

LA DESCONCENTRACIÓN DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO*

1. INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional llevada a cabo en noviembre de 2007 se confirmó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del referido Poder, *con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución*, es decir, salvo la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el control de constitucionalidad de normas electorales a través de la acción de inconstitucionalidad.

En la iniciativa de reformas constitucionales puede leerse que la propuesta de otorgarle expresamente al TEPJF la facultad de decidir sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, tuvo como motivación el fortalecimiento de dicho tribunal, además de dar una solución a los casos en los cuales un ciudadano, que carece de legitimación procesal para ejercer la acción de inconstitucionalidad, pueda impugnar la constitucionalidad de una norma electoral que le ha sido aplicada y que considera contraria a la ley suprema.

En el dictamen que presentaron al respecto las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se manifestó que el debate “no está en la existencia o inexistencia previa de la facultad del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las Salas del TEPJF en esta materia”.

La nueva prescripción, contenida en el sexto párrafo del artículo 99 constitucional, precisa que las Salas del TEPJF podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Es importante destacar que la propia norma fundamental aclara que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad *se limitarán al caso concreto sobre el que*

* Publicado inicialmente en *Interpretación jurisprudencial. Memorias del II Simposio Internacional de Jurisprudencia*, 2011, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 1-50.

verse el juicio, por lo que, la inconstitucionalidad prescrita por el TEPJF sólo tendrá efectos en el caso específico y concreto. Esta prescripción se repite en el artículo 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

De lo anterior se sigue que, en materia electoral, el control de constitucionalidad federal se concentra en determinados órganos del Poder Judicial de la Federación: tanto la SCJN como el TEPJF. Igualmente, de lo anteriormente expuesto también se sigue que dicho control se puede llevar a cabo de manera abstracta, es decir, sin que medie una afectación directa a algún sujeto legitimado, a través de la acción *abstracta* de inconstitucionalidad; y se puede ejercer también de manera concreta, es decir a petición de un sujeto que vea afectados sus derechos o intereses, a través de los diversos medios de impugnación que prevé la referida LGSMIME.

En el caso del ejercicio concreto del control de constitucionalidad, llevado a cabo a través de los juicios y recursos previstos en la citada ley, la fuerza de la tradición del juicio de amparo se ha hecho presente, puesto que en tales medios de impugnación impera la denominada “fórmula Otero”, en los términos que ya se precisaron. Luego, si un ciudadano o un partido político, por ejemplo, impugnan algún acto de autoridad en razón de que dicho acto está fundado en una norma considerada inconstitucional, y así lo considera también alguna de las Salas del TEPJF y en su sentencia inaplica la norma inconstitucional, tal inaplicación y consideración sólo tendrán efecto, obviamente, en el caso concreto resuelto por dicha sentencia. Hasta aquí la coherencia de la prescripción constitucional parece total con el sistema que *tradicionalmente* ha imperado en el juicio de amparo.

Sin embargo, si en el juicio de amparo los efectos relativos de la sentencia que inaplica una norma por considerarla inconstitucional rompen el principio de igualdad en la aplicación de la ley y vulneran la supremacía constitucional, en los medios de impugnación en materia electoral dichos efectos pueden tener, además de los precisados, consecuencias imprevistas por quienes diseñaron la más reciente reforma electoral. A continuación se analizan diversos casos que han motivado todas estas reflexiones.

2. ALGUNOS CASOS DE INAPLICACIÓN DE NORMAS ELECTORALES DEBIDO A SU INCONSTITUCIONALIDAD

- a) Casos relacionados con el artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral de San Luis Potosí.

En septiembre de 2008 dio inicio el proceso electoral en San Luis Potosí para renovar diversos cargos de elección popular, entre ellos el de gobernador del Estado; en octubre del mismo año comenzaron las precampañas para que cada partido político seleccionara a su candidato; el ciudadano Eugenio Govea obtuvo su registro como precandidato a gobernador por el Partido Acción Nacional, por lo que el día anterior al inicio de dichas precampañas consultó al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí en torno a la interpretación que le daría al artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral de dicho Estado, el cual prescribe:

En materia de precampañas, únicamente se permitirán los actos y propaganda a través de los medios electrónicos de comunicación, prensa escrita, uso de perifoneo, volantes, o *celebración de reuniones de carácter privado que no excedan de quinientos asistentes, siempre y cuando éstas no se celebren en lugares públicos, debiendo sujetarse*, en lo conducente, a las disposiciones establecidas en esta Ley, para las campañas y la propaganda electoral. Tratándose de propaganda en radio y televisión, ésta sólo podrá realizarse dentro de los espacios que al efecto designe el Instituto Federal Electoral, de conformidad con el convenio celebrado con el Consejo.

El noveno párrafo del citado artículo 154 prescribe que el incumplimiento de las disposiciones de tal artículo, dará motivo a que el Consejo, a petición expresa de parte legítima, a través de sus órganos competentes, y en la oportunidad correspondiente, aplique las sanciones a que refieren los artículos 249 y 251 de esta Ley.

Específicamente, el artículo 240, fracción VI, de la ley citada precisa que se consideran infracciones atribuibles a los aspirantes, precandidatos, o candidatos a cargos de elección popular, entre otras, incumplir cualquiera de las disposiciones de la Ley Electoral Potosina; por su parte, el artículo 251 de tal ordenamiento, prescribe que las infracciones en que incurran los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, establecidas por el artículo 240, serán sancionadas de la siguiente forma:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de cincuenta hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Estado, y
- III. Con la pérdida del derecho del aspirante o precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. En caso de

infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

En la sentencia dictada el 29 de octubre de 2008 en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 2766/2008, promovido por Eugenio Govea, se consideró que la respuesta que éste recibió del Consejo Estatal Electoral a su consulta implicaba un acto de aplicación del referido artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, por lo que se analizó, conforme a la pretensión del actor, la constitucionalidad de dicha norma.

En la referida sentencia se sostuvo que la citada norma potosina restringe en forma injustificada el derecho de reunión de los ciudadanos mexicanos en materia política, contenido en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se encuentra vinculado en forma indisoluble con la prerrogativa ciudadana de ser votado que garantiza el artículo 35, fracción II, de la misma norma suprema. Por ello se ordenó la inaplicación del artículo 154, octavo párrafo de la Ley Electoral de San Luis Potosí al caso concreto, es decir, a Eugenio Govea durante el proceso electoral entonces en curso, un precandidato más entre otros a los que la norma les siguió siendo aplicada y ante lo cual ninguno otro impugnó.

Por otra parte, el 4 de febrero de 2009, la Sala Superior sobreseyó en el SUP-JDC-9/2009, cuyo actor, Jesús Ramírez Stabros (precandidato del Partido Revolucionario Institucional), también impugnó el artículo 154, octavo párrafo de la Ley Electoral Potosina; la razón del sobreseimiento estribó en que los actos reclamados se habían consumado de forma irreparable, porque el periodo de campaña interna había concluido el día anterior a la presentación de la demanda. Es decir, aún en el supuesto de que el actor tuviera razón sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ésta ya le había sido aplicada y sólo le podía ser aplicada durante la etapa de precampañas, por lo que si había concluido tal etapa, es decir, si habían concluido las precampañas, la violación de la que se quejaba no podía ser reparada, pues el momento de la aplicación de la norma ya había pasado.

Era pues indudable que Jesús Ramírez Stabros había estado bajo la vigencia y aplicabilidad del artículo 154, solamente durante el tiempo que fungió como precandidato. Por lo tanto era claro que, si los actos reclamados se encontraban vinculados específicamente al periodo de precampaña, aún en el caso hipotético de que le asistiera la razón al actor en el planteamiento de sus alegatos, tales actos se habían consumado de manera irreparable.

Por otra parte, también dentro del proceso para elegir gobernador de San Luis Potosí, el 21 de marzo de 2009 el Consejo Estatal Electoral declaró infundado el procedimiento sancionador que, con motivo de la denuncia presentada por un ciudadano, se había instaurado en contra del ciudadano Alejandro Zapata en su carácter de precandidato del Partido Acción Nacional a gobernador. A dicho precandidato se le denunció por la probable infracción del artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral Potosina, ese mismo que había sido considerado inconstitucional y cuya inaplicación se había ordenado respecto de Eugenio Govea, también precandidato panista.

La autoridad electoral potosina declaró infundado el procedimiento sancionador en contra de Zapata no porque la presunta norma violada hubiera sido considerada inconstitucional, sino precisamente porque, en pos de verificar si la hipótesis normativa de dicha prescripción se colmaba y por tanto se debían generar las consecuencias normativamente previstas, la autoridad electoral recabó elementos suficientes para, en su opinión, decidir que no se actualizaba el supuesto. En otras palabras, la autoridad administrativa electoral local, resolvió el procedimiento administrativo sancionador a la luz del citado dispositivo 154, párrafo octavo, con los pruebas ofrecidas por el denunciante.

En contra de la decisión del Consejo Estatal Electoral el Partido de la Revolución Democrática interpuso un recurso de revisión del que conoció el Tribunal Electoral de San Luis Potosí, el cual desechó dicho recurso por considerar que tal partido carecía de interés jurídico para interponerlo. Tal resolución fue impugnada mediante el juicio de revisión constitucional electoral 14/2009 del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicha Sala revocó la resolución impugnada, en virtud de que se consideró que el Partido de la Revolución Democrática sí tenía interés jurídico para impugnar la decisión del Consejo Estatal Electoral; la sentencia dictada por la Sala Superior tuvo el mero efecto de que, en caso de que no se actualizara causal alguna de desechamiento, el Tribunal Electoral Potosino conociera del fondo de la impugnación.

En estos asuntos se planteó por primera ocasión, ya ante un caso concreto y no ante meras especulaciones, el impacto que la decisión de inaplicar la norma inconstitucional tendría en el desarrollo del proceso electoral, puesto que uno de los principios que lo rigen es el de la igualdad en la aplicación de la ley y la equidad en la contienda.

En el voto concurrente que uno de los autores del presente artículo emitió respecto de la referida sentencia en el caso Zapata, se precisó que si el efecto de tal resolución radicaba en ordenarle a la autoridad responsable (el Tribunal Electoral Potosino) que, de no advertir la actualización de una causa de improcedencia distinta a la que se había analizado en el juicio de revisión

constitucional electoral, admitiera el recurso de revisión interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática y, en su momento, dictara la resolución de fondo que procediera, resultaba evidente que si ello sucedía, el Tribunal Electoral Potosino (autoridad responsable) debería analizar la corrección de la resolución en la cual se afirmó que no se demostró que la persona denunciada haya cometido una infracción al artículo 154, párrafo octavo, de la Ley Electoral Potosina. Por lo tanto, la consecuencia lógica de la sentencia que la Sala Superior dictó en el SUP-JRC-14/2009 estribaba, precisamente, en crear la posibilidad real de que la autoridad responsable verifique la aplicación del mencionado artículo, no obstante que tal disposición ya había sido considerada inconstitucional por la propia Sala Superior.

b) Caso PRI-Nueva Alianza en Colima

El artículo 274, párrafo segundo, del Código Electoral de Colima prescribe lo siguiente:

Artículo 274.- Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

...

La boleta que contenga el señalamiento o cruce de dos o mas círculos o cuadros con emblemas de diferentes PARTIDOS POLÍTICOS en candidatura común, para los efectos de su contabilización, será a favor del PARTIDO POLÍTICO de mayor fuerza electoral.

Conforme con dicha prescripción, puesto que la presentación de candidaturas comunes conlleva el hecho de que en una misma boleta aparezca el nombre de un candidato en varios recuadros, aunque bajo diferentes partidos políticos, si el elector marca dos o más partidos políticos, pero vota por un solo candidato, dicho voto es válido y contable para el candidato común; sin embargo, se presenta la incertidumbre en torno a cuál habrá sido la voluntad del elector respecto del partido por el cual “votó”. Para resolver este dilema, el legislador de Colima decidió que en tales situaciones, el voto del ciudadano se contaría a favor del partido que tuviera mayor “fuerza electoral”.

Esta prescripción legislativa fue sometida a examen abstracto de inconstitucionalidad mediante la acción de inconstitucionalidad 30/2005; en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se debatió al respecto y una mayoría de seis ministros consideró inconstitucional la norma cuestionada. Sin embargo, como se debe recordar, para que proceda la declaración de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez con efectos

generales, se requiere una mayoría de ocho votos. En virtud de la ausencia de los votos suficientes, la acción se desestimó en cuanto al artículo 274, párrafo segundo, del Código Electoral de Colima.

Por lo que se refiere al examen concreto de inconstitucionalidad del citado artículo, en 2009, ya dentro del proceso para elegir gobernador del Estado de Colima, el Instituto Electoral local, en previsión de la aplicación del referido artículo 274, párrafo segundo, determinó la “fuerza electoral” de los partidos participantes en el proceso de 2009. Tras lo anterior, y conforme al calendario electoral correspondiente, la referida autoridad aprobó al menos dos convenios en los cuales diversos partidos políticos acordaron presentar un solo candidato común para gobernador.

En su oportunidad el Instituto Electoral colimense aprobó el convenio que celebraron los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza para postular un candidato común a gobernador; en dicho convenio se reprodujo de manera casi textual lo prescrito por el artículo 274, párrafo segundo, del Código Electoral de Colima. Tal aprobación fue impugnada por la coalición formada por el Partido Acción Nacional y la Asociación por la Democracia Colimense, partido político estatal, en razón de que en su opinión la cláusula quinta del referido convenio, que reproducía casi textualmente lo prescrito por el artículo 274, párrafo segundo, del Código Electoral de Colima, era inconstitucional porque vulneraba los principios rectores electorales de certeza, libertad y secreto del sufragio e intransferencia del derecho al voto. Confirmada por el Tribunal Electoral Estatal, el asunto fue sometido al conocimiento de la Sala Superior del TEPJF.

La referida Sala Superior consideró, en el precedente SUP-JRC-27/2009, por mayoría de seis votos, inconstitucional el artículo citado y ordenó su inaplicación al caso concreto. Esto significa que el artículo 274, segundo párrafo, no debió serle aplicado durante el proceso electoral 2009 al frente que formaron los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza, esto es, que en el caso de que un ciudadano hubiera votado por el candidato común a gobernador postulado por los referidos partidos políticos, pero hubiera marcado simultáneamente las casillas correspondientes a los dos partidos, dicho voto se debió haber contado, evidentemente, para el candidato común, pero no para partido alguno de los dos que lo postularon.

Sin embargo, en el mismo proceso para elegir gobernador existió otro candidato común postulado por dos partidos diferentes, es el caso del frente conformado por los partidos de la Revolución Democrática y Socialdemócrata. De esta forma, un efecto de la sentencia emitida por la Sala Superior consistió en que, cuando un ciudadano sufragara por el candidato común postulado por el PRI-Nueva Alianza, pero marcara los recuadros de ambos partidos, a ninguno de éstos se le computará el voto; en tanto, cuando lo mismo sucediera con el

candidato del PRD-PSD, el voto se computó tanto para el candidato como para el PRD (puesto que éste tiene mayor “fuerza electoral” en Colima). Esto es, al frente del PRD-PSD le resulta aplicable el artículo 247, segundo párrafo de la Ley Electoral estatal, y al frente PRI-Nueva Alianza no.

¿La causa de lo anterior? La cláusula Otero transplantada al sistema de medios de impugnación en materia electoral. Si ordinariamente se ha sostenido que dicha cláusula vulnera el principio de igual aplicación de la ley, en la materia electoral esto, además de ser más evidente, trastoca el principio de equidad en la competencia entre partidos, tal como se sostiene en el voto particular del precedente SUP-JRC-27/2009.

Se sostiene en dicho voto que inaplicar el artículo controvertido al caso concreto, crearía inseguridad jurídica, puesto que tal prescripción ya ha sido aplicada en el procedimiento electoral y para preservar la certeza en la normativa que se ha de aplicar en el procedimiento electoral 2008-2009, en el Estado de Colima, dicho voto particular propuso que no era factible inaplicar, en un caso en concreto, una norma que ya había sido aplicada a otros sujetos. Ello, se afirmó, no elimina la posibilidad de que en un próximo proceso electoral estatal, dicha norma pueda ser objeto de escrutinio de constitucionalidad, siempre y cuando se aplique por vez primera en dicho proceso.

Evidentemente nos encontramos frente a un argumento pragmático o consecuencialista,³¹ que lejos de proponer un sentido o significado determinado a una norma jurídica, encierra la propuesta de inhibir el ejercicio de la facultad de la Sala Superior de examinar la constitucionalidad de una norma a partir de las posibles consecuencias que de dicho examen se pudieran derivar. El argumento planteado en el voto particular no se sostiene por sí mismo, pero sí pone de relieve un problema práctico inevitable.

3. SOBRE LA EXPRESIÓN *LEY SUPREMA DE TODA LA UNIÓN*

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión 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

³¹ “argumento que consiste en establecer la verdad o el valor de la tesis que se defiende (...) a partir de las consecuencias favorables que de ella derivan, o la falsedad de la tesis defendida por el adversario (...) por las consecuencias desfavorables que de ella derivan”, en Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 286.

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.

Inicialmente, y para meros efectos del presente análisis, el texto anterior puede ser dividido en dos enunciados:

- a) Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión 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;
- b) 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.

Grosso modo, se puede sostener que el primero de los enunciados ya identificados antes que prescribir pretende especificar los elementos que integran el término “Ley Suprema de toda la Unión”; en tanto que el segundo enunciado sí prescribe, es decir, precisa lo que los jueces de cada Estado deben hacer en una determinada situación.

En 1940, el futuro Ministro Tena Ramírez, afirmaba, respecto del artículo 133 constitucional, que:

La enumeración con que se inicia el precepto consigna la primacía de la Constitución sobre las leyes federales y los Tratados. En efecto, la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema, deben ‘emanar’ de aquélla, esto es, deben tener sus fuentes en la Constitución, deben no salirse de ella. Y lo mismo en cuanto a los Tratados, que necesitan ‘estar de acuerdo’, con la Constitución. Con este requisito de su conformidad con la Constitución, las leyes federales y los Tratados pasan a formar parte de la ley suprema.³²

Conforme con lo anterior, la primera parte del artículo 133 constitucional tiene como objeto definir o precisar que, si bien la Constitución es la norma

³² Felipe Tena Ramírez, “A guisa de prólogo”, en F. Jorge Gaxiola, “Algunos problemas del Estado Federal”, en *Obras Escogidas*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos, 1999, p. 14.

suprema,³³ la norma fundante de todo el sistema normativo mexicano, junto con dicha Constitución, existirán otras normas que, al igual que aquella son supremas, pero respecto de las normas secundarias, no respecto de la norma superior que sigue siendo la Constitución. Así, la primera parte del referido numeral define las normas que integran la “Ley Suprema de toda la Unión”: la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión 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.

Al respecto, Martínez Báez precisó lo siguiente:

El artículo 133 constitucional, pues, no establece, de ninguna manera, como lo estima la opinión corriente y falsa, el control de la constitucionalidad de las leyes, o sea el examen de la validez de las normas sujetas a la Constitución Nacional, pero sí el llamado ‘control federal’, que tiene por objeto hacer efectiva la supremacía, no de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto, heterogéneo formalmente, de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales (Ley Suprema de toda la Unión. Ordenamiento Jurídico Federal) con respecto a las Constituciones y leyes de los Estados (orden jurídico local).³⁴

Para Martínez Báez el artículo 133 es la fuente de la preeminencia del derecho federal sobre el derecho local, y la obligación de los jueces de los Estados, consignada en la segunda parte de dicho artículo, tiene por objeto garantizar tal superioridad. Esto, que en su momento fue combatido por Gaxiola,³⁵ igualmente tratará de ser contradicho por un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contemporáneamente, la Suprema Corte ha distinguido de manera prescriptiva la existencia de diversos órdenes jurídicos dentro del Estado federal mexicano; inicialmente identificó a los órdenes federal, local o estatal, del

³³ Cabe recordar que en opinión de Gabino Fraga y Antonio Martínez Báez, la supremacía constitucional no nace del 133, sino de los artículos 41 y 128 constitucionales, por lo que el objetivo del 133 debe ser otro.

³⁴ Antonio Martínez Báez, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, en *Obras. I Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, p. 525.

³⁵ Cfr. F. Jorge Gaxiola, “Algunos problemas del Estado Federal”, en *Obras Escogidas*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos, 1999, pp.50-58.

Distrito Federal y el constitucional.³⁶ Posteriormente, a estos cuatro órdenes agregó el municipal.³⁷

Cada uno de estos órdenes jurídicos del Estado Mexicano cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, *son excluyentes entre sí*, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.³⁸ Según el criterio de la Suprema Corte, es el orden jurídico constitucional el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.³⁹

Por lo tanto, la primera distinción jerárquica que es posible establecer consiste en que el orden jurídico constitucional está por encima de los otros cuatro órdenes: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal, en virtud de que dicho orden constitucional es el que prescribe no sólo la asignación competencial entre los otros órdenes, sino la existencia misma de tales órdenes.

Recientemente nuestro máximo tribunal constitucional ha precisado que la lectura del artículo 133 constitucional permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión",⁴⁰ es decir, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión 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, constituyen en conjunto una categoría normativa denominada "Ley Suprema de toda la Unión".

Dicha categoría normativa denominada "Ley Suprema de la Unión" conforma un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la

³⁶ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: X, Septiembre de 1999 Página: 709 Tesis: P./J. 95/99.

³⁷ ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXII, Octubre de 2005 Página: 2062 Tesis: P./J. 136/2005.

³⁸ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: X, Septiembre de 1999 Página: 709 Tesis: P./J. 95/99.

³⁹ ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXII, Octubre de 2005 Página: 2062 Tesis: P./J. 136/2005.

⁴⁰ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 5 Tesis: P. VII/2007 aislada.

Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.⁴¹ Con este criterio, nuestro máximo tribunal parece acercarse a lo propuesto por Tena Ramírez en 1940 y por Martínez Báez en 1942.

Por otra parte, la Suprema Corte ha sostenido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales,⁴² así como que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124.⁴³

Así las cosas, de entrada no es válido sostener⁴⁴ que la primera parte del artículo 133 consagra un “control federal” que implica la preeminencia o supremacía del orden jurídico federal sobre el de los Estados, en razón de que, conforme al criterio de la Suprema Corte, las asignaciones competenciales que lleva a cabo la Constitución resultan, por lo general, *excluyentes entre sí*, y cuentan con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, por lo que no se establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente

⁴¹ SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. VIII/2007 aislada.

⁴² TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. IX/2007 aislada. Confróntese también TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: X, Noviembre de 1999 Página: 46 Tesis: P. LXXVII/99 aislada, donde anteriormente se había precisado que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.

⁴³ LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Tomo: VII, Marzo de 1991 Página: 56 Tesis: 3a./J. 10/91 jurisprudencia.

⁴⁴ Como lo hizo en 1942 Martínez Báez y como lo ha hecho recientemente José de Jesús Gudiño Pelayo, que la primera parte del artículo 133 constitucional consagra la primacía del orden jurídico federal sobre los órdenes jurídicos locales; más bien, se trataría de salvaguardar la preeminencia, la superioridad, la *supremacía* de ese “conjunto, heterogéneo formalmente” integrado por normas de tres tipos diversos. Por supuesto que queda por darle sentido a la expresión “leyes del Congreso de la Unión que emanen de [la Constitución]”, para sostener que no hay preeminencia de las normas federales sobre las locales, pero, como se reporta a continuación, el tema ya ha sido objeto de definición por parte de la Suprema Corte.

contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124.

Por lo que se refiere al elemento “Leyes del Congreso de la Unión que emanen de [la Constitución]” o “Leyes Generales” del orden jurídico “Ley Suprema de toda la Unión”, la Suprema Corte ha precisado que no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.⁴⁵

Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.⁴⁶

A partir de lo anterior se puede construir una “pirámide” como la siguiente:



⁴⁵ De aquí que resulten “supremas” tanto como la Constitución o los tratados internacionales, aunque jerárquicamente subordinadas tanto a éstos como, sobre todo, a aquella, *cfr*: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. VIII/2007 aislada: “El principio de ‘supremacía constitucional’ implícito en el texto del artículo 133 claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la ‘Ley Suprema de la Unión’, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales”.

⁴⁶ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 5 Tesis: P. VII/2007 aislada.

Obviamente, dentro de cada uno de los cuatro órdenes jurídicos distintos al nacional, es posible identificar, a su vez, una jerarquía normativa en cada uno, de forma tal que, por ejemplo, en el orden jurídico de los Estados la norma suprema es la constitución de cada entidad federativa, a la que están subordinadas el resto de normas de dicho orden: leyes, convenios, reglamentos, etcétera.

En este sentido, la Suprema Corte ha precisado que aún cuando los Estados que integran la Federación son libres y soberanos en su interior, deben sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben de predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de las leyes ordinarias impugnadas, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local.⁴⁷

En el mismo sentido se ha prescrito que puesto que las constituciones locales son normas de carácter general y están subordinadas a la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad es procedente para impugnarlas⁴⁸ y que la decisión de fondo que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en el sentido de declarar la invalidez de normas generales emitidas por los órganos legislativos locales, no vulnera ni restringe la soberanía de los Estados miembros de la Federación, toda vez que al integrarse en un Pacto Federal, quedaron obligados a su respeto y a no contravenirla ante todo en las Constituciones Locales, por imperativo propio del mencionado artículo 41, máxime si se toma en consideración que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control garante de ese respeto.⁴⁹

Finalmente, se ha sostenido que en el artículo 133 constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación

⁴⁷ SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCIÓN, en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Instancia: Pleno, Volumen: 40 Primera Parte Página: 45.

⁴⁸ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XIII, Marzo de 2001 Página: 447 Tesis: P./J. 16/2001.

⁴⁹ ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARAN LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES, NO VULNERAN NI RESTRINGEN LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XIII, Marzo de 2001 Página: 471 Tesis: P./J. 17/2001.

del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.⁵⁰

En vista de lo anterior, se concluye que la primera parte del artículo 133 constitucional precisa que, si bien la Constitución es la norma suprema, junto con ésta las leyes generales y los tratados internacionales constituyen la “Ley Suprema de toda la Unión”, y en razón de dicha supremacía, se debe preferir la aplicación de las normas supremas de toda la Unión, por sobre las disposiciones que en contrario se localicen en los ordenamientos jurídicos de la federación, de los Estados, de los municipios o del Distrito Federal.

Esta conclusión se ve reforzada por lo prescrito por el segundo de los enunciados normativos del artículo 133 constitucional (“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”), puesto que tal prescripción debiera ser leída de la siguiente forma: los jueces de cada Estado se arreglarán a la Ley Suprema de toda la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Lo anterior porque la expresión “dicha Constitución, leyes y tratados” se refiere a lo que el mismo artículo ha definido como “Ley Suprema

⁵⁰ SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XX, Octubre de 2004 Página: 264 Tesis: 1a./J. 80/2004.

de toda la Unión”, por lo que donde se pone la primera expresión se debe leer lo segundo.

Así, lo que la segunda parte del artículo 133 constitucional les prescribe a los jueces de los Estados es que, cuando exista contradicción entre una norma del orden jurídico de su propio Estado y una norma del orden jurídico nacional o “Ley Suprema de toda la Unión” (Constitución, ley general o tratado), debe aplicar preferentemente la segunda, lo que en consecuencia implica *inaplicar* la norma que contradice a la referida ley suprema.

4. LA CONCENTRACIÓN DE LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

En 23 de mayo 1934, al resolver el amparo administrativo en revisión 3596/33, la Segunda Sala de la Suprema Corte, por mayoría de cuatro votos, sostuvo lo siguiente:

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los Jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los Jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla.⁵¹

De los artículos de Fraga, Carrillo Flores y Martínez Báez y de los escritos de Tena Ramírez y Gaxiola, se sigue que la interpretación del artículo 133 despertaba pasiones y generaba diversos sentidos. Los criterios encontrados combatían con argumentos serios y sólidos. Sin embargo, el 3 de julio de 1953, al resolver el amparo civil directo 6919/50, por unanimidad de cinco votos, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte dejó de lado el criterio antes citado, lo que, en

⁵¹ CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY, en *Semanario Judicial de la Federación* XLI, Quinta Época, p. 645. Al respecto, Gudiño Pelayo, cita la siguiente tesis de 1919: “CONSTITUCIÓN, IMPERIO DE LA. Sobre todas las leyes y sobre todas las circulares, debe prevalecer siempre el imperio de la Carta Magna, y cuantas leyes secundarias se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna”, *Semanario Judicial de la Federación* IV, Quinta Época, p. 878, *cfr.* José de Jesús Gudiño Pelayo, *Introducción al amparo mexicano*, México, Noriega, 2005, p. 111.

opinión de Cossío Díaz, “impidió un desarrollo constitucional y judicial más interesante y descentralizado”.⁵² En tal ocasión, la referida Sala sostuvo lo siguiente:

[N]o todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, principalmente a través de un juicio de fisonomía singular como es el de amparo, donde la definición de inconstitucionalidad omitida por el Juez Federal se rodea de una serie de precauciones y de requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano judicial en relación con los demás poderes. Aun en el caso del artículo 133 de la Constitución, que impone a los Jueces de los Estados la obligación de preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Judicial Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así para que, aun en el caso de que un Juez de una entidad federativa, frente a una ley local que estimara inconstitucional, se abstuviera de aplicarla para arreglar tales preceptos a la Constitución Federal, esta abstención no tendría los alcances de una declaración sobre la inconstitucionalidad de la ley, más allá del ámbito del procedimiento en que interviene. De lo expuesto se infiere que nuestro derecho público admite implícitamente que conforme al principio de la división de poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar en determinadas condiciones la constitucionalidad de los actos de cualquiera autoridad.⁵³

Fue el 23 de septiembre de 1959, cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver la revisión fiscal 443/57 por unanimidad de cuatro votos, y a ponencia de don Felipe Tena Ramírez, sostuvo que no eran el juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo ni su segunda instancia ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las vías adecuadas para proponer el problema referente a la oposición que existe entre la Carta Federal y

⁵² José Ramón Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, p. 103.

⁵³ CÓDIGOS CIVILES DE COAHUILA, A QUIEN COMPETE DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS, en *Semanario Judicial de la Federación* Tomo: CXVII, Quinta Época, p. 86.

una ley secundaria, sino que tales problemas sólo podían examinarse y decidirse en el juicio de amparo,⁵⁴ lo que implica que sólo los jueces que conocen de dicho juicio pueden conocer y resolver el problema de constitucionalidad planteado.

Así, conforme con los criterios de la Suprema Corte, pasamos de un control difuso o desconcentrado de la constitucionalidad federal, a uno concentrado o monopolizado por el Poder Judicial de la Federación, resultado de una interpretación judicial que ha sido constante en un determinado sentido: el examen de constitucionalidad de las leyes es improcedente ante autoridades judiciales comunes o estatales,⁵⁵ esto es que únicamente el Poder Judicial Federal puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad, e inaplicar las normas que considere inconstitucionales.

Esto es así, ha sostenido la Suprema Corte, porque “nuestro derecho público admite implícitamente que, conforme al principio de la división de poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad”.⁵⁶ En todo caso, una situación como la anterior no impide que los tribunales estatales o federales que no están autorizados para ejercer control de constitucionalidad federal lleven a cabo una interpretación tal que torne a las normas secundarias lo más conforme con la norma constitucional federal.⁵⁷

⁵⁴ CONSTITUCIÓN Y LEYES SECUNDARIAS, OPOSICIÓN EN LAS, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tercera Parte, XXVII, Sexta Época, p. 23

⁵⁵ CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo: XII, Julio de 1993, p. 181, tesis aislada.

⁵⁶ CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN, en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 42, Cuarta Parte, p. 17.

⁵⁷ “[C]uando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la “interpretación conforme” a la Constitución Federal, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país. Es cierto que los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, por una parte, su esfera competencial se circunscribe al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado y, por otra, los únicos órganos jurisdiccionales que tienen competencia para hacerlo son los del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, aquéllos pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la “interpretación conforme”, a fin de lograr que prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional”, *cf.* INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DE ACUERDO A ELLA LOS TRIBUNALES ORDINARIOS PUEDEN CALIFICAR EL ACTO IMPUGNADO Y DEFINIR LOS EFECTOS QUE SE DEDUCEN DE APLICAR UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL, en *Semanario*

Sin embargo fue hasta 1999 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó jurisprudencia en el sentido de que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros,⁵⁸ pues más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, *no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos*, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa *expreso*, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.⁵⁹

Si bien, en efecto, pareciera que el problema de rechazar o no el control difuso ha quedado atrás,⁶⁰ a partir de los criterios obligatorios antes citados, lo cierto es que en no pocas ocasiones la última palabra de una discusión es la primera de una nueva, diversa. Hay que recordar que los problemas jurídicos rara vez tienen sólo una respuesta correcta, aunque los sistemas judiciales jerarquizados (como el mexicano) tienden a fijar criterios uniformes; sin embargo, como ya se anotó, en torno al tema ni siquiera la Suprema Corte está exenta de renovar la discusión o, incluso, cambiar de criterio.

Por ello es importante destacar una opinión que a través de diversas épocas jurisprudenciales se ha sostenido, en torno a la posibilidad de que las autoridades inapliquen o “inobserven” normas contrarias a la Constitución; en 1945 y 1946, sólo algunos años después del debate sostenido por Fraga, Martínez Báez y Carrillo Flores en las páginas de la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, se sostuvo que si bien sólo dentro del juicio constitucional, de la competencia exclusiva del Poder Judicial Federal, se puede, a petición de parte, destruir los efectos de una ley inconstitucional, ello no quiere decir que las demás

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXII, Agosto de 2005, p. 1656, Tesis: I.4o.A. J/41.

⁵⁸ CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, Novena Época, Agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, p. 5.

⁵⁹ CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, Novena Época, Agosto de 1999, Tesis: P./J. 73/99, p. 18. Las cursivas son nuestras.

⁶⁰ Así se afirma en Humberto Suárez Camacho, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 49.

autoridades no deben regirse por la Constitución, aunque para ello tengan que desobedecer una ley secundaria, *sino que ese deber no deriva de una competencia jurisdiccional, sino de un mandato general de orden superior, fincado en la supremacía de la Constitución.*⁶¹

Más preciso fue el Ministro Rivera Silva en el amparo directo 6098/55, resuelto el 22 de febrero de 1960 por la Tercera Sala de la Suprema Corte, al sostener que “[s]i bien es verdad que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, *cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa del pacto federal*”.⁶²

En febrero de 1972, al resolver el amparo directo DA-477/71 el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo, a ponencia del entonces Magistrado y posteriormente Ministro Guzmán Orozco, que si bien “la inconstitucionalidad de una ley sólo puede ser declarada por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, dentro del juicio de amparo, conforme al artículo 103 de la Constitución Federal” los demás tribunales, federales o locales, “sólo podrán abstenerse de aplicar una ley local, por estimarla inconstitucional, *cuando su texto sea directamente violatorio de un mandato constitucional, sin necesidad de efectuar ninguna interpretación de ambos textos*, como sería, por ejemplo, el caso de que una ley local estableciese la pena de mutilación, prohibida explícitamente y sin necesidad de mayor exégesis, por el artículo 22 de la citada Constitución”.⁶³

Precisamente en dicha ejecutoria y tesis se ofrece una explicación de esa situación: si todas las autoridades judiciales pudiesen declarar la inconstitucionalidad de las leyes, aun en los casos en que su declaración requiriese de una interpretación más o menos sencilla, o más o menos complicada, de los textos, ello dejaría a las autoridades legislativas y administrativas sin la posibilidad de plantear la cuestión en juicio de amparo, ante los tribunales del Poder Judicial Federal, cuando la declaración las lesionara

⁶¹ LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO CONTRA LAS, en *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XC, p. 1386; CONSTITUCIONALIDAD DE LAS, LEYES, en *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XCI p. 1632.

⁶² CONSTITUCIÓN. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMÚN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA POR UNA LEY ORDINARIA, en *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Sala, Volumen Cuarta Parte, LX p. 177. Las cursivas son nuestras.

⁶³ LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. COMPETENCIA PARA DECLARARLA, en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen 38, Sexta Parte, p. 53. Las cursivas son nuestras.

en su carácter de autoridades, y dicha declaración no podría ser revisada por dicho Poder Judicial.⁶⁴

Por otra parte, en 1990, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, sostuvo lo siguiente:

Al ser el procedimiento penal una cuestión de orden público conforme al artículo 14 de la Ley Fundamental de la República, aun existiendo en la ley secundaria adjetiva disposición que exija la previa petición de parte para la reposición de aquél, la autoridad judicial de instancia, sobre tal norma, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustará sus actos a lo previsto en esta última, *ejerciendo así, no obstante que no sea autoridad de amparo, lo que doctrinariamente se conoce como control constitucional difuso, a virtud del cual la autoridad que juzga, motu proprio, debe ceñir su actuar al mandamiento de la Carta Magna, con objeto de no conculcar los derechos públicos subjetivos del procesado contemplados en el predicho dispositivo 14 constitucional.*⁶⁵

Finalmente, por lo que se refiere a los criterios en torno al control concentrado en oposición al difuso, cabe citar la jurisprudencia que, en 1994, emitió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al sostener que la jurisdicción del entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación era de naturaleza ordinaria y tenía como propósito fundamental la salvaguarda y control de la legalidad de los actos administrativos. Dado que en México la legalidad de los actos administrativos está elevada al rango de garantía individual se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales.

Sin embargo, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que podía conocer el referido Tribunal, era la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configuraban la causal de anulación prevista en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal entonces vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, estaba constreñida a la materia de legalidad,

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ PROCEDIMIENTO PENAL. SU REPOSICIÓN. CASO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación VII*, Octava Época, Enero de 1991, p. 363.

aunque ésta se reflejara en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pudiera extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyeran no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría haberlo investido de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carecía al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.⁶⁶

5. DE NUEVO A LOS ORÍGENES

La interpretación del artículo 133 constitucional en sus dos enunciados no puede disociarse de sus orígenes norteamericanos, de donde nuestros constituyentes mexicanos tomaron inspiración.

En la Convención Constituyente de Filadelfia, reunida en 1787, hubo cuatro proyectos de Constitución, de los cuales destacaron dos: uno conocido como *Plan de Virginia*, que tendía hacia el establecimiento de un gobierno nacional fuerte, y otro, que fue su contrapartida, denominado *Plan de Nueva Jersey*.⁶⁷ La resultante Constitución norteamericana fue una versión ecléctica de ambos planes. En el *Plan de Virginia*, Madison propuso facultar al Congreso Federal para vetar las leyes estatales que, en opinión de dicho Congreso, violasen tanto la Constitución como las leyes de la Unión. Se proponía de esta manera un control político de la constitucionalidad y legalidad federales, muy similar al que en 1847 después propondría Otero al Congreso Extraordinario que expidió el Acta de Reformas.

La propuesta fue considerada excesiva por varios constituyentes como Hugh Williamson, de Carolina del Norte, John Lansing, de Nueva York y Luther Martin, de Maryland. Este planteamiento tan absoluto de la supremacía de las leyes federales sobre las de los estados fue criticado por Williamson quien manifestó que restringiría la soberanía de los estados por regular aspectos de su política interna.⁶⁸

Es así que en el *Plan de Nueva Jersey* los defensores de la soberanía de los estados introdujeron, como contrapropuesta, un artículo que se conoce como "Supremacía de la Constitución". El plan fue presentado por el constituyente

⁶⁶ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 80, Agosto de 1994, Octava Época, Tesis: I.3o.A. J/46, p. 35.

⁶⁷ Alfred H. Kelly y Winfred A. Harbiso, *The American Constitution. Its Origins and Development*, 5a, ed. W. W. Norton y Co. Inc., 1976, pp. 114-121.

⁶⁸ Richard B. Bernstein, *Are we to be a Nation? The Making of the Constitution*, Harvard University Press, 1987, p. 171.

William Paterson, pero se sabe que el autor del artículo sobre la supremacía constitucional fue Luther Martin,⁶⁹ uno de los críticos de Madison. Este proyecto de artículo calificó a las leyes federales y a los tratados internacionales como "Ley Suprema de los Respectivos Estados", pero originalmente la propuesta de Martin fue la siguiente:

Las leyes aprobadas por los Estados Unidos, hechas por virtud y en cumplimiento de los artículos de la unión, y todos los tratados firmados y ratificados por la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de los estados respectivos, en tanto que esas leyes o tratados se relacionen los estados mencionados o con sus ciudadanos, y las judicaturas de los diversos estados estarán sujetos a sus decisiones, a pesar de cualquier disposición en contra de las leyes estatales.⁷⁰

Sin embargo, la propuesta leída en el Congreso Constituyente fue otra; la lectura se dio en la sesión del 17 de julio de 1787, en los siguientes términos:

Las leyes aprobadas por el Poder Legislativo de los Estados Unidos hechas para cumplir con esta Constitución y todos los tratados elaborados por la autoridad de los Estados Unidos serán la ley suprema de los diversos estados, de sus ciudadanos y habitantes; y los jueces en los diversos estados estarán sujetos a sus decisiones, a pesar de cualquier disposición en contra de las constituciones o leyes estatales.⁷¹

Esta disposición era clara: las leyes del congreso federal y los tratados internacionales se consideraban "Ley Suprema" de los diferentes estados, de sus ciudadanos y habitantes y los jueces de esos diferentes estados debían aplicarlos aún a pesar de disposiciones que en contrario encontrarán en las constituciones o leyes de sus diferentes estados. Es importante destacar que la pretensión de Martin estribó en hacer de los jueces de los diferentes estados los únicos autorizados para inaplicar una norma constitucional o legal de un estado que se opusiera a una norma federal o a un tratado internacional.

Ello fue así en razón de que al momento de la discusión de la Constitución de Filadelfia, no existía un poder judicial federal como el de ahora, pues sólo se contemplaba en la constitución una suprema corte; en otras palabras, la estructura judicial para entonces descansaba casi por entero en los juzgados y tribunales de

⁶⁹ Winton Solberg, *The Federal Convention and the Formation of the Union of the American States*, The American Heritage Series, 11a. edición, 1979, p- 226.

⁷⁰ Cfr. <http://www.consource.org/index.asp?bid=582&fid=600&documentid=71581> Traducción libre.

⁷¹ James Madison, *Journal of the Federal Convention*, Alhat, Scott & Co., Chicago, 1893. pp. 364-365. Traducción libre.

los estados. Así que la propuesta lo que pretendía era salvaguardar la soberanía estatal mediante la autorización de que sólo los jueces estatales podían inaplicar normas estatales por considerarlas contrarias al derecho federal o a los tratados internacionales.

El debate del precepto se verificó el 29 de agosto de 1787 y, según las crónicas, sólo versó sobre la omisión de las constituciones de los Estados dentro del catálogo de la ley suprema. Sin embargo, el 12 de septiembre de 1787, el comité de estilo, integrado por William S. Johnson, Alexander Hamilton, el gobernador Morris, James Madison y Rufus King, cambió *ligeramente*, una de las frases: en lugar de "supreme law of the several states and of their citizens and inhabitants" se introdujo "supreme law of the land". Esta es una disposición con un significado que trasciende sus propias palabras, y que actualmente es considerada como una de las decisiones más importantes de la convención de Filadelfia: que la Constitución se aplique directamente a los habitantes de la Unión y no sólo a los Estados.⁷²

Este artículo de supremacía, desde su versión original, pretende establecer el principio de que las leyes federales y los tratados, que sólo puede formalizar el gobierno federal pues a los estados les está prohibido el celebrarlos, deben ser aplicados y llevados a cabo en el territorio de cada estado de la Federación por las autoridades de esos mismos estados y por los residentes de cada uno de ellos.

Desde un principio, el problema de interpretación de este precepto, radicó en el entendimiento de la frase "Ley Suprema de la Nación". La Convención Constituyente de Filadelfia aprobó que dicha frase implicaba que la Constitución Federal no sería un tratado ni un acuerdo entre soberanos, entendiéndose por ello a los estados que aprobarían el texto constitucional, sino ley suprema de los mismos, no aprobada sólo por sus respectivas legislaturas, sino por el legislador supremo de la nación: el pueblo de los Estados Unidos.⁷³

6. UNA PROPUESTA A PARTIR DE LA LECTURA DEL ARTÍCULO 133

A partir de lo anterior es posible concluir que la "Ley Suprema de toda la Unión" está conformada por tres elementos distintos: la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales, y que en ese orden de jerarquía tales normas *son* el orden jurídico nacional.

⁷² Paul M. Bator, Paul J. Mistikin, David L. Shnpiro, y Herbert Wechsler, *Hart and Wechsler's The Federal Courts and The Federal System*, The Foundation Press Inc. 1973, p. 1.

⁷³ Max Farrand, *The Framing of the Constitution*, Yale University Press, p. 209.

Entonces, antes que hablar de normas supremas, es pertinente referirnos a una jerarquía de órdenes jurídicos, en la cual sólo un orden jurídico es supremo, el nacional, también denominado “Ley Suprema de toda la Unión”; dentro del conjunto de normas que conforman el orden jurídico nacional la Constitución, al ser norma fundante, es la norma jerárquicamente superior y, por lo tanto, la norma suprema del orden jurídico supremo.

Por lo tanto, conforme a la interpretación jurisprudencial por *ley suprema de toda la unión*, en el contexto constitucional, se puede entender al conjunto de normas jurídicas que integran el orden jurídico nacional que no admiten contradicción material o formal alguna por parte de alguna otra norma de cualquiera de los otros órdenes jurídicos secundarios: federal, estatal, del Distrito Federal o municipal.

Es evidente, en razón del principio de supremacía del orden jurídico nacional, que cualquier norma perteneciente a un orden jurídico inferior (aún una constitucional del orden estatal), debe perder su vigencia (sea total o parcial, definitiva o temporal) cuando se opone o contradice a cualquier norma perteneciente al orden jurídico nacional: las constitucionales, las derivadas de tratados internacionales y las de las leyes generales.

Por lo tanto, el artículo 133 no prescribe la preeminencia del derecho federal sobre el estatal, sino la preeminencia de la “Ley Suprema de toda la Unión” respecto de todos los demás órdenes jurídicos que le están subordinados: el federal, los de los Estados, el municipal y el del Distrito Federal.

La doctrina jurisprudencial es clara al precisar que el control de la *constitucionalidad* de leyes y actos es una facultad exclusiva de los tribunales del Poder Judicial de la Federación; es decir, la verificación de que cualquier norma secundaria es acorde con la Constitución Federal y, en caso de que no fuera así, la inaplicación (es decir, la pérdida de vigencia sea total o parcial, temporal o definitiva) de la norma secundaria es una tarea que sólo se han autorizado los propios órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, cabe preguntarse qué sucede con el control de la conformidad de leyes y actos de los órdenes jurídicos federal o estatal, por ejemplo, con los tratados internacionales y las leyes generales, ¿es también facultad exclusiva de los tribunales del Poder Judicial de la Federación? ¿Del control concentrado de constitucionalidad se sigue necesariamente el control concentrado de convencionalidad y de legalidad general?

La jurisprudencia, al menos por ahora, no ofrece una respuesta definitiva y clara. Conforme a los criterios no obligatorios, ante el planteamiento de una antinomia entre una norma del Distrito Federal, por ejemplo, en materia de adopción y un tratado internacional válidamente celebrado por el Estado Mexicano, la autoridad judicial debe aplicar preferentemente la norma que es “Ley Suprema de toda la Unión” es decir, el tratado. Similar criterio se debiera

seguir en caso de conflicto entre una ley general y *cualquier* disposición normativa de los órdenes federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

¿La aplicación preferente del tratado internacional sobre la norma local a cargo de cualquier autoridad reclama o exige una declaración previa de antinomia a cargo del Poder Judicial de la Federación? Si bien la doctrina jurisprudencial es omisa al respecto, se podría afirmar que no, la autoridad judicial estatal o del Distrito Federal no requeriría de una declaración previa que le autorice a aplicar el tratado internacional por encima o preferentemente sobre la norma de derecho local. Entonces, cualquier juez puede, válidamente, garantizar la preeminencia de un tipo específico de normas que conforman la “Ley Suprema de toda la Unión”, es decir, de los tratados.

Sin embargo, conforme a la doctrina jurisprudencial, cuando existe una contradicción o antinomia entre una norma secundaria y una constitucional, no cualquier autoridad judicial está autorizada a inaplicar la primera en preferencia de la segunda, pues ello sólo le es permitido a los órganos del poder judicial federal, o a órganos jurisdiccionales diversos *mediando jurisprudencia federal*. Esto, en comparación con lo anterior, pone de manifiesto una situación extraña: cualquier autoridad judicial, bajo la rectoría del principio de supremacía, podría inaplicar una norma secundaria en preferencia de una norma de un tratado internacional en caso de contradicción,⁷⁴ sin embargo, esa misma autoridad no está autorizada a proceder de la misma manera cuando la contradicción se presenta respecto de una norma constitucional.

Entonces, no todas las normas que integran nuestra ley suprema se protegen de la misma manera. ¿Cómo potencializar la protección de la norma que, dentro de la “Ley Suprema de toda la Unión” es la fundante o *suprema*, ante normas que la contradicen?

Recordemos que en 1960 se sostuvo que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, pero sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, *cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa del pacto federal*.

Por su parte en 1972, tal como se apuntó en arriba sobre la resolución del amparo directo DA-477/71, se afirmó que los tribunales federales o locales distintos a los del Poder Judicial de la Federación sólo podían abstenerse de aplicar una ley local, por estimarla inconstitucional, *cuando su texto sea*

⁷⁴ Esto y no otra cosa es lo que sucedió en el precedente SUP-JDC-695/2007, en el cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicó preferentemente un tratado internacional para garantizar el derecho político de un ciudadano a ser votado, no obstante las limitaciones que la propia constitución de su Estado le imponía.

directamente violatorio de un mandato constitucional, sin necesidad de efectuar ninguna interpretación de ambos textos, y se puso un ejemplo concreto: el caso de que una ley local estableciese la pena de mutilación, prohibida explícitamente y sin necesidad de mayor exégesis, por el artículo 22 de la citada Constitución.⁷⁵

Conforme con estas posturas, entonces una autoridad judicial local, por ejemplo, podría inaplicar una norma secundaria que se opusiera a la Constitución nacional, sin hacer una declaratoria general, si y sólo si *el precepto secundario contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa de la Constitución*, es decir, si *el texto de la norma secundaria es directamente violatorio de un mandato constitucional*.

Por supuesto que la gran pregunta es: ¿cuándo estamos ante un precepto secundario que contraviene directamente y de modo manifiesto, una disposición expresa de la Constitución? En otras palabras, ¿cómo saber que estamos frente a una violación directa a la Constitución Federal que autoriza la inaplicación de una norma secundaria?

Conforme a lo prescrito por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, tenemos certeza de que estamos frente a una violación directa a la Constitución Federal que autoriza la inaplicación judicial de una norma secundaria, *cuando existe jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación al respecto*.

Si no existe jurisprudencia federal que lo justifique, ningún juez puede inaplicar una norma que se considere inconstitucional, aunque haya ya pronunciamientos en ejecutorias o en tesis aisladas tanto de la propia Suprema Corte como de los tribunales colegiados de circuito; y en el caso del resto de las autoridades, las administrativas por ejemplo, aun existiendo jurisprudencia que prescriba la inconstitucionalidad de alguna disposición normativa, tales autoridades no están *obligadas* a inaplicar dicha prescripción.⁷⁶

Entonces, en el caso de autoridades judiciales, éstas están *obligadas* a inaplicar una norma secundaria cuando exista jurisprudencia que prescriba su inconstitucionalidad, pero no están autorizadas a tal inaplicación cuando no exista dicha jurisprudencia, ni siquiera cuando existan criterios contenidos en sentencias o tesis aisladas. En cambio, cuando la antinomia se presenta entre un tratado internacional y cualquier otra disposición secundaria, cualquier juzgador está autorizado para aplicar de manera preferente la norma integrante de la “Ley

⁷⁵ Al respecto, se ha pronunciado en un sentido muy similar Humberto Suárez Camacho, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 51.

⁷⁶ Recuérdese que el tema en torno a si las autoridades administrativas están autorizadas constitucionalmente a inaplicar una norma secundaria porque *motu proprio* la consideren inconstitucional lo abordó Antonio Carrillo Flores en el artículo en que criticó la ponencia del Ministro Gabino Fraga en el amparo de la Compañía Telefónica de Sabinas; *cfr. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, enero-junio de 1942.

Suprema de toda la Unión” por sobre la norma secundaria (como lo sería, incluso, una norma constitucional estatal).

Esto último no encierra o presupone un control de constitucionalidad, sino simplemente de supremacía del orden jurídico nacional. Por lo tanto a dicho control no le resulta aplicable la necesidad de contar con una prescripción jurisprudencial que autorice la inaplicación de una norma secundaria. Por supuesto que ello conduce al hecho de que cualquier órgano jurisdiccional debe ser guardián tanto de los tratados internacionales como de las leyes generales (integrantes de la ley suprema), pero sólo una minoría de autoridades, unos cuantos órganos del poder judicial federal, son guardianes de la Constitución.

Asumamos que, en efecto, la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas generales (leyes, reglamentos, circulares, etcétera) sólo puede ser destruida por un fallo del Poder Judicial de la Federación,⁷⁷ al cabo de alguno de los procesos garantes de la supremacía constitucional de los que conoce (juicio de amparo, acción abstracta de inconstitucionalidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral). Lo anterior implica *necesariamente* que sólo los tribunales del referido poder judicial federal pueden considerar que una norma es inconstitucional; consecuencia de lo anterior es la inaplicación de dicha norma.

En razón de la “fórmula Otero”,⁷⁸ consagrada en el artículo 107, fracción II, de la Constitución, la sentencia dictada al cabo de los juicios de amparo, será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Esta misma “fórmula” se trasladó, como ya se ha visto, a la materia electoral.

Sin embargo, cabe precisar que el efecto relativo de la sentencia de amparo (o del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o del juicio de revisión constitucional electoral) es cosa distinta de la obligatoriedad del precedente judicial.

Toda sentencia judicial, y por lo tanto toda sentencia de amparo (o de JDC o de JRC) reviste dos aspectos, o pretende alcanzar dos finalidades:

- a) Resolver el caso que se presenta, y

⁷⁷ Es la opinión de Tena Ramírez, que a la postre se convirtió en la dominante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y también la de José de Jesús Gudiño Pelayo, en “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional”, en Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 425.

⁷⁸ Que no es otra cosa sino la aplicación, al caso de las sentencias del juicio de amparo, del principio de relatividad de cualquier sentencia judicial.

- b) Precisar el sentido o significado de las normas aplicadas, sean legislativas o constitucionales.⁷⁹

La sentencia, y por lo tanto la cosa juzgada, surten efectos únicamente entre las partes que intervinieron en el proceso, según el principio general que rige a todas las sentencias judiciales; sin embargo, la fijación del sentido o significado de una norma (constitucional, por ejemplo) no puede tener efectos única o exclusivamente entre quienes tomaron parte en el juicio de amparo.

En otras palabras, si bien la sentencia de amparo resuelve o debe resolver el conflicto particular del que conoció el juzgador, sin hacer "una declaración general respecto de la ley o acto" que lo generó, dicha sentencia debe estar fundada y motivada, es decir, debe ser *argumentada, justificada*. La justificación de la sentencia (que estrictamente no se conforma sino con la parte conocida como *puntos resolutivos*) se contiene en lo que comúnmente se denomina considerandos. Comúnmente se ha aceptado que la "fórmula Otero" es aplicable a la parte resolutive más no a la considerativa de las sentencias de amparo.⁸⁰

Así, toda sentencia de amparo resuelve el conflicto concreto, particular, que generó el juicio respectivo. La Constitución y la ley de amparo vigentes prohíben que en la parte resolutive de la sentencia (la decisión en sentido estricto) se haga una declaración general respecto de la ley o acto que la motivaren, por lo que la finalidad directa de la mencionada sentencia se alcanza: resolver, en concreto, el caso que se presenta, sin hacer generalizaciones.

La finalidad indirecta, esa de la que habla Mariscal, se alcanza cuando el juzgador federal fija el sentido de los textos normativos analizados, es decir los interpreta en la parte considerativa de la misma sentencia; por definición estas consideraciones sobre el significado de las normas no pueden restringir sus efectos o ser correctas exclusivamente para los casos particulares que las provocaron, sino que tienen la pretensión de ser generales; pero propiamente no

⁷⁹ Ignacio Mariscal, "Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 21 y 22, enero-junio de 1944, p. 231; Óscar Rabasa, *El derecho angloamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 546-547.

⁸⁰ "No puede considerarse que el Juez de Distrito haga una declaración general respecto de la ley que motivó la demanda de amparo, por el hecho de hacer el estudio de la misma, para fundar su sentencia", *cf.* *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXI, p. 1507. Burgoa sostiene que en los considerandos se "pueden consignar apreciaciones generales acerca del acto o ley reclamados, pues el alcance de [la fórmula Otero] sólo se refiere a que los puntos de resolución de un caso únicamente abarquen a éste, sin extenderse a otros y sin afectar la validez general del acto (lato sensu) autoritario analizado", Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988, p. 280. Por su parte Arellano afirma que en la "doctrina moderna de amparo, se ha considerado que en los considerandos de la sentencia pueden hacerse estimaciones de carácter general", Carlos Arellano García, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1983, p.375.

tendrían efecto alguno si no existiera una regla que obligara a los futuros jueces a tomar en cuenta el significado señalado.⁸¹

En el sistema de *common law* esta regla se denomina *rule of precedent* o doctrina del *stare decisis*.⁸² Es así que "el principio de la cosa juzgada se aplica a quienes son parte en el juicio sobre el que verse la sentencia recaída y a sus causahabientes, y entre ellos sólo por cuanto a las cuestiones que motivaren la controversia; en tanto que la doctrina de *stare decisis* no tiene estas limitaciones sino que produce efectos generales".⁸³

No obstante que, conforme a la legislación vigente, la jurisprudencia es obligatoria para el propio tribunal que la dicta, así como para los tribunales y juzgados de menor jerarquía, tal interpretación de las normas no tiene efectos vinculantes *erga omnes*. Así, una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de una ley, por ejemplo, será de observancia obligatoria para los propios juzgadores, pero eso no evitará que la ley se siga aplicando. En México la regla del precedente únicamente vincula a los juzgadores, nunca a otras autoridades o a los ciudadanos en general. Esta falta de obligatoriedad general de la jurisprudencia federal mexicana origina la ruptura del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley.

El principio de supremacía obliga a "toda institución o dependencia, y a todo individuo, cualquiera que sea su jerarquía pública, o privada, a someterse a las disposiciones del orden jurídico que tiene su origen precisamente en la Constitución, razón por la que ninguna ley, tratado, reglamento, decreto, circular u orden pueden vulnerar las garantías y postulados de la Ley Suprema, como tampoco ningún individuo puede obrar al margen de ella".⁸⁴ De esta manera,

⁸¹ El principio de relatividad de las sentencias de amparo tiene la finalidad de evitar que "se les dé efecto de cosa juzgada en favor de toda la colectividad o de personas diferentes del quejoso, o en casos que no sean precisamente el especial señalado en la demanda de garantías", pero ello no impide que "tanto en la motivación como en la parte resolutive de la sentencia, se declare que la ley o acto son inconstitucionales, ya que impedir tal declaración, iría contra la naturaleza y finalidad del juicio de amparo, las cuales exigen que se estudie y decida si el acto reclamado está o no, de acuerdo con la Constitución. Si las sentencia que en su motivación estima inconstitucional una ley o acto, para determinado caso especial, no puede considerarse que infrinja la prohibición de hacer una declaración general respecto de la ley ó acto reclamados, tampoco puede sostenerse que la jurisprudencia que señala como inconstitucional [un precepto o una norma jurídica general], vaya contra la citada prohibición, ya que tal jurisprudencia sólo es un precedente para la interpretación de normas de observancia general, pero no un título que dé a lo resuelto por esa jurisprudencia, el efecto de cosa juzgada para cualquiera que se sienta afectado por el requisito que jurisprudencialmente se estima al margen de la Ley Suprema. Sostener lo contrario sería tanto como estimar anticonstitucional que exista cualquier jurisprudencia de la Suprema Corte". Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CIV, p. 1493.

⁸² Esta doctrina toma su nombre de la primera parte de la máxima jurídica *stare decisis et non quieta movere*, Daniel H. Chamberlain, *The doctrine of stare decisis: its reasons and its extent*, New York, Baker, Voorhis & Co. Publishers, 1885, p. 5.

⁸³ Rabasa, *op. cit.* p.547.

⁸⁴ *Apéndice* de 1995, Tomo VI, Parte TCC

"más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones".⁸⁵

En virtud del principio de relatividad de la sentencia dictada en los procesos de garantía de la constitucionalidad, una consideración de inconstitucionalidad surte sus efectos exclusivamente respecto de quien inició el referido proceso; esto significa que el principio de supremacía constitucional únicamente se guarda, se atiende o se honra de manera parcial, puesto que la ley declarada inconstitucional continúa siendo aplicada a todos aquellos que no la impugnen.

Cuando, llegado el momento, la inconstitucionalidad de la ley pasa de ser un criterio aislado o una *tesis* a constituir una verdadera jurisprudencia, los efectos de tal consolidación de la opinión de los tribunales son limitados también: la ley inconstitucional continúa siendo aplicada, a pesar de su declarada oposición a la Constitución. La supremacía constitucional es, así, un mero artificio.⁸⁶

De esta forma, lejos de que los tribunales federales se conviertan en los verdaderos guardianes de la Constitución y de los derechos que de la misma se desprenden, los órganos jurisdiccionales de la Federación devienen en "administradores de la *inconstitucionalidad*" evitando que se apliquen en casos particulares leyes que por su propia naturaleza son contrarias a la Constitución, pero no erradicando de raíz el problema. Al respecto, Burgoa sostuvo lo siguiente:

Teóricamente, la idea de que una ley declara inconstitucional en vía de amparo no debe seguirse aplicando por modo absoluto, es correcta; pero precisamente en aras de esa misma idea y obsequiando las reglas de la congruencia lógica, deberían también suprimirse el principio de iniciativa o instancia de la parte agraviada, la preclusión de la acción de amparo, el libre desistimiento de esta acción y otra figuras procesales tratándose del amparo contra leyes. En efecto, sería también contrario a la supremacía constitucional el hecho de que, por no impugnarse en vía de amparo una ley opuesta a los mandamientos de la Constitución por el sujeto que resulte agraviado, tal ley se siguiese aplicando en la realidad. Asimismo, si se considera que una

⁸⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, Agosto de 1999, p. 18 Tesis P/J 73/99.

⁸⁶ "Por lo tanto, toda nueva aplicación de la ley inconstitucional está permitida. *Esta ley sigue teniendo plena validez...* Para quien pidió y obtuvo, la ley no será aplicada; para quien no pidió, la ley le obliga con todo rigor" no obstante ser considerada una ley contraria a la *Ley Suprema de toda la Unión*; de esta forma lo que existe entre nosotros es un "estado de excepción, que permite la no aplicación de la ley para una persona concreta... que se encuentra en una situación jurídica de privilegio frente a otros muchos" que no promovieron el juicio de garantías, *cfr.* Juventino V. Castro, *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1986, p. 11.

es inconstitucional, este vicio no debería purgarse por la sola circunstancia de que el agraviado no ejercitase la acción de garantías contra ella dentro del término correspondiente. Igualmente, podría estimarse que, en beneficio de la supremacía de la Constitución, los juicios de amparo promovidos contra leyes inconstitucionales no deberían ser materia de desistimiento... [el] impulso de su mismo logicismo y en acatamiento de los dictados de la congruencia, podría conducir a la abolición del término para impugnar una ley por su inconstitucionalidad, pues su razón fundatoria también auspiciaría la conclusión de que implicaría el quebrantamiento de la supremacía de la Constitución la circunstancia de que precluyera la acción de amparo contra un ordenamiento legal si este no se hubiese reclamado dentro de un plazo determinado, dejándolo intocado a pesar de sus posibles vicios inconstitucionales.⁸⁷

En respuesta a lo anterior, se debe precisar que en aras del principio de supremacía constitucional no se ataca al principio de relatividad de las sentencias de amparo, sino que se critica el ámbito de validez de la jurisprudencia y, sobre todo, la ausencia de una *regla del precedente*. Los principios de parte agraviada, de preclusión de la acción de amparo, del libre desistimiento de esta acción operan respecto del juicio que se instaura y de la sentencia que en el mismo se dicte, pero no operan propiamente en el procedimiento de creación de la jurisprudencia, pues éste es distinto al juicio particular del que deriva la sentencia de la que se extrae el criterio u opinión que, tras el mecanismo previsto, se convertirá en *interpretación de la ley judicialmente adoptada*. Y tampoco debieran de operar en el funcionamiento de la regla del precedente que se instaurara en nuestro país.

Lo anterior evitaría que el principio de igualdad de los gobernados ante la ley sufriera deterioro. Por supuesto que los efectos de la sentencia que se dicte en un juicio de amparo contra leyes, por ejemplo, deben recaer solamente en las partes que hubiesen intervenido en tal proceso; sin embargo, como ya ha quedado señalado, las consideraciones con que los juzgadores motivan o justifican su fallo, esas que constituyen lo que se denomina *ratio decidendi*, es decir, la razón de la decisión, esas consideraciones tienen pretensión de generalidad, puesto que a la postre constituirán una *tesis* y, tras su reiteración en cuatro ocasiones más, *jurisprudencia*, es decir, la interpretación de la ley judicialmente adoptada.

Una vez establecida, mediante un fallo de la justicia federal, la inconstitucionalidad de una norma jurídica *general*, el efecto no abarca a la

⁸⁷ Burgoa, *op. cit.* p. 278.

totalidad de los gobernados o justiciables, sino sólo a aquellos que tienen la posibilidad de impugnarla mediante, nuevamente, un juicio de garantías. La ley, entonces, pierde su carácter general, pues se aplica, en un primer momento, a todos, aunque luego se ordene su no aplicación a algunos.⁸⁸

Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye la situación generada a partir de la sentencia dictada por la titular del Juzgado Séptimo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en San Andrés Cholula, Puebla, en el juicio de amparo auxiliar 139/2009-I, promovido por la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos en contra de la reforma a la Constitución en materia electoral de noviembre de 2007. En dicha sentencia se consideró que en esa ocasión el procedimiento seguido para reformar la Constitución no se había ajustado a las prescripciones de la propia Constitución; en virtud de lo anterior se concedió el amparo a la asociación actora, para el efecto de que a ésta no se le aplique “en el presente y para el futuro” el artículo 41, apartado “A”, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe lo siguiente:

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Por lo tanto, *solamente, exclusivamente* la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; pero nadie más, hasta el momento, podrá hacerlo.

Si la referida asociación puede contratar en ese sentido, ¿pueden hacerlo las concesionarias de radio y televisión no obstante no haber acudido al juicio de amparo? Si la respuesta es no, entonces el amparo concedido es inútil, puesto que para celebrar un contrato se requieren dos partes; si sólo una está autorizada para contratar y la otra no, simplemente no puede haber contrato. Si, por el contrario, se afirma que, en virtud de la sentencia, las concesionarias de radio y televisión

⁸⁸ "[E]n virtud de un examen concreto por parte de los jueces federales las leyes serán obligatorias para unos y no obligatorias para otros, en la medida en que estos últimos obtuvieron una patente de inaplicabilidad, lo que se traduciría en desigualdad de los hombres a la ley, y en la apertura de la arbitrariedad dentro de un supuesto Estado de Derecho", Castro, *op. cit.* p.12.

pueden contratar, aunque únicamente con la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos, entonces se vulnera el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, puesto que dichas concesionarias no fueron amparadas por la justicia de la Unión.

Y no sólo se presenta un problema de desigualdad en la aplicación de la ley inconstitucional, sino que el sistema genera una plena ineficacia de los derechos del gobernado, puesto que, no obstante estar consagrados constitucionalmente, éstos se ven conculcados por una ley secundaria en tanto el *individuo* no inicie un juicio de amparo o, en el caso de un ciudadano, un juicio para la protección de sus derechos político-electorales. Esta concepción liberal y eminentemente individualista de la "igualdad jurídica" y de la función protectora de nuestros juicios de constitucionalidad, *debe abandonarse*, ya que, entre otras razones, en la actualidad todos somos testigos, reales o virtuales, de la incapacidad de muchas personas para hacer uso cabal de las normas jurídicas y de las instituciones y mecanismos de protección de sus derechos.⁸⁹

En virtud de lo anterior se propone, en concreto, que los jueces estatales estén autorizados para inaplicar normas estatales que se consideren inconstitucionales, en otros términos, ¿cómo convertir a los jueces estatales en protectores no sólo de una parte de la ley suprema, sino fundamentalmente de la Constitución Federal?

Conforme al principio de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas establecido en el artículo 124 constitucional, y de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte, el artículo 133 no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental prescribe. Por lo tanto, cada uno de estos órdenes jurídicos del Estado Mexicano, el federal y el de cada uno de los Estados en particular, cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, *son excluyentes entre sí*, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Entonces, por lo regular, a los jueces locales les compete aplicar normas jurídicas estatales para componer los litigios que les son planteados y de los que conocen conforme a su competencia. Por lo regular, a los jueces locales no les compete aplicar normas jurídicas federales. Sin embargo, el artículo 133 constitucional les prescribe a los jueces estatales que se "arreglen" a la Constitución Federal, a las leyes generales y a los tratados, a pesar de las

⁸⁹ Se habla, inclusive, de una "pobreza legal", *cfr.* Mauro Cappelletti y Bryant Garth, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 1.

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De acuerdo con lo anterior, a lo que obliga el artículo 133 a los jueces de cada Estado es a comparar las normas jurídicas cuya aplicación les compete (regularmente las de sus propios Estados) con las normas jurídicas que integran la “Ley Suprema de toda la Unión”. El control de la constitucionalidad implica una comparación entre dos normas, una constitucional y una secundaria. En toda comparación siempre se otorga un determinado sentido o significado al objeto comparado respecto del canon empleado de contraste. El juez local atribuye sentido o significado a las normas estatales que aplica, por ejemplo, en razón de la comparación que lleva a cabo de tales normas respecto de un determinado canon.

Conforme a la doctrina judicial citada a lo largo de este trabajo, el sentido o significado de la ley suprema, lo que dicha norma *es*, compete en exclusiva a los órganos del Poder Judicial de la Federación; pero de dicho monopolio interpretativo de la ley suprema no se sigue un monopolio interpretativo de las normas estatales. Entonces, lo que está vedado a los juzgadores estatales es darle sentido o interpretar la “Ley Suprema de toda la Unión”.

Si un juez local, entonces, al aplicar una norma estatal, la compara con la “Ley Suprema de toda la Unión”, en el sentido o interpretación que sus únicos intérpretes autorizados le han dado, dicho juez no está interpretando tal ley suprema, sino propiamente la legislación de su Estado a la luz del sentido que tenga la ley suprema. Si bien esta es la justificación de aquello que se propone como salida alterna al control difuso de la constitucionalidad, la interpretación conforme, ésta sólo es una estación en el camino.

Si el juez local puede darle el sentido más “constitucional” a su propia norma estatal, ¿qué le impediría inaplicar dicha norma estatal cuando, a la luz del sentido que la ley suprema ha recibido de sus únicos intérpretes autorizados, tal norma se considere inconstitucional, o más aún ya se haya considerado su inconstitucionalidad en alguna sentencia firme de un tribunal del Poder Judicial de la Federación? Por ejemplo, en los primeros casos reseñados al inicio: ¿qué impediría que la justicia electoral de San Luis Potosí inaplicara en casos futuros el artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral de tal Estado, tomando en consideración que la Sala Superior del TEPJF ya ha considerado su inconstitucionalidad?

Evidentemente, el Tribunal Electoral Potosino no estaría interpretando la Constitución Federal, sino, en acatamiento del artículo 133, estaría “arreglándose” a lo que uno de los intérpretes autorizados de la Constitución Federal habría dicho en torno al sentido que debe dársele, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Es posible distinguir que la aplicación de la jurisprudencia por un órgano jurisdiccional puede hacerse de modos diferentes:

- a) Aquellos casos en los que al aplicarla el órgano hace suyas las razones contenidas en la tesis, como sucede cuando al examinar una de las cuestiones controvertidas se limita a transcribir el texto de la tesis sin necesidad de expresar otras consideraciones;
- b) Aquellos casos en los cuales tal órgano estudia el problema debatido expresando razonamientos propios y los complementa o fortalece con la reproducción de alguna tesis de jurisprudencia relativa al tema.

La Segunda Sala de nuestro máximo tribunal ha precisado que en el caso en que exista una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el acto reclamado, el juzgador no hace un examen del tema debatido y resuelto por aquélla, sino que simplemente la aplica porque le resulta obligatoria, independientemente de que comparta sus razonamientos y sentido, es decir, en este caso el Juez o tribunal sólo ejercen su libertad de jurisdicción en la determinación relativa a si el caso concreto se ajusta o no a los supuestos que lleven a la aplicación de la jurisprudencia, mas no en el criterio que en ésta se adopta.⁹⁰ Este mismo razonamiento es enteramente aplicable al caso en el cual exista un criterio aislado en una sola ejecutoria de algún órgano del Poder Judicial de la Federación.⁹¹

La razón más poderosa que emplean quienes combaten la posibilidad de que los jueces estatales inapliquen normas estatales por considerarlas contrarias a la Constitución, estriba en advertir la anarquía interpretativa que ello generaría; sin embargo, a través de los mecanismos de revisión de la constitucionalidad federal (juicio de amparo directo, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral), toda aplicación “inexacta” de la ley estatal es susceptible de control por los tribunales federales. Por lo tanto, carece de fundamento dicho temor a la anarquía interpretativa, puesto que en todo momento los tribunales competentes del Poder Judicial de la Federación, puede “corregir” las inaplicaciones “equivocadas” derivadas de “inexactas” lecturas de las interpretaciones que ha recibido la “Ley Suprema de toda la Unión”.

⁹⁰ JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVII, Novena Época, Febrero de 2003, Tesis: 2a. V/2003, p. 327.

⁹¹ Al respecto, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, Novena Época Septiembre de 2006, Tesis: 2a./J. 116/2006, p. 213.

La propuesta anterior supone una revisión al sistema de formación de nuestra “jurisprudencia”, puesto que para que estuviera autorizada la inaplicación de normas estatales no se requeriría la existencia de “jurisprudencia”, sino la mera comprobación de un solo precedente, una sola ejecutoria.⁹² En apariencia, ello trastocaría uno de los paradigmas con más peso en la tradición jurídica mexicana: la fórmula Otero, pero, como se ha precisado, esto es sólo aparente, puesto que los efectos de la sentencia mantendrían su relatividad, ya que los puntos resolutivos sólo afectarían, como actualmente sucede, a las partes que intervinieron en el proceso, pero las consideraciones que sustentaran tal ejecutoria, esas que tienen pretensión de generalidad y abstracción, esas, si bien no serían de atención obligatoria, sí permitirían que un juzgador local, siempre con respaldo en las consideraciones federales, inaplicara una norma estatal.

De esta forma, el juez local sólo seguiría el criterio de un órgano del Poder Judicial de la Federación, manifestado en alguna ejecutoria, en torno a la consideración de inconstitucionalidad de alguna determinada norma estatal, e inaplicaría dicha norma, en acatamiento del artículo 133 constitucional. Incluso, sería innecesario que el criterio de inconstitucionalidad emitido en una ejecutoria por un órgano de dicho Poder recayera *directamente* sobre la norma estatal susceptible de inaplicación, puesto que podría tratarse de un criterio generado en el examen de una norma idéntica o similar pero de otra entidad federativa; la justificación de esta propuesta estriba en que “la construcción argumentativa en que se basa la estimación de su inconstitucionalidad tiene un nivel de abstracción que permite desprender una regla constitucional de carácter general, esto es, válida frente a todas las leyes que establezcan el mismo supuesto normativo”.⁹³

⁹² Ello implica, en los hechos, más que revisar el sistema de formación de la jurisprudencia, pasar a crear una insipiente regla del precedente. En ese sentido, JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, Novena Época, Marzo de 2004, Tesis: 1a./J. 2/2004, p.130. Suárez Camacho formula argumentos distintos a los anteriores, para sustentar una propuesta similar: “que baste únicamente la emisión de un solo fallo, para que ese criterio tenga el carácter de jurisprudencia vinculante hacia los demás órganos jurisdiccionales que deban acatarla”, *cfr. Op. cit.* p. 279.

⁹³ NÓMINAS. EL CRITERIO CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 23/2002, QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 178 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, ES DE CARÁCTER TEMÁTICO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, Novena Época Enero de 2008, Tesis: 2a. CXCVII/2007, p. 580.