

Ampliar la justicia federal	177
I. Introducción	177
II. Protección a los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales	178
III. El interés legítimo	180
IV. La autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo	181
V. Improcedencia	182
VI. La jurisprudencia	183
VII. La declaración general de inconstitucionalidad	189
VIII. A modo de conclusión	192

AMPLIAR LA JUSTICIA FEDERAL¹²⁸

Por un mejor acceso a la justicia, una nueva Ley de Amparo

La justicia es gratuita, lo que cuesta son los medios de llegar a ella.

Eugenio BRIEUX

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro país vive momentos sin duda interesantes. Las instituciones que nuestra incipiente democracia ha ido construyendo encuentran en este momento histórico su apogeo y, a la vez, uno de sus momentos más críticos. Saber atravesar cabalmente este momento será, ciertamente, un elemento de suma importancia en la construcción de un México más justo, y próspero.

En ese ambiente se inscribe la propuesta de Ley de Amparo presentada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que representa el esfuerzo conjunto de distintos órganos jurisdiccionales, docentes, investigadores, académicos y sociedad civil en general que participaron con sus trabajos, observaciones e ideas en la creación de un proyecto de ley que asegure la eficacia del juicio de garantías, piedra angular para la defensa de nuestra Constitución.

La intención que ha conducido a la comisión encargada del análisis de las propuestas formuladas para la creación de la nueva Ley de Amparo, que se integró e instaló en noviembre de 1999, no ha sido otra que la de mejorar nuestro sistema de impartición de justicia.

Quise por ello iniciar estas líneas con una cita que nos centra en el meollo del tema que hoy tratamos de abordar. Desde mi particular punto

¹²⁸ Dictada en el ciclo de conferencias “Impartición y Administración de Justicia”, organizado por la Universidad Iberoamericana el 5 de marzo de 2001 en la ciudad de México y “Nuestro Juicio de Amparo, sus perspectivas”, organizado por el Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, el 8 de agosto de 2001 en la ciudad de México.

de vista, la propuesta de Ley de Amparo tiene como fin último acercar la justicia federal a un mayor número de conciudadanos, es decir, *mejorar el acceso a la justicia*.

Quisiera centrar mi atención en algunos de los temas innovadores que contiene el Proyecto de Ley de Amparo que estimo contribuirán a mejorar el acceso a la justicia.

Se trata del nuevo alcance de la justicia constitucional regulado mediante diversas figuras y conceptos que enseguida intentaré detallar.

II. PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS CONTEMPLADOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En términos del artículo 103 de la Constitución Federal, el juicio de amparo tiene como finalidad proteger las garantías individuales que se encuentran consagradas en ésta. Generalmente, el concepto de *garantías individuales* ha sido identificado con el contenido de los primeros 29 artículos de la carta magna, así como con la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento.

Es sabido que las garantías de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal han permitido al juicio de amparo tener un amplio margen de protección, al punto que se ha reconocido que toda disposición constitucional está tutelada por este medio de defensa; sin embargo, el límite de esta protección es la propia Constitución.

En años recientes ha existido un reclamo generalizado por parte de la sociedad en el sentido de que los derechos humanos contemplados en los diversos instrumentos internacionales de los que México ha sido parte, debieran ser, al mismo tiempo que las garantías individuales y sociales, objeto de protección por medio del amparo.

Ciertamente, las garantías individuales sancionadas en la Constitución vigente contemplan diversos derechos humanos, pero debe reconocerse que la noción de estos derechos, tal y como hoy se encuentran concebidos, han sobrepasado por mucho lo que el Constituyente de 1917 previó como garantías mínimas.

El auge de los derechos humanos surgió a partir del periodo de post-guerra a mediados del siglo XX, y se concretó, esencialmente, mediante diversos acuerdos internacionales que han ampliado considerablemente la gama de derechos que toda persona debiera gozar.

Por ello, para acceder a una mejor justicia resulta fundamental la inclusión propuesta en el Proyecto de Ley de Amparo —que deberá traer consigo la modificación al artículo 103 de la Constitución Federal—, en el sentido de que el objeto del juicio de garantías es resolver toda controversia que se suscite por actos o leyes de autoridad que violen las garantías individuales *o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales*, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado.

