

LA RELATIVIDAD DE OTERO. A 160 AÑOS DE LA PRIMERA SENTENCIA DE AMPARO

Pedro Alberto NAVA MALAGÓN*
Eduardo GIMÉNEZ DE HARO**

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Don Mariano Otero Mestes y la relatividad de las sentencias de amparo*. III. *El proyecto de nueva ley de amparo*. IV. *La realidad de la jurisprudencia en el amparo contra leyes*. V. *Una solución distinta*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La relatividad de las sentencias de amparo es uno de los principios implementados desde la fundación del juicio de garantías, el cual forma parte del sistema de control constitucional concentrado ejercido por un órgano jurisdiccional en México. Este principio deriva del primer párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional, que dispone:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

II. La sentencia 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 [...].

El primer párrafo del artículo 76 de la Ley Reglamentaria, en forma similar establece:

* Ex titular de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actual consultor en procesos constitucionales.

** Ex Secretario del Poder Judicial de la Federación y actual consultor en procesos constitucionales.

Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En realidad, la única diferencia que existe entre los anteriores preceptos citados es que la Ley de Amparo evita que se interprete que las sentencias en los juicios de amparo promovidos por personas morales, privadas u oficiales, no revestirán la relatividad decretada, y a su vez descarta el problema de la procedencia de la acción.

En el presente artículo se evidenciará la forma en que fue planteada la original “Fórmula de Otero” y la necesidad de su destierro en materia de inconstitucionalidad de leyes, luego de los 160 años que han transcurrido desde el 13 de agosto de 1849, fecha en que el primer juez de Distrito suplente de San Luis Potosí, Pedro Sámano, emitiera la primera sentencia de amparo en nuestro país.¹

En el caso de un acto concreto de autoridad que viola o restringe garantías individuales, el principio de la relatividad está más que justificado, pues normalmente se afectará a una sola persona o a un número reducido de éstas a las cuales está dirigido. Así, tenemos como ejemplos una orden de aprehensión, que sólo afectará directamente al presunto responsable; una sentencia que condena a una empresa al pago de diferentes prestaciones a un trabajador por haberlo despedido injustificadamente, la cual obliga únicamente a aquella persona moral; o la clausura del negocio de un par de socios debido a supuestos adeudos por concepto de permisos para funcionar, acto que perjudicará solamente a aquellos dos individuos.

En cambio, la ley tiene la característica de ser general y, por lo tanto, su afectación es *erga omnes*, siempre y cuando se llenen los elementos de la hipótesis abstracta prevista por la propia ley. Esto equivale a que si la ley es inconstitucional, no habrá afectación a un sólo individuo o a algunos pocos, sino que el perjuicio se ocasionará a la colectividad en su conjunto. Las leyes inconstitucionales rompen con el sistema jurídico de un país y, por ello,

¹ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación editó en marzo de 2006 la monografía intitulada “La primera sentencia de amparo”, bajo la autoría del magistrado federal Enrique Arizpe Narro, que se sugiere para su consulta a fin de conocer los antecedentes de la primera resolución en que se concedió la protección constitucional por un juez federal; máxime que constituye el motivo de conmemoración de la obra colectiva en que se contiene este artículo.

lesionan los demás elementos del Estado, incluyendo, evidentemente, a su población, la cual se ve afectada en su seguridad jurídica.

Tomando en cuenta lo que arguye Juventino V. Castro con relación a los actos legislativos, reflexionemos en la naturaleza de éstos y en la de los actos administrativos y judiciales, con la finalidad de precisar enteramente los anteriores argumentos.

El acto administrativo y el acto judicial, se refieren a una situación jurídica concreta, es decir, atienden a una persona, a un grupo de ellas o a una agrupación con personalidad jurídica propia, mismas que son examinadas por las autoridades administrativas o judiciales para aplicar la ley que a su juicio rige en el caso concreto. Por decirlo de otra manera, al producirse un acto administrativo o un acto judicial, las autoridades respectivas niegan, reconocen o modifican un derecho subjetivo y al hacerlo actúan regidos por un principio de relatividad; esto último, en virtud de que a ninguna persona física o moral puede exigírsele que se esté a lo resuelto por una autoridad administrativa o judicial que resolvió una cuestión a la cual aquéllas fueron ajenas. Por otro lado, el acto legislativo es de una naturaleza distinta. La consecuencia material y formal de estos actos, son las leyes expedidas por las legislaturas; aunque formalmente también los reglamentos y los tratados entran al tema. Las leyes tienen las características de generalidad, impersonalidad y abstracción. Al efectuar su labor, el Poder Legislativo (o ejecutivo en su caso) crea disposiciones jurídicas obligatorias para todas aquellas personas que se encuentren dentro del supuesto jurídico de la norma expedida, la cual puede ser autoaplicativa o heteroaplicativa, como más adelante se verá.²

Entonces, cuando se dice que la ley es general, se obedece a la prohibición constitucional del artículo 13 de que no pueden existir leyes privativas, es decir, leyes expedidas específicamente para alguien en concreto, lo que impediría vivir en igualdad de circunstancias frente a la ley. Puede observarse que estamos ante una ley general cuando su observancia no se circunscribe a una minoría, sino que debe respetarse por todos los que caen dentro de sus postulados.

Cuando ponemos especial atención a las anteriores características de la ley, la pregunta es obligada, ¿el amparo contra leyes será un verdadero medio de control constitucional si las sentencias que conceden el amparo continúan siendo relativas?

² Cfr. Castro, J. V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, p. 37.

II. DON MARIANO OTERO MESTES Y LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Con independencia del reconocimiento que debe dársele a don Manuel Crescencio Rejón, quien instituyó el principio de relatividad de las sentencias de amparo a nivel local en el Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán en 1840; el mencionado principio de la relatividad de las sentencias de amparo es generalmente conocido a nivel federal como “Fórmula Otero”, porque el artículo 19 del Proyecto que formuló como voto particular don Mariano Otero Mestes al proyecto de la mayoría de los que conformaban la Comisión de Constitución del Acta de Reformas de 1847, dispuso sobre el particular que la sentencia en que se decretara la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, solamente haría la declaratoria de mérito en el caso particular derivado del juicio, sin que fuera posible hacer una declaración general sobre el acto de autoridad impugnado. Esa es la base del principio en estudio y desde su implantación federal en 1847 se ha mantenido hasta nuestros días en la dinámica del juicio constitucional, con las actuales posturas que manifiestan su desencanto en el caso de las llamadas leyes inconstitucionales.³

Ese artículo 19, posteriormente, iba a ser aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso en el Acta de Reformas de 1847 bajo el numeral 25. Dicho artículo textualmente ordenaba:

Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare.⁴

En la parte final del numeral citado se hace referencia a los efectos que deben tener las sentencias de amparo, haciéndola extensiva a las leyes, pro-

³ Sobre todo porque actualmente prevalece la tendencia del respeto a la supremacía constitucional, con independencia de los temas políticos y sociales que anteriormente eran la bandera que enarbolaba todos los cuestionamientos sobre el control de la regularidad constitucional de leyes con efectos generales.

⁴ *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, SCJN, 2000, pp. 56 y ss.

hibiendo claramente efectuar declaraciones generales respecto de la ley o el acto que lo motivare.

Asimismo, en el propio voto particular, don Mariano Otero previó un sistema de nulidad de leyes inconstitucionales, tal y como se advierte en los artículos 16, 17 y 18 de su proyecto. Sistema que fue íntegramente conservado en las disposiciones contenidas en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas,⁵ que literalmente expresaban lo siguiente:

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el de la Constitución o la ley general que se oponga.

El primero de estos artículos, el 22, preveía un sistema de nulidad en contra de leyes estatales que contravinieran la ley fundamental, sin indicar un término para impugnar su inconstitucionalidad, lo que significaba que en cualquier tiempo en que apareciera dicha irregularidad podía solicitarse tal nulidad.

Cualquier persona que se percatara de la irregularidad constitucional podía formular su petición a la Cámara de Senadores, para que, si ésta lo consideraba pertinente, se iniciara el trámite para anular aquella ley estatal que contravenía las disposiciones constitucionales. La única autoridad que estaba facultada para declarar dicha nulidad era el Congreso, y su tramitación se iniciaba en la Cámara de Senadores, según lo disponía el propio artículo 22. La nulidad declarada por el Congreso respecto de una ley inconstitucional debía tener los mismos efectos que la propia ley, es decir, efectos generales, pues era un acto emitido por el mismo órgano legislativo.

El artículo 23 consagraba un procedimiento de anulación de leyes del Congreso General y concedía un mes, contado a partir de su publicación,

⁵ *Idem.*

para que los órganos que dicho precepto establecía pudieran impugnar esa ley por inconstitucional.

El conocimiento de dicho procedimiento se encomendaba a la Suprema Corte de Justicia, que sometía a la ley al examen de las legislaturas para que, dentro de un término de tres meses y todas en un mismo día, emitieran su voto. En este caso, la decisión de inconstitucionalidad la hacía un órgano político, constituido por las legislaturas de las entidades federativas.

Así, la Suprema Corte actuaba simplemente notificando a las legislaturas el hecho de que alguno de los órganos que señalaba el numeral citado había invocado la inconstitucionalidad de una ley federal, por lo que concedía un término para que aquéllas, todas en un mismo día (fijado también por la Suprema Corte), emitieran su voto. Posteriormente, la Corte debía entonces publicar el resultado y, en caso de que se resolviera anular la ley, con su publicación era suficiente para que se considerara anulada.

El caso previsto por el artículo 22 estaba sujeto a la misma tramitación y procedimiento para la creación de una ley, así que la intervención del particular era muy pobre, pues se limitaba a presentar su solicitud a los senadores, y éstos, de considerarla trascendente, la hacían suya y la planteaban al Congreso General.

Esta fue la fórmula completa planteada por don Mariano Otero para el Acta de Reformas de 1847, y así conocida parecía justificar en su totalidad la disposición del artículo 25 transcrito, pues en apariencia no tenía ningún sentido que los Tribunales Federales hicieran declaraciones generales sobre las leyes tachadas de inconstitucionales si en los preceptos anteriores se constituía un sistema para impugnarlas con efectos generales.

Además, y por supuesto esto es uno de los factores más importantes, se tenía la misma idea que algunos seguidores de Carl Schmitt, los cuales sostenían una teoría basada en el temor de que las facultades otorgadas a los jueces constitucionales pudieran llevar hacia un gobierno judicial o inclusive hacia una dictadura de los jueces, aunque como bien los ha señalado don Héctor Fix Zamudio, ese temor es injustificado en la práctica actual, debido al tacto y la autolimitación que prevalece o al menos debe prevalecer en los tribunales constitucionales al realizar la fundamental actividad de controlar la constitucionalidad de las leyes, como lo demuestran las profundas reflexiones del jurista alemán Otto Bachof.⁶

⁶ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el derecho de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.

Todo lo anterior, con la prevaleciente conclusión de un gran sector de jurisperitos germano-italianos, ocupados de tales argumentos, en el sentido de que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una disposición legislativa con efectos generales constituye un legítimo acto jurisdiccional, no obstante las diversas opiniones de reconocidos tratadistas como el mismo Hans Kelsen, que en su teoría general del derecho y del Estado consideró esa función de los tribunales constitucionales como de carácter “legislativa-negativa”;⁷ o el mismo y destacado procesalista florentino Piero Calamandrei, que cuando habló de la ilegitimidad constitucional de las leyes en el proceso civil, calificaba a tal función de “paralegislativa”.⁸

Pero con independencia de la naturaleza jurídica de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad de leyes con efectos generales, lo que trasciende ahora es la necesidad de evidenciar que el sistema de control constitucional al Poder Legislativo produciría mejores resultados con una declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo anterior, en atención a que las reflexiones antes existentes sobre el control político ejercido por los operadores jurisdiccionales se han desvanecido en la actualidad debido a la revisión de los conceptos tradicionales de la división de poderes, la función jurisdiccional, así como la distinción entre la justicia y la política.

Contrario a lo que se vaticinaba en esa época, el ejercicio de aquella facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes no ha producido los conflictos políticos esperados, simplemente se han dado casos en que existen quizá luchas electorales y partidistas que comenzaron en el recinto legislativo y continúan en los tribunales federales; pero, en concreto, la función ejercida por los jueces constitucionales es respetada y valorada, en la inteligencia de que siempre se tendrá presente que en esos casos los jueces realizan una actividad lo mismo jurisdiccional que política, entendiendo a esta última como la interpretación y aplicación de los valores supremos contenidos en la carta magna.

Por otra parte, la objeción vinculada con la invasión a las facultades del Poder Legislativo ha perdido también sustento práctico, pues según el ya referido Otto Bachof, la función legislativa ha ido perdiendo el sentido clásico de productora de reglas generales y abstractas, ya que la ley se ha

⁷ *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, 1949, p. 282.

⁸ “La ilegitimidad constitucional de las leyes en el proceso civil”, *Estudios sobre el proceso civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1962, pp. 84 y ss.

convertido en un medio para la realización de cambiantes fines políticos, además de que la gran carga que soportan los parlamentos o legislaturas contemporáneas, por el excesivo número de disposiciones legales que tienen que estudiar y expedir, ha hecho necesaria una revisión posterior de toda esa legislación manufacturada de manera apresurada, incongruente y pendular, siendo los jueces constitucionales los indicados para esa función especializada.⁹

Invocar entonces la fórmula Otero para justificar el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, no es exacto si se trata de las leyes, pues como se ha visto, Otero ideó una fórmula que incluía la derogación de leyes inconstitucionales, con los mismos efectos que la ley misma: generales.

Finalmente y con el tiempo, lo único que trascendió a disposiciones posteriores fue la parte última de la Fórmula Otero, es decir, la que consagra la relatividad de las sentencias de amparo, contra actos de autoridad o contra leyes, contemplada en aquel artículo 25.

Otero había realizado una propuesta completa e integral, ésta no fue aceptada por considerarse un problema para el ejercicio del poder. Se decía que traería como consecuencia el confrontar a los otros dos poderes (Ejecutivo y Legislativo) con el propio Poder Judicial.

El modelo que sirvió a Otero para su fórmula de control constitucional de actos de autoridad fue, según el doctor Fix Zamudio, la gran influencia de Alexis Tocqueville, a través del libro *La democracia en América*, como también lo advirtió don Antonio Carrillo Flores:

La institución del amparo tiene una inspiración básica, clarísima e indubitable: las ideas de Alexis Tocqueville expresadas en el capítulo VI de la clásica obra *La democracia en América*, de la cual don Crescencio Rejón, don Mariano Otero y don Ponciano Arriaga conocieron la versión española de Sánchez Bustamante.¹⁰

Resulta evidente que se pretendía establecer en nuestro país, a través del juicio de amparo, adaptándola a nuestras necesidades, la revisión judicial de la constitucionalidad de leyes que existía en los Estados Unidos.¹¹

Para comprobar esto, citemos a Tocqueville, quien señala las características del órgano judicial estadounidense y establece:

⁹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 215 y ss.

¹⁰ Carrillo Flores, *El amparo como ideal, como teoría y como realidad, en la justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1975, p. 285.

¹¹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 194.

Los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre sus leyes.¹²

La ley así censurada está destruida; su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende, sólo poco a poco y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir, al fin.¹³

Esto, sin embargo, para Antonio Carrillo Flores, no merecía otro comentario que el siguiente: “Eso sencillamente no es cierto. Una ley declarada inconstitucional muere total y definitivamente al primer golpe que le aseste la Suprema Corte, de manera más radical y completa que si el Congreso la hubiera derogado, ya que éste no puede revitalizarla”.¹⁴

Además de la influencia estadounidense, don Mariano aún tenía el amargo recuerdo del Supremo Poder Conservador, creado en 1836 a semejanza del Senado Conservador Francés. Aquel Supremo Poder tenía dentro de sus facultades la de declarar la nulidad de las leyes o decretos. A ese poder se le consideró un superpoder con facultades omnímodas.¹⁵

De acuerdo con Fix Zamudio, los dos factores antes señalados —revisión judicial estadounidense y el rechazo al supremo poder conservador— fueron el origen de la parte final del artículo 25 del “Acta de Reformas de 1867”.¹⁶

La última parte del artículo 25 de la mencionada acta de Reformas es criticada y censurada severamente por Carrillo Flores: “En cuanto a las leyes, dejan de aplicarse a quien obtuvo sentencia favorable, lo cual es sin duda monstruoso, y sin otra explicación, repito, que el deficiente conocimiento que tenía Tocqueville del sistema anglosajón en que la sentencia hace ley”.¹⁷

Respecto a ese sistema de control constitucional previsto por el Acta de Reformas, Juventino V. Castro afirma:

Otero se da cuenta de que los estados pueden dictar leyes inconstitucionales; que éstas deben ser anuladas para evitar que el poder de los estados viole el pacto federal, contenido en la Constitución; que él teme que haya declaraciones imprudentes, por lo que se debe estar a las mejores garantías de calma

¹² Tocqueville, A., *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 107.

¹³ *Ibidem*, p. 109.

¹⁴ Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 293.

¹⁵ *Cfr.* Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 293.

¹⁶ *Ibidem*, p. 12.

¹⁷ Carrillo Flores, “Prólogo” a la primera edición castellana de la Suprema Corte de los Estados Unidos, pp. 9 y 10.

y circunspección; que el sistema que propone estima es la mejor garantía de las libertades de los cuerpos considerados y que no conoce otro más eficaz, dando a entender que si lo conociera no dudaría en proponerlo.¹⁸

Para saber qué le sucedió a la verdadera fórmula de Otero para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, es preciso que nos retornemos a lo sucedido en el Congreso Constituyente de 1856.

Al reunirse en 1856, el Congreso Constituyente (que dio a México en 1857 una nueva ley fundamental) consideraba que la declaración de nulidad de las leyes federales y locales constituía una “declaración de guerra de potencia a potencia” con nefastas consecuencias.

La Comisión de Constitución, en la exposición de motivos que acompañó al proyecto constitucional, manifestó que quien considere inconstitucional una ley deberá acudir a la Justicia Federal:

No habrá pues, en adelante y siempre que se trate de actos inconstitucionales ya de la Federación o ya de los estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes con que se ultrajaba la soberanía federal o la de los estados, con mengua y descrédito de ambos y notables perjuicios de las instituciones, y aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos; habrá, sí, un juicio pacífico y tranquilo, y un procedimiento de formas legales, que se ocupe de pormenores y que dando audiencia a los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad.¹⁹

De esta forma, la mencionada Comisión y la asamblea constituyente de 1856, sin fundamento lógico ni jurídico cercenaron el proyecto y la fórmula de Otero. La Comisión pretendía depurar el federalismo teórico en el que hemos vivido desde que dicho sistema fue introducido como forma de gobierno en nuestro país. Señala como contrario al sistema federal el procedimiento de nulidad de la ley inconstitucional establecida en el Acta de Reformas, por provocar una declaración de guerra de potencia a potencia. Pero, debe distinguirse con claridad el objetivo que las instituciones tienen por sí mismas, impuesto por su naturaleza, de la finalidad que le da quien se sirve de dicha institución. Parece que no hubo muchas oportunidades de poner

¹⁸ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 37.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales*, México, Porrúa, 1990, p. 547.

a prueba el funcionamiento del sistema aprobado por el Acta de Reformas, pero como a alguien le pareció que existía ese peligro, prefirieron no correr el riesgo o preverlo dentro del propio sistema, depurándolo. Estimaron más conveniente acabar con él y dejar sólo parte del sistema que al parecer no tenía ningún peligro implícito.

Quizá hubiera sido más razonable haber perfeccionado el sistema sin destruirlo en su parte fundamental. Tenemos la convicción de que la obra legislativa, como obra humana, es perfectible y se va mejorando con los elementos que la ciencia y la experiencia aporten. En el caso estudiado, parece que no se permitió el acceso a esas fuentes de perfeccionamiento de las obras humanas, sino que se prefirió acabar con el intento, amputando la fórmula Otero.

En 1994, con las reformas constitucionales y legales al sistema judicial mexicano, particularmente en relación con el artículo 105 constitucional y a la ley reglamentaria de sus dos primeras fracciones, se organizó nuevamente el sistema de control constitucional que en su momento propuso Otero para el Acta de Reformas, aunque ahora en forma distinta.

Sobre tales reformas deben destacarse las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que se erigieron como mecanismos de control de la regularidad constitucional de las leyes mediante resoluciones que pueden tener los deseados efectos generales; sin embargo, la circunstancia de que sean procedimientos que no pueden iniciar los particulares produce un control parcial de la supremacía constitucional, en la inteligencia de que la mayoría de las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes proviene de sentencias emitidas en juicios de amparo, y no en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

III. EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

En el mes de enero del 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su entonces Presidente, el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, propuso elaborar un proyecto, para remitirlo a las autoridades competentes (Ejecutivo y Legislativo federales), en el que se concibiera una Nueva Ley de Amparo, por lo que se creó una Comisión presidida por el ministro Humberto Román Palacios (Q.E.P.D.)

La Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, culminó su trabajo de integrar un primer Proyecto en agosto del 2000, para lo que se recibieron propuestas del público en general. Posteriormente, des-

pués de haberse dado a conocer aquel primer documento, éste fue discutido ampliamente en el Congreso Nacional de Juristas, celebrado en Mérida, Yucatán, en el mes de noviembre del mismo año.

En marzo de 2001, la Comisión de Análisis entregó al pleno de la Suprema Corte el nuevo documento, mismo que fue enriquecido con las propuestas de todos los ministros, conformándose así el proyecto que finalmente se entregó a los representantes del Ejecutivo y Legislativo Federal con la finalidad de que pudiera convertirse en iniciativa, y en su caso, ser aprobada por el Congreso de la Unión.

El Proyecto está integrado por 270, cinco títulos, veintinueve capítulos y catorce secciones, en donde se recogieron las aportaciones de la comunidad jurídica en general, así como de especialistas en la materia.

Después de analizar el documento final que ahora está en manos de las autoridades que, con fundamento en el artículo 71 de nuestra Constitución Política, tienen el derecho de iniciar leyes, debemos destacar la parte que ahora interesa: por primera vez se plantea la posibilidad de que, en el caso de los amparos contra leyes, la Suprema Corte emita una Declaratoria General de Inconstitucionalidad.

Para conocer los detalles y los requisitos para poder hacer tal declaración, procederemos a analizar la parte relativa del proyecto de exposición de motivos y por supuesto el capítulo VI, del título cuarto, denominado “Declaratoria General de Inconstitucionalidad o de Interpretación Conforme”.

En la exposición de motivos, el Poder Judicial Federal incluye la declaratoria general de inconstitucionalidad o, en su caso, la declaratoria de interpretación conforme con la Constitución, diciendo:

La declaratoria general de inconstitucionalidad y la de interpretación conforme con la Constitución constituyen un tema de indudable importancia y relieve. En primer lugar, cabe destacar que la declaratoria debe corresponder en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la misma hubiere establecido jurisprudencia por reiteración en amparos indirectos en revisión. 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. La declaratoria de interpretación conforme, por su parte, tiene la ventaja de permitir a la Corte establecer aquella interpretación mediante la cual sea factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para de esa forma, garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico.— Debido a la trascendencia de las declara-

ciones acabadas de mencionar, se estima necesario que se hagan de manera separada a las sentencias judiciales. 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.²⁰

Esta inclusión, a pesar de que resulta novedosa en nuestro sistema de amparo, es ya desde hace tiempo, por su total identificación con los fundamentos del control constitucional de las leyes, la piedra angular en otros sistemas jurídicos de amparo en Norte y Latinoamérica que, aunque surgieron como consecuencia del ejemplo del amparo mexicano, han tenido una evolución más acelerada. Como meros ejemplos, es pertinente citar a Canadá (opinión judicial consultiva), Estados Unidos (*stare decisis*), Colombia, Venezuela, Panamá, El Salvador y Costa Rica, en donde hace tiempo se abrió paso a la declaratoria general de inconstitucionalidad.²¹

En efecto, ha sido mucho el tiempo en el que la legislación, y parte de la doctrina, han preferido los efectos particulares de la sentencia que otorga el amparo contra disposiciones inconstitucionales, de acuerdo con el principio que condensa la falsa fórmula Otero (como se refiere a ella don Juventino V. Castro); pero, es importante, el paso que se da ahora al considerar oportuna la introducción de tal declaratoria en el juicio de amparo contra disposiciones normativas, al menos en la antesala del Congreso, pues aunque no ha sido aprobado hasta el momento, que tome partido en el debate puede resultar decisivo para el futuro del juicio de amparo.

Para referirnos a la exposición de motivos citada, es obligatorio comenzar con la primera idea que en ella propiamente se destaca, y que es la relacionada a la exclusiva atribución de la Suprema Corte para emitir estas declaraciones.

Efectivamente es sacramental que, ante una decisión tan importante como la declaración general de inconstitucionalidad o la que corresponda a la interpretación conforme a la Constitución, el principal protagonista sea el Máximo Tribunal del país, pues es a quien la Constitución le confiere la más alta jerarquía jurisdiccional y, por supuesto, el cargo como su principal defensor por obligación. Es decir, cuando la carta magna ordenó los diferentes Poderes de la Unión, otorgó la responsabilidad de cuidar y ha-

²⁰ *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, pp. 76 y 77.

²¹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 206 y ss.

cer cuidar el orden constitucional al Poder Judicial de la Federación, y el máximo órgano de este Poder es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien por ello ha tenido y deberá tener siempre la responsabilidad de dictar las determinaciones más delicadas y más trascendentales en nuestro orden jurídico, defendiendo siempre los mandatos supremos, tal y como lo hace y debe hacer al resolver las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

En segundo lugar, es digno de comentar el requisito fundamental que el Proyecto exige para poder emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad: “siempre que la misma (refiriéndose a la Corte) hubiere establecido jurisprudencia por reiteración en amparos indirectos en revisión”.

Lo anterior implica que, de acuerdo con el Proyecto, la Corte sólo podrá dictar su declaratoria hasta que previamente se conforme jurisprudencia por reiteración (de tres ejecutorias en lugar de cinco como en la vigente Ley de Amparo), lo que pudiera representar una defensa parcial de la constitucionalidad en virtud de que las leyes también pueden atacarse por la vía directa en el amparo.

El amparo directo contra leyes tiene la peculiaridad de que la Ley se ataca en los conceptos de violación, no como acto reclamado, sino por su aplicación en el mismo, por lo que, a resultas de un juicio de amparo directo, también pueden surgir señalamientos a distintos ordenamientos inconstitucionales, evitándose, con el requisito exigido, que la Corte examine algunos casos relacionados con sus funciones de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, siguiendo con el contenido de los motivos analizados, en cuanto a la declaración de interpretación conforme a la Constitución, debemos decir que resulta una consecuencia lógica del análisis de la constitucionalidad, pues es casi imposible que los particulares siempre tengan razón en sus impugnaciones vía amparo contra leyes, teniendo esto como consecuencia que la Corte decida considerar como constitucional la norma atacada, a lo que el Proyecto le otorga el lugar que merece, incluso mediante el mecanismo de indicarle a la colectividad cómo es que debe interpretarse alguna norma impugnada.

Por último, con la finalidad de comentar todos y cada uno de los puntos importantes de la exposición de motivos en su parte relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme, resta sólo referirnos a la publicación que se sugiere deberá realizarse en los órganos oficiales correspondientes.

En efecto, para poder hablar de una declaratoria general, quien la emita deberá utilizar los mismos medios oficiales utilizados para la publicación

de las leyes aludidas, pudiendo sólo así surtir los efectos propios de su naturaleza; en esas condiciones, el *Diario Oficial de la Federación*, y el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria, son idóneos para darle generalidad al acto.

Por otro lado, pensando en la labor jurisdiccional y en las necesidades de los integrantes de los órganos que a eso dedican su tiempo, el Proyecto anuncia la posibilidad de publicar las declaratorias en el *Semanario Judicial de la Federación*, hecho que facilita y perfecciona el conocimiento del producto de la actividad de defensa constitucional del Máximo Tribunal de la Nación, para que sea tomado en consideración estrecha, basándose en las ventajas prácticas de tal órgano de difusión.

Al respecto, es importante destacar que ese medio de difusión es referido en la presentación del proyecto, a pesar de que el contenido del articulado no lo contempla expresamente; de cualquier forma, se sabe que el semanario es constantemente utilizado por la Suprema Corte de Justicia.

1. *Análisis del articulado del proyecto*

Es preciso conocer lo que el Proyecto plantea materialmente en su articulado sobre los alcances de la medida implementada para el control de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país.

El capítulo VI, denominado “Declaratoria General de Inconstitucionalidad o de Interpretación Conforme”, ubicado en el título cuarto del Proyecto, contiene los cuatro artículos que conoceremos textualmente a continuación:

Artículo 230. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.²²

Artículo 231. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.²³

Artículo 232. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales

²² “Proyecto de la Suprema Corte...”, *cit.*, p. 227.

²³ *Idem.*

y establecerá: I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme. Los efectos de estas declaraciones no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁴

Artículo 233. La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al *Diario Oficial de la Federación* y al órgano oficial en el que se hubiere publicado la norma respectiva, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.²⁵

De los artículos anteriores se desprende un par de cosas más, con independencia de las que se han comentado ya en el apartado anterior. Por un lado, el artículo 231 del Proyecto otorga un plazo para la formulación de la declaratoria correspondiente, el cual comenzará a partir de la conformación de la jurisprudencia que exige el artículo 230.

Por otra parte, el artículo 232 estatuye la obligatoriedad general de la declaratoria y los requisitos que debe cubrir al ser publicada. Deberá contar con la fecha a partir de la cual entrará en vigor y, además, tendrá que establecer sus condiciones y alcances.

Estos requisitos tienen su justificación. El primero, la fecha de su vigencia pretende, entre otras cosas, dar oportunidad al Legislativo (el cual deberá estar atento) para que adecue la normatividad correspondiente y no queden en la ley lagunas provocadas por la anulabilidad y desaplicación (debido a la declaratoria general de inconstitucionalidad) de preceptos que regulan una actividad determinada o ciertos actos específicos. Además, tendrá la trascendencia que tienen de igual forma las vigencias de las leyes en sí, es decir, cuando inicia el periodo de su posible aplicación, los actos se regirán por lo dispuesto en ellas, y para ello se requiere una fecha cierta y determinada.

Con respecto a los alcances y las condiciones de la declaratoria general, el Proyecto no hace referencia alguna, pero puede entenderse que tales conceptos están relacionados al ámbito de aplicación de las disposiciones que se involucren en la declaratoria, por lo que la Suprema Corte deberá especificarlos claramente en sus sentencias.

²⁴ *Ibidem*, p. 228.

²⁵ *Idem*.

IV. LA REALIDAD DE LA JURISPRUDENCIA EN EL AMPARO CONTRA LEYES

El indicado Proyecto, aun cuando introduce las figuras de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad y la Declaración Conforme, utiliza como referente a la jurisprudencia, a la cual se le ha dado el carácter de fuente formal de derecho y tiene, por ello, una trascendencia jurídica incluso mayor que la ley misma.

La jurisprudencia es la interpretación judicial de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y por los tribunales colegiados de circuito.²⁶

En México, los precedentes y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, y la de los tribunales colegiados de circuito, en las materias de su competencia exclusiva, producidos a través del examen de la constitucionalidad y legalidad de los diversos casos que se llevan a su conocimiento y en razón de que su función es proteger las garantías individuales y sociales, conservar el sistema federal y, en suma, controlar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, constituyen, sin duda, una fuente seria y respetable de orientación jurídica.

La jurisprudencia como institución y herramienta jurídica tuvo su consagración en los artículos 785 a 788 del Código Federal de Procedimientos Civiles de diciembre de 1908, en su regulación del juicio de amparo, y posteriormente se elevó a rango constitucional en las reformas de 1951 (artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal).²⁷

Desde sus inicios, la jurisprudencia obligatoria podía conformarse por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales de las entidades federativas, pero con la diferencia de que la primera lo hacía en materia de amparo y si se trata de la interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, ya que se procuraba respetar formalmente la autonomía jurisprudencial de los tribunales de las entidades federativas, mismos que interpretaban sólo las leyes estatales, aun cuando de cualquier forma seguían los lineamientos establecidos por la Suprema Corte.

En la actualidad, de acuerdo con los artículos 192 al 194 de la Ley de Amparo y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Suprema

²⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. I-O, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, p. 1892.

²⁷ *Cfr.* Cabrera Acevedo, L., *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 225-230.

Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito pueden establecer jurisprudencia obligatoria.

Pues bien, la necesidad de tratar el tema de la jurisprudencia en este trabajo, se evidencia si tomamos en consideración que tratándose de amparo contra leyes, la fracción I, del artículo 76 bis, de la Ley de Amparo indica la suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio constitucional, en caso de que sobre el asunto concreto exista jurisprudencia.

El artículo es claro, contempla una excepción al principio de estricto derecho, pues arguye que si existe ya jurisprudencia respecto a la inconstitucionalidad de una ley, la autoridad que conozca del amparo deberá adecuarse a aquélla supliendo al quejoso aún cuando sus conceptos de violación no sean satisfactorios.

Esto tiene una razón de ser, y es que como máximo órgano jurisdiccional, la Corte va normando criterios en todas las materias y, en este caso, dada la naturaleza del juicio de amparo contra leyes, en donde se ataca una norma general, la Ley de Amparo dispone medidas de protección que tienden a evitar que, por una deficiente queja, se aplique una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Corte.

A simple vista y tomando en consideración la aseveración del párrafo anterior, la medida dispuesta por la Ley de Amparo es justificable y evidentemente importante, pero, si tomamos en consideración algunos aspectos derivados de la utilización de esta disposición a lo largo del tiempo, podremos darnos cuenta de sus defectos.

No hay que decir mucho para entender la real problemática de la instrumentación de esta medida, pues para que opere encontramos dos graves obstáculos: la jurisprudencia requiere tiempo para su conformación, y en ocasiones es excesivo; y, al conformarse, las autoridades obligadas a acatarla sólo son las que materialmente realizan actos jurisdiccionales, de tal manera que, actualmente, los particulares deben impugnar en amparo los actos que se fundamentan en leyes inconstitucionales para que les sean aplicadas, lo cual constituye un endeble filtro por el que traspasan cientos de actos legislativos que escapan del control de la regularidad constitucional desde el momento en que no son impugnados, ya sea por Ignorancia de los afectados o incluso por falta de recursos suficientes para una correcta y técnica impugnación.

Aunado a lo anterior, el que cada particular afectado impugne las normas que consideren inconstitucionales, provoca que se acumule una considerable carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, requiriéndose la continua creación de nuevos órganos, con

el consecuente gasto de recursos que pudieran ser utilizados en solucionar problemas de primera necesidad.

1. *El tiempo que se requiere para su conformación*

Por la naturaleza de la jurisprudencia por reiteración, la cual se conforma por cinco ejecutorias en el mismo sentido y sin ninguna en contrario en asuntos idénticos en el fondo, hay ocasiones en que el tiempo que llega a tardar una jurisprudencia en conformarse representa una problema de grandes dimensiones, en cuanto a que en ese periodo de transición que va desde la primera tesis jurisprudencial hasta que se dicta la quinta, el supuesto de la fracción I del artículo 76 bis no se actualiza, excluyendo a los peticionarios del amparo de la protección que pudiera darles el artículo referido, ya que es el único mecanismo que existe en la ley para fortalecer el amparo contra leyes en favor del quejoso, dada la naturaleza de lo que se reclama: una ley general.

El hecho de que en ocasiones el primer criterio jurisprudencial se emita años atrás y, aunque pase el tiempo, la jurisprudencia no se conforma por ausencia de juicios (debemos recordar que en el amparo opera el principio de instancia de parte), sin los cuales es imposible acumular los criterios exigidos por la ley, evidencia un defecto más de la limitada labor de la jurisprudencia en México.

El periodo que forzosamente debe esperar la comunidad para que se conforme jurisprudencia puede llegar a ser caótico, esto en virtud de que en ese plazo la incertidumbre que en ocasiones genera la multiplicidad de criterios de los diversos órganos federales en materia de amparo está a la orden del día.

Si bien hay algunos pocos casos en que la Corte se ha dedicado a resolver sobre la constitucionalidad de algunas normas generales que han sido impugnadas por una gran cantidad de particulares, en un sistema jurídico perfectible, la seguridad jurídica juega un papel importante, pues da “la certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente”.²⁸ En cambio, la falta de certeza que provoca la aludida multiplicidad de criterios, amenaza el orden jurídico y, sobre todo, el orden constitucional.

²⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano, cit.*, t. P-Z, p. 2885.

2. La obligatoriedad parcial de la jurisprudencia

Aun existiendo jurisprudencia, el problema de la inconstitucionalidad de la ley no termina ahí, pues incluso cuando se emiten criterios obligatorios, al ser su fuerza sólo oponible hacia autoridades jurisdiccionales, las autoridades administrativas podrían aplicar los preceptos declarados inconstitucionales, y los afectados tendrían que recurrir personalmente al juicio de amparo.

Así, no obstante que