revolución. III. Desarrollo Político*, 2, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988, pp. 301-306.

<sup>22</sup> Carl Brent Swisher, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, tomo I, pp. 437-438.

propios tribunales colegiados por la fracción x del artículo 107 constitucional para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes y respecto de la interpretación directa de preceptos de la Carta Fundamental, precepto que en esa época establecía lo siguiente:

Las resoluciones que en materia de *amparo directo* pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno a menos que *decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en el que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones puramente constitucionales*.- La resolución del tribunal colegiado de circuito no será recurrible cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia, sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de la Constitución.<sup>25</sup>

Dicho precepto constitucional fue reglamentado por los artículos 83, fracción v, 84, fracción ii, y 93 de la Ley de Amparo, así como por la fracción xii, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación de 1936, entonces vigente. Este último precepto ha sido sustituido por el artículo 10, fracción iii, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de mayo de 1995. Ambas disposiciones, la anterior y la que se encuentra en vigor, atribuyen al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia la competencia para conocer del recurso de revisión contra las sentencias de los tribunales colegiados dictadas en amparo directo, que decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional o interpreten directa-

<sup>25</sup> Dicho precepto fundamental ha experimentado varias modificaciones, pero no en cuanto a las atribuciones de los citados tribunales colegiados de circuito para conocer y decidir en amparo de una sola instancia sobre la constitucionalidad de normas generales y la interpretación de disposiciones constitucionales, que se ha mantenido, sino únicamente por lo que respecta a la procedencia del recurso de revisión, en el cual, según la última reforma publicada el 11 de junio de 1999, el recurso contra las decisiones de dichos tribunales sobre esta materia, sólo puede interponerse: "cuando a juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales". De acuerdo con esta modificación constitucional se ha establecido una especie de *writ of certiorari* para la admisión de dicho recurso ante la Suprema Corte de Justicia.

mente un precepto fundamental. Al establecerse de manera implícita estas atribuciones de los tribunales colegiados de circuito, para decidir sobre las referidas cuestiones de constitucionalidad, la Suprema Corte tuvo que modificar su jurisprudencia tradicional, ya que de manera paralela a la impugnación directa de la constitucionalidad de normas generales, estableció una vía indirecta, como lo señalaremos posteriormente, de manera que pudiera combatirse la inconstitucionalidad de las propias normas generales de manera incidental, en los conceptos de violación de la demanda de amparo contra una sentencia judicial, con lo cual, en nuestro concepto se realizó una interpretación que no ha sido expresa, para armonizar los dos preceptos constitucionales contenidos en los artículos 133 y 103 de la Carta Federal, que la jurisprudencia anterior había considerado incompatibles.

La nueva interpretación surgida de las reformas de mayo de 1951, que como hemos dicho nunca ha sido expresa, nos parece correcta en cuanto que una de las reglas básicas de la interpretación constitucional consiste en armonizar o combinar preceptos fundamentales que en apariencia son contrarios o contradictorios, ya que es inadmisibles privar de valor a una disposición de la Carta Fundamental por considerar que se opone a otra norma constitucional igualmente válida, como lo hizo la jurisprudencia anterior, al considerar inaplicable la disposición del artículo 133 de la Carta Federal, en cuanto obliga a los jueces locales a desaplicar las normas locales contrarias a esta última.

#### IV. EL AMPARO CONTRA LEYES EN LA ACTUAL LEGISLACIÓN DE AMPARO Y EN LA JURISPRUDENCIA

Si realizamos un brevísimo análisis del juicio de amparo contra normas generales en la legislación de amparo vigente y en la reciente jurisprudencia de los tribunales federales, podemos señalar que en la actualidad existen dos vías para impugnar las disposiciones legislativas.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes", en el libro del mismo autor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 167-194, *Id.*, "La declaración general de inconstitucionalidad y la interpretación conforme y el juicio de amparo", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, México, 2001, pp. 99-139; Ernesto Aguilar Álvarez y de Alba, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, pp. 136-152.

A. Por conducto de lo que hemos calificado como *acción de inconstitucionalidad*, en virtud de que implica un ataque frontal, directo contra el ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido material, pues además de las normas legislativas comprende también las de carácter reglamentario y los tratados internacionales aprobados por el Senado Federal. Significa un *proceso al legislador*, en la terminología del ilustre procesalista italiano Francesco Carnelutti.<sup>25</sup>

De acuerdo con esta vía se impugnan las normas generales por medio de un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del promovente, los órganos del Estado que han intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el presidente de la República en cuanto a su promulgación; en los estados, la legislatura local y el gobernador respectivo, y en el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el jefe de gobierno, que son los órganos encargados de la expedición y la promulgación de las normas legislativas. En el supuesto de los reglamentos debe señalarse como responsable al titular del Ejecutivo Federal o local correspondiente, y respecto de los tratados internacionales, al presidente de la República por su ratificación y al Senado Federal por lo que respecta a su aprobación.

La demanda debe presentarse en primera instancia ante el juzgado de distrito competente, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción vii, de la Constitución Federal y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, así como 51, fracción iii; 52, fracción iii; 54, fracción ii, y 55, fracción ii, según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación actualmente en vigor, de mayo de 1995.

Contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los citados juicios de amparo procede el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación), ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción viii, inciso a de la Constitución Federal, y 84, fracción i, inciso a de la Ley de Amparo, siempre que en el citado recurso subsista la cuestión de inconstitucionalidad.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación atribuye al Tribunal en Pleno el conocimiento del segundo grado de los citados juicios de amparo, cuando en ellos se impugne la inconstitucionalidad

<sup>25</sup> "Aspetti problematici del processo al legislatore", en *Rivista di diritto processuale*, Padua, 1969, pp. 10-13.

de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales (artículo 10, fracción ii, inciso a, y a las Salas, de acuerdo con su materia, en los supuestos en que se reclame la inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República, por los gobernadores de los estados o por el jefe de gobierno del Distrito Federal (artículo 21, fracción i). Pero además, deben tomarse en consideración los recientes acuerdos generales dictados por el citado Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, números 6/1999 y 1/2000,<sup>95</sup> por medio de los cuales se enviaron a los tribunales colegiados de circuito, para su resolución, un porcentaje importante de los citados recursos de revisión interpuestos en los juicios de amparo contra normas generales, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción ix del artículo 107 constitucional, reformado el 11 de junio de 1999, como se señaló con anterioridad.

B. La segunda vía para la impugnación de las leyes inconstitucionales por conducto del amparo la hemos calificado como *recurso de inconstitucionalidad* y tiene apoyo implícito en el artículo 133 de la Carta Federal, como lo hemos sostenido anteriormente, y lo calificamos como recurso debido a que el fondo de la controversia no se refiere directamente a la impugnación de normas generales, sino a la legalidad de una resolución judicial ordinaria, y por conducto de ella el juez del amparo debe decidir previamente al fondo, si son constitucionales o no las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que pronunció la sentencia combatida en amparo directo o de una sola instancia.

En consecuencia, cuando el reclamante estima que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual se aplica en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la Constitución Federal, puede impugnar dicha sentencia en el juicio de amparo directo ante el tribunal colegiado respectivo, de acuerdo con las reglas de competencia para el juicio de amparo contra sentencias judiciales. Como la jurisprudencia de los tribunales federales no ha invocado de manera expresa, como ya se ha dicho, la procedencia del juicio de amparo directo por infracción del artículo 133 constitucional, sino con fundamento indirecto en el citado artículo 107, fracción ix de la Carta

<sup>95</sup> Estos acuerdos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y, además, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novenia Época, Tomo ix, julio de 1999, p. 931 y tomo xi, enero de 2000, p. 1067.

Federal, no se invoca la infracción del primer precepto fundamental, que en nuestro concepto es el esencial en esta materia.

En las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en enero de 1984, se reconoció expresa y plenamente la impugnación de las disposiciones legislativas por medio de una sentencia judicial, en cuanto el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo que se refiere a los requisitos de la demanda de una sola instancia, establece en lo conducente que:

*Cuando se impugne una sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiese puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.*

Este procedimiento ha sido calificado erróneamente como *vía de excepción*, en cuanto se supone que es el demandado en el proceso ordinario quien plantea en todo caso la cuestión de inconstitucionalidad, lo que no siempre ocurre, ya que dicha cuestión puede ser invocada de oficio por el juez de la causa, por lo que debe estimarse técnicamente como una *cuestión incidental o prejudicial*,<sup>97</sup> ya que el juez que conoce del asunto debe resolver previamente o incidentalmente sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso antes de resolver el problema de fondo.

Debe aclararse que el juicio de amparo contra leyes no es el único instrumento procesal para impugnar la inconstitucionalidad de las normas federales, como lo fue durante mucho tiempo debido a la falta de aplicación de las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Constitución Federal. Pero con las reformas cons-

<sup>97</sup> La doctrina procesal italiana ha desarrollado con profundidad este concepto, y como ejemplo puede citarse el estudio de Mauro Cappelletti, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milán, Giuffrè, 1957, pp. 4-68. Debe aclararse que para la terminología jurídica italiana, *giudizio* no es sinónimo de juicio o proceso en castellano, sino que se refiere al razonamiento del juez en la sentencia, ya que para decidir el fondo de la cuestión el citado juzgador debe analizar previamente una serie de presupuestos procesales, y el primero de ellos es la decisión sobre la ley aplicable, cuando existe duda sobre la misma.

titucionales y legales de 1995 y 1996, ya funcionan en la realidad otros dos medios muy importantes para plantear ante la Suprema Corte de Justicia la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, ya que por una parte se amplió de manera considerable el ámbito de las propias controversias constitucionales, para abarcar también a los municipios, y además se introdujeron en las mismas, *los conflictos de atribución de los poderes públicos*,<sup>28</sup> en los distintos niveles de gobierno y además se introdujo la *acción (abstracta) de inconstitucionalidad* que otorgó legitimación al treinta y tres por ciento de los miembros de los órganos legislativos federal, estatal y del Distrito Federal, para impugnar las leyes inconstitucionales aprobadas por la mayoría. Debido a estas modificaciones se dividió el anterior artículo 105 en tres fracciones, las dos primeras para regular dichos instrumentos procesales, en la inteligencia de que cuando en estos dos procesos se declara la inconstitucionalidad de las normas legislativas impugnadas, dicha declaración puede tener efectos generales o *erga omnes*.<sup>29</sup>

Contrariamente a lo que ocurría con anterioridad, cuando el juicio de amparo era la única vía que se utilizaba en la práctica para impugnar las leyes inconstitucionales con efectos particulares para el caso concreto, ahora ya existen otros dos procesos que deben considerarse como una defensa directa y autónoma de la Constitución contra las leyes que la contradigan, lo que consideraba como muy improbable el gran constitucionalista Felipe Tena Ramírez,<sup>30</sup> ya que en la actualidad, se han utilizado cada vez con mayor intensidad dichos procesos constitucionales desarrollados por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 11 de mayo de 1995.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Cfr. Ángel J. Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Civitas, 1992.

<sup>29</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "La declaración general de inconstitucionalidad y la interpretación conforme", cit. *supra* nota 24, pp. 125-135.

<sup>30</sup> Cfr. *Derecho constitucional mexicano*, cit. *supra* nota 13, p. 532.

<sup>31</sup> Si bien la bibliografía sobre estos dos instrumentos procesales es muy amplia, debido a la índole de este pequeño estudio, citamos únicamente dos obras re-

## V. CONCLUSIONES

De acuerdo con las muy breves reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones.

*Primera.* En el ya lejano año de 1942, con motivo de una ponencia formulada por el destacado jurista y entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, Gabino Fraga, se produjo una polémica en la que intervinieron varios jurisconsultos importantes, entre los cuales destacó el ilustre Antonio Martínez Báez, quien publicó un breve pero profundo estudio, en el cual sostuvo que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal, era inaceptable el criterio del monopolio de la impugnación de las leyes inconstitucionales ante los tribunales federales por conducto del juicio de amparo, ya que dicho precepto fundamental obligaba a los jueces de los estados a preferir la Carta Federal sobre lo dispuesto por las constituciones y leyes de dichas entidades federativas.

*Segunda.* Si bien el criterio de tan notable jurisconsulto no fue acogido en esa época por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que mantuvo la tesis del monopolio de los tribunales federales para conocer de las impugnaciones de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas por conducto del juicio de amparo, sus razonamientos terminaron por imponerse en las reformas constitucionales y legales de mayo de 1951 y de octubre de 1968. En las primeras se introdujeron los tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en su conocimiento del juicio de amparo, debido al enorme recargo que entonces existía en dicho alto tribunal. Si bien la división de competencias entre la Corte y dichos tribunales no puede considerarse acertada y tuvo que modificarse posteriormente, lo importante de la misma consiste en la facultad implícita que se otorgó a dichos tribunales colegiados para decidir en amparo directo o de una sola instancia sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas aplicadas en

---

cientes y amplias sobre el tema. Cfr. José de Jesús Gudño Pelayo, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno del alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, segunda edición, México, Porrúa, 2001; Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, tercera edición, México, Porrúa, 2000.

una sentencia judicial, o bien interpretar directamente un precepto de la Constitución, pues sólo en ese supuesto era posible entonces y ahora interponer contra los fallos de dichos tribunales colegiados de circuito el llamado recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia. En las reformas de 1968, además de establecerse una distribución más racional del conocimiento de los juicios de amparo entre la Suprema Corte y dichos tribunales colegiados, se reconoció expresamente la naturaleza judicial de las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, que en esa época era el único tribunal administrativo, al que se otorgó plena autonomía para dictar sus fallos, de acuerdo con la tesis sustentada en 1942 por don Antonio Martínez Baéz.

*Tercera.* De acuerdo con las reformas mencionadas de 1951 y 1968, no se aceptó la posibilidad de un *sistema difuso de control de la constitucionalidad de las leyes*, como el establecido en los ordenamientos constitucionales de los Estados Unidos, Argentina y Brasil, los que imponen la obligación de los jueces de desaplicar en los procesos concretos de que conocen las leyes contrarias a la Carta Federal; sin embargo, dichos ordenamientos contienen preceptos similares a los artículos 126 y 133 de las constituciones federales mexicanas de 1857 y 1917, preceptos otros últimos que fueron objeto de una costumbre constitucional derogatoria. Sin embargo, a partir de las modificaciones de 1951, se configuró un régimen intermedio, de acuerdo con el cual, además de la vía directa de impugnación de las leyes inconstitucionales en amparo de doble instancia, que hemos calificado como *acción directa de inconstitucionalidad*, ya que implica un verdadero proceso, en el cual se demanda la expedición, promulgación y publicación de las disposiciones legislativas y se llama a juicio a las autoridades que han intervenido en el procedimiento legislativo, se introdujo una vía indirecta, que se puede calificar como *recurso de inconstitucionalidad*, ya que por medio del amparo de una sola instancia promovido ante los tribunales colegiados de circuito, se puede impugnar una sentencia judicial en la cual, según el promovente, se ha aplicado una ley inconstitucional. Como existía incertidumbre, se modificó en 1984 el artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, para disponer que cuando se reclame la inconstitucionalidad de un ordenamiento legislativo por medio de la impugnación de una sentencia judicial, esta

reclamación debe hacerse en los conceptos de violación y no deben señalarse como autoridades demandadas a las que han intervenido en el procedimiento legislativo. Aun cuando con frecuencia se afirma que es una impugnación por vía de excepción, desde el punto de vista técnico, se trata de una vía *incidental o prejudicial*.

*Cuarta.* Este recurso de inconstitucionalidad significó que tanto el legislador como la jurisprudencia realizaron una función de armonizar lo dispuesto por el artículo 133 con los artículos 103 y 107 de la Carta Federal, que se consideraban incompatibles, de acuerdo con una regla básica de la interpretación constitucional que no admite la posibilidad de preceptos constitucionales opuestos. Por otra parte, en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, se introdujeron otros instrumentos de impugnación directa de las disposiciones legislativas, al ampliarse de manera considerable las *controversias constitucionales*, para incluir también los conflictos de atribución de los órganos del gobierno en sus distintos niveles, e introducirse la *acción (abstracta) de inconstitucionalidad*, por medio de las cuales se tutela la Carta Fundamental contra normas generales que la contraríen, que puede traducirse en una *declaración general de inconstitucionalidad con efectos erga omnes*. Por tanto, el juicio de amparo contra leyes ha dejado de ser el único instrumento para impugnar en la práctica la inconstitucionalidad de normas generales, como lo fue durante tantos años, y ahora existe un sistema mucho más amplio y eficaz de control constitucional.

*Quinta.* De todo lo anterior podemos destacar la trascendencia del pensamiento del insigne jurista mexicano don Antonio Martínez Báez, el que terminó por imponerse, si bien no de manera directa, en el actual sistema de impugnación de las normas legislativas en el juicio de amparo.