Originalmente, en el anteproyecto de Ley de Amparo se consideró oportuno establecer un límite en cuanto al número de tratados internacionales que fueran objeto de protección por medio del amparo, sin embargo en el proyecto definitivo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte se prefirió establecer una regla general que permitiera la protección de todo instrumento general que versara sobre esta materia.

Lo anterior es un aspecto importante que requiere de algunas precisiones. Se ha dicho que el gran número de instrumentos internacionales y su diversidad temática, así como las circunstancias especiales en que cada uno de estos es formulado, podría tener como resultado consecuencias negativas para la insigne institución del amparo. Además, se sostiene que el conocimiento de los diversos tratados por parte de las autoridades y de los profesionales en derecho, implicaría un esfuerzo notable.¹²⁹

Ello es cierto en parte. No es difícil entender que las fórmulas establecidas en algunos de estos tratados internacionales pudieran llegar a ser ambiguas e imprecisas, pero deberá salvarse con la interpretación que de ellas realicen los tribunales federales. En mi opinión, es preferible dejar abierta la posibilidad para que todo tratado en esta materia esté tutelado por el juicio de amparo, que establecer fórmulas limitativas que generalmente conllevan errores de omisión.

Por lo demás es verdad que el conocimiento y aplicación del gran número de instrumentos internacionales sobre esta materia implica un es-

¹²⁹ “..la modificación propuesta en esta segunda versión es relevante, si bien debe estarse consciente de los enormes esfuerzos que en caso de aprobarse la propuesta habrán de hacerse para poner en conocimiento esos tratados e instrumentos, habituar a los profesionales del derecho a su aplicación y, lo que es más relevante, hacer entender a las autoridades las formas en que sus atribuciones se reducen con motivo de la ampliación de los contenidos normativos que habrán de determinar la validez de sus actos”. Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva ley de amparo? III. Cuestiones Constitucionales”, *Este País*, núm. 124, julio de 2001, p. 45.

fuerzo considerable para los operadores jurídicos, pero también lo es que, conforme con el artículo 133 de la Constitución Federal, dichos instrumentos forman parte de nuestra legislación interna. Es tiempo de que los pactos internacionales sean considerados por todos como verdadero derecho positivo.

Paso ahora a la exposición de uno de los temas de mayor vanguardia que se proponen en el proyecto de Ley de Amparo, me refiero al interés legítimo del quejoso.

III. EL INTERÉS LEGÍTIMO

Hasta el día de hoy la legitimación para acceder al juicio de amparo está limitada por el concepto de interés jurídico. El interés jurídico consiste en la exigencia para el agraviado por el acto de autoridad de demostrar que se ha violado en su perjuicio un derecho subjetivo del cual es titular y que esa violación le afecta de manera personal y directa.

El interés legítimo, en cambio, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, *sino que precisa únicamente la afectación a la esfera jurídica del gobernado*. Esta figura jurídica ya se ha desarrollado en otros países. Esencialmente, la misma se ha desenvuelto en el campo del derecho administrativo y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no está correspondida con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares.

Para comprender mejor la institución del interés legítimo resulta oportuno señalar algunos elementos que la caracterizan y que la doctrina se ha encargado de proporcionarnos,¹³⁰ a saber:

- a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad sino que requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo.
- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero en tanto no hay potestad frente a otro, no da lugar a un derecho subjetivo.
- c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica, pues en caso contrario se estaría ante un interés simple, en el cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 46.

- d) Los titulares tienen un interés propio distinto al de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio.
- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real y no potencial o hipotético.
- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Cabe resaltar que en el Proyecto de Ley de Amparo se establece expresamente que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un interés jurídico. Lo anterior se explica porque sería contrario a los principios de equidad procesal que un tercero que no ha figurado como parte en el juicio y que no cuenta con un interés jurídico tuviera la oportunidad de entorpecer o dilatar las decisiones jurisdiccionales.

En mi opinión la figura del interés legítimo representa, un paso decisivo para mejorar el acceso a la justicia en nuestro país, al otorgar a los ciudadanos la legitimidad requerida para combatir diversos actos de la administración pública que hasta ahora sólo en algunos casos es factible proteger.

Enseguida abordaré otro de los temas que se proponen modificar en el proyecto de la nueva Ley de Amparo.

IV. LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

El concepto de autoridad responsable ha ido variando de tiempo en tiempo debido, primordialmente, a los criterios jurisprudenciales que sobre éste se han elaborado. A principios del siglo XX la Suprema Corte, para determinar quién era autoridad responsable, privilegiaba la naturaleza del acto reclamado con independencia del carácter formal de quien lo emitiera.

Posteriormente, esta fórmula fue abandonada y se consideró que la autoridad responsable era aquella que estuviera dotada de fuerza pública. Algunos otros criterios, relativos a la rama administrativa, apuntaban que el carácter de dicha autoridad únicamente lo ostentaban los órganos centralizados del Estado mexicano.

Por mucho tiempo esta tendencia formalista dio como resultado que los gobernados se encontraran imposibilitados para combatir aquellos actos que, aún cuando no eran dictados por autoridades consideradas responsables para los efectos del amparo, generalmente traían como consecuencia una afectación de su esfera jurídica.

La experiencia ofrecida por esta dañina situación dio como resultado que la Suprema Corte se apartara en algunos casos de dichos precedentes. Así, por ejemplo, la actual integración del máximo tribunal ha sustentado diversas tesis¹³¹ con el propósito de ampliar el contenido y alcance del concepto de autoridad responsable.

Sin embargo, es necesario ir más adelante. Por ello, en el proyecto en cuestión se propone retomar el criterio consistente en dar prioridad a la naturaleza del acto reclamado por encima del carácter formal de quien lo emite. En otras palabras, se consideraría autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, a quien emite el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, *al margen de la naturaleza formal del emisor*.

Es bien sabido que, merced a la descentralización de las funciones que hasta hace algunos años prestaba directamente el Estado mexicano, diversos organismos públicos e inclusive personas particulares realizan actividades que pueden incidir en la esfera jurídica de los gobernados. Es absurdo pretender imponer un concepto de autoridad propio del siglo pasado, cuando la realidad nos muestra que las funciones del Estado han cambiado radicalmente.

Es por ello que se considera indispensable la modificación que se propone en el proyecto, pues se debe dotar a la sociedad de instrumentos menos formalistas que le permitan combatir las violaciones a los derechos fundamentales sin importar de donde emanen.

V. IMPROCEDENCIA

Muchas de las críticas¹³² a las que se ha tenido que enfrentar el Poder Judicial de la Federación es el relativo al gran número de sentencias en

¹³¹ Véase al respecto la tesis jurisprudencial número 2a./J. 49/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, septiembre de 1995, p. 211, así como la tesis P. XXVII/97, consultable en dicho *Semanario*, t. V, febrero de 1997, p. 118, de la Segunda Sala y del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

¹³² Véase Taylor, Michael C., *op. cit.*, nota 19.

las que, por existir una causa de improcedencia, no se logra abordar el examen constitucional de fondo.

Al respecto, debe señalarse que en la gran mayoría de los juicios planteados la actualización de las causales de improcedencia resulta notoria, por lo que el juzgador no puede eludir su aplicación; no obstante, debe reconocerse que en ocasiones se ha abusado de esta figura, convirtiendo al juicio de garantías en un medio de defensa excesivamente técnico y rigorista.

Como consecuencia de lo anterior, en el Proyecto de Ley de Amparo se pretende privilegiar a los tribunales federales para que estén en aptitud de analizar y resolver sobre la constitucionalidad o legalidad del acto que se reclama. Así, para que pueda decretarse el sobreseimiento del juicio por advertirse alguna de las causales de improcedencia, deberá realizarse un análisis profundo que no deje lugar a dudas si se actualiza en extremo alguna de éstas.

Esto traerá como consecuencia, por un lado, la actualización del principio constitucional de que la regla general sea la procedencia del juicio de amparo y, sólo por excepción, no se entre al análisis del fondo del asunto, y por el otro, que el amparo sea más accesible para la sociedad en general.

VI. LA JURISPRUDENCIA

Esta es una de las instituciones más importantes de cualquier sistema jurídico. Por ello es que, antes de comenzar a tratar las innovaciones que se proponen a esta institución en el proyecto de Ley de Amparo, considero necesario hacer algunas precisiones en cuanto a su concepto, a fin de poder entender adecuadamente las reformas propuestas.

1. *Concepto*

Vista desde nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia se concibe como la interpretación e integración de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o por Salas, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los casos concretos que se someten a su consideración.

En la doctrina nacional, esta figura jurídica ha sido definida por diversos autores y en distintas épocas.¹³³ La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha encargado de proporcionar un concepto sobre la jurisprudencia, al señalar que ésta consiste en: "...La obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley..."; así mismo, ha sostenido que "La jurisprudencia constituye un medio de desentrañar el sentido de la ley, para el efecto de que los juzgadores puedan aplicar esta última en forma debida y con criterio uniforme, precisamente cuando pronuncien el fallo correspondiente".¹³⁴

Por otra parte, la Corte también se ha pronunciado en distintas ocasiones para resaltar las diferencias existentes entre la ley y la jurisprudencia¹³⁵ y, más aún, se ha reconocido en ella una fuente innegable del derecho.

Analicemos ahora, la regulación actual de la jurisprudencia, a efecto de contrastarla con el proyecto que nos ocupa.

2. Creación

En la actualidad existen cuatro formas de creación de jurisprudencia en nuestro sistema jurídico:

- a) Por reiteración, en cuyo caso se requieren cinco sentencias uniformes no interrumpidas por otra en contrario.
- b) Por unificación, caso en que basta una sola resolución, pronunciada por el Pleno o por las Salas, según sea el caso, al resolver las contradicciones de tesis de las Salas, los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las que se susciten entre alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

¹³³ Véase García Maynez Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1989, p. 68; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 821; Zertuche G., Héctor, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 87.

¹³⁴ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, 2a. parte, salas y tesis comunes, p. 1696 y 1697.

¹³⁵ Al respecto se ha sostenido que: "la jurisprudencia no es ley en sentido estricto, sino que constituye la interpretación que hace la Suprema Corte de justicia desde el punto de vista gramatical, lógico e histórico al través de cinco decisiones ininterrumpidas y pronunciadas en casos concretos con relación a sujetos de derecho determinados...", *Semanario Judicial de la Federación*, t. LII, segunda parte, p. 53.

- c) Las derivadas de las razones en que se funden los puntos resolutorios de una sentencia de controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, caso en el cual también basta con una resolución para su formación.
- d) La emitida por alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya formación, conforme al artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puede darse mediante la reiteración o unificación de criterios.

3. *Interrupción*

La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener vigencia cuando su órgano creador emite una ejecutoria en sentido diverso al sostenido en la tesis que se interrumpe, siempre y cuando tal ejecutoria interruptora cumpla con los requisitos de mayoría en su pronunciamiento, esto es, conforme a la reciente reforma al artículo 194 de la Ley de Amparo, que se dicte por mayoría de ocho ministros, si se trata de ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte, o de cuatro ministros en tratándose de las Salas de la misma, o por unanimidad en las sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Además, la ejecutoria que interrumpe la jurisprudencia debe contener las razones que condujeron al tribunal a apartarse del criterio jurisprudencial interrumpido.

4. *Modificación*

Para que opere la modificación de la jurisprudencia es menester que se dicten cinco ejecutorias, ya sea por el Pleno, las Salas o los Tribunales Colegiados de Circuito, aprobadas con la mayoría necesaria para la emisión de la jurisprudencia.

Lo anterior no aplica, por supuesto, para la jurisprudencia que es emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en uso de sus facultades exclusivas, esto es, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Debe distinguirse claramente entre la interrupción y la modificación de la jurisprudencia pues para que la primera cobre vigencia requiere de una resolución solamente; pero ello no debe llevar al extremo de que el criterio interruptor constituya jurisprudencia, pues para esto es necesario

que éste sea reiterado en cinco sentencias en el mismo sentido, que no hubiesen sido interrumpidas por otra en contrario.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley de Amparo, para la modificación de la jurisprudencia se deben observar las mismas reglas establecidas para su formación. Mientras que, en el artículo 197 se establece que están legitimados para solicitar la modificación de la jurisprudencia que producen el Tribunal Pleno o alguna de las Salas que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ministros de ese alto tribunal, así como los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren.¹³⁶ Obviamente bajo la precisión de que corresponda al ámbito de sus atribuciones, pues sólo podrán solicitar la modificación de la jurisprudencia de las Salas, los ministros que integran cada una de ellas, sin la posibilidad de que puedan solicitar la modificación de alguna tesis emitida por una Sala a la que no pertenezcan.¹³⁷

Aplicado este criterio por analogía, los magistrados de un Tribunal Colegiado de Circuito, sólo podrán solicitar la modificación de la jurisprudencia que emita el órgano jurisdiccional al que pertenecen.

5. *Obligatoriedad*

El carácter obligatorio de la jurisprudencia deriva de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo. Conforme a estos preceptos puede decirse que la misma es obligatoria para todos los tribunales federales que se encuentren en un plano inferior respecto del órgano creador, así como respecto de los demás órganos jurisdiccionales, administrativos y del trabajo, incluidos los militares. En otras palabras, abarca a todos los órganos que ejerzan funciones formalmente jurisdiccionales que se encuentran contemplados en nuestro sistema jurídico.

6. *Publicación*

Desde la creación del *Semanario Judicial de la Federación* en 1870, las tesis de jurisprudencia y los precedentes han sido publicados permanentemente por épocas. Conforme al artículo 195 de la Ley de Amparo,

¹³⁶ Ese ha sido el criterio establecido en la tesis número XXIX/92, aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. IX, enero p. 33.

¹³⁷ Ese ha sido el criterio establecido en la tesis número XXX/92, *ibidem*, p. 43.

el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Salas del mismo tribunal y los Tribunales Colegiados de Circuito tienen el deber de remitir las tesis de jurisprudencia dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al *Semanario Judicial de la Federación* para su publicación inmediata, y así poder facilitar el conocimiento de su contenido.

La tesis que se remite contiene, esencialmente, un extracto de los considerandos de la sentencia; sin embargo, esta última no se publica de manera íntegra, ni en ella se alude a los hechos o elementos del caso.

Sobre este punto cabe resaltar el esfuerzo emprendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, pues las jurisprudencias, precedentes y algunas ejecutorias relevantes, además de publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*, han sido recopiladas en discos compactos, mismos que reúnen los criterios emitidos desde el 1o. de junio de 1917 hasta la actualidad, lo que se traduce en más de 200,000 criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

7. Su regulación en el proyecto de ley

En este momento paso al punto central de este trabajo que es plantear en qué términos se encuentra la propuesta de reforma a esta institución en el Proyecto de Ley de Amparo que hemos venido comentando.

Por lo que toca a la jurisprudencia, una vez analizadas las diversas propuestas remitidas, la comisión encontró que la mayor parte de ellas eran en el sentido de mantener una estructura y supuestos generales semejantes a los que prevé actualmente la Ley de Amparo. De modo más particular, se analizó la conveniencia de introducir lo que podríamos llamar una “obligatoriedad fuerte” —en el sentido de hacer de la falta de acatamiento un supuesto de sanción—, pero a fin de cuentas se prefirió una “obligatoriedad débil” —entendida como requisito de validez—. La solución adoptada fue el resultado de ponderar la necesidad de que los tribunales acaten los criterios establecidos por ciertos órganos y la dificultad que, en muchas ocasiones, implica el conocimiento del sentido de la jurisprudencia. Por ello, y sin hacer de la obligatoriedad un supuesto de responsabilidad individual para los juzgadores, sí se garantiza la adecuada jerarquización que nuestro orden jurídico prevé a partir de los criterios de ciertos órganos (artículo 215 del proyecto).

Otro tema relevante es el relativo a la generalidad e imprecisión de la jurisprudencia. Debido a que la forma de construcción de las tesis es, como lo he mencionado, una especie de extracto de los considerandos de una sentencia y esta última no se publica de manera íntegra ni en ella se alude a los hechos o elementos del caso, la comisión estimó necesario introducir algunos cambios.

Así, se propuso que la tesis contenga una relación sucinta de los hechos del asunto del cual se deriva y la identificación de la norma respecto de la cual haya de fijarse el criterio. Con estas dos adiciones habrá de lograrse, primero, que los órganos competentes precisen las condiciones de interpretación y de aplicabilidad de los criterios que vayan estableciendo, y segundo, que los particulares o autoridades que actúan como partes encuentren formas más adecuadas para definir y formular sus defensas. La precisión de los criterios habrá de producir una mayor certeza en la impartición de justicia (artículo 216).

Otra modificación significativa consiste en la reducción de cinco a tres el número de tesis necesarias para constituir jurisprudencia. En realidad, de lo que se trata es de encontrar un adecuado equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y el de reiteración de criterios que se prevé por la Ley de Amparo. Lo importante es lograr una solución intermedia entre ambos extremos. Esto puede lograrse, como lo propone el proyecto, disminuyendo el número de los casos a tres, a efecto de que los órganos competentes puedan lograr con mayor facilidad que sus criterios sean obligatorios a efecto de darle certeza a nuestro orden jurídico. Sin embargo, para que la reiteración cumpla con su finalidad, se establece que los criterios deban ser fijados al resolver los asuntos en tres sesiones distintas (artículos 220 y 221).

También debe resaltarse que en la hipótesis de la jurisprudencia por contradicción de tesis se propone que ésta pueda ser revisada a solicitud de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, con la finalidad de que desaparezcan las llamadas “jurisprudencias congeladas” que trastocan las ventajas de la aplicación jurisdiccional del derecho y que podrían provocar consecuencias indeseadas.

VII. LA DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

El tema en cuestión viene a modificar uno de los principios más antiguos que rigen el juicio de amparo: el principio de relatividad de las sentencias, conocido también como “fórmula Otero”, por ser don Mariano Otero a quien se le atribuye su origen.

Dicha fórmula está concebida de la siguiente manera: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los 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”.¹³⁸

De acuerdo con lo anterior, el acto o la ley estimados violatorios de la Constitución por el agraviado, no se anulan por el órgano de control mediante una declaratoria general, sino que se invalidan en cada caso concreto.

Por mucho tiempo se discutió en México sobre la conveniencia de que esta fórmula siguiera rigiendo a nuestro juicio de amparo. Algunos autores¹³⁹ señalaron que la declaratoria general de inconstitucionalidad, es decir, la anulación del acto de autoridad con efectos *erga omnes*, traería como consecuencia una pugna abierta entre los poderes del Estado y, consecuentemente, un riesgo para la existencia misma del juicio de amparo.

En términos similares se ha pronunciado otra parte de la doctrina constitucional en México al señalar que, merced a la declaratoria general de inconstitucionalidad de la ley, el órgano jurisdiccional de control asumiría el papel de legislador, “provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial”.¹⁴⁰

¹³⁸ Fracción II del artículo 107 constitucional.

¹³⁹ La declaración de inconstitucionalidad de una ley echa por tierra toda una política; por más que se atenúen los efectos de la sentencia de amparo, la autoridad contra quien se otorga la protección constitucional se siente deprimida, pero si la sentencia constituyera una derogación de la ley, una anulación *erga omnes*, el Poder Judicial habría abandonado sus funciones propias para constituirse en un agresor de los otros poderes, y éstos emprenderían una política encaminada a privarlo de esa función. Azuela, Mariano, *Introducción al estudio del amparo*, Universidad de Nuevo León, 1968, pp. 98 y 99.

¹⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 133, p. 277.

Más aún, la propia Suprema Corte de Justicia a lo largo del siglo pasado (XX) sostuvo de manera reiterada en diversos precedentes la efectividad e importancia de dicho principio.¹⁴¹

Hoy en día esta tendencia ha ido cambiando con el sólo propósito de obtener un mayor y más equitativo acceso a la justicia, haciendo prevalecer en todo momento la supremacía constitucional como principio rector de todo el ordenamiento.

En aras de una verdadera justicia, no podemos sostener que sea correcto que las leyes declaradas inconstitucionales “se desapliquen en beneficio de las personas que tuvieron la suerte de solicitar oportuna y correctamente el amparo, y en cambio se impongan coactivamente a otras que por diversas razones no pudieron obtener la protección constitucional”¹⁴², máxime si tomamos en cuenta hechos notorios que campean en nuestro país: la desigualdad de oportunidades y la carencia de medios que padecen la gran mayoría de los mexicanos.

De igual forma, consideramos que la declaratoria general de inconstitucionalidad que llegare a pronunciarse respecto de una ley, no implica en forma alguna la invasión a la esfera de competencia del Poder Legislativo ni tampoco que el Poder Judicial se convierta, por ese sólo hecho, en un poder que esté por encima de los otros dos. Se trata, simplemente, de que la Constitución Federal —que está por encima de todos los poderes constituidos— prevalezca sobre cualquier ordenamiento contrario a sus postulados.

O como lo dijera con gran precisión el ministro Juventino V. Castro y Castro “lo prevalente es lo constitucional, y no lo judicial”.¹⁴³

Así como no puede afirmarse que el Ejecutivo Federal trastoque el sistema de división de poderes y se convierta en legislador cuando hace uso de la facultad reglamentaria, o que el Congreso de la Unión invada la esfera de competencia del Poder Judicial al tramitar y resolver el procedimiento de juicio político, tampoco se puede sostener que la declaratoria general de inconstitucionalidad realizada por la Suprema Corte de

¹⁴¹ Algunos ejemplos de ello son las tesis que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, vol.52, 2a. parte, p. 13 y la tesis VII/89, publicada en el tomo III, primera parte, enero a junio de 1989, p. 139.

¹⁴² Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.

¹⁴³ Castro y Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, p. 343.

Justicia pugne con el sistema de pesos y contrapesos establecido en nuestra ley fundamental.

El objetivo es que cada órgano de gobierno cumpla con las funciones que el Constituyente le asignó, y si al Poder Judicial Federal se le ha encomendado como misión esencial el control constitucional de los actos de autoridad, nos parece más que adecuado que cuando se establezca de manera uniforme la contravención de una norma a la Constitución, la misma no se aplique en perjuicio de persona alguna.

Así pues, procede ahora reseñar brevemente los aspectos que introduce la nueva Ley de Amparo en el tema de la relatividad de las sentencias.

Es importante destacar que aun cuando se introduce la declaración con efectos generales, también se mantiene la declaración con efectos relativos o “fórmula Otero”. La razón de esta dualidad se explica por el hecho de que el sistema propuesto requiere de ambas posibilidades.

De una parte se continuará manteniendo el sistema de los efectos individuales, puesto que la declaración general sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias en la vía indirecta estableciendo la no conformidad de la norma general con la Constitución y siempre que concorra una votación calificada.

Así, respecto de los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquéllos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando se logre esa mayoría en tal número de asuntos, el Pleno de la Suprema Corte deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos plenamente generales, mismos que deberá incluir a aquellas normas o disposiciones cuya validez derive de la que hubiere sido anulada.

Es decir, si bien es cierto que a nuestro máximo tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial.

Debido a la trascendencia de las declaratorias acabadas de mencionar, se estima necesario que se hagan de manera separada a las sentencias judiciales. En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, se confiere a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico.

Finalmente, y debido a los alcances de la resolución, se establece que la misma deba ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en el

Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En los últimos años el Poder Judicial de la Federación ha sufrido diversos cambios en su estructura y competencia que han tenido como constante el mejoramiento en la impartición de justicia. Se han aumentado considerablemente el número de tribunales federales; se han creado nuevos medios de control constitucional; la interpretación realizada por la Corte ha ampliado la procedencia del amparo, en fin, el propósito perseguido ha sido que la sociedad cuente con mejores herramientas para proteger sus derechos.

Es tiempo que la regulación procesal y constitucional del juicio de amparo siga esa misma línea. Durante casi 150 años esta egregia institución se ha mantenido como la figura más eficaz de control constitucional, como el principal instrumento jurídico tendiente a salvaguardar y mantener el respeto a los derechos fundamentales de las personas y como el medio de defensa de mayor arraigo en nuestro sistema jurídico.

Pero como toda obra humana, el amparo es perfectible. Del hecho de comprender que las normas que regulan este juicio deben evolucionar al ritmo de las necesidades que demanda actualmente la ciudadanía, depende en gran medida el futuro de esta institución.

Ampliar la justicia federal con esta nueva ley que se propone no es la solución mágica a los problemas de México, pero es una contribución inmensa para alcanzar muchas otras soluciones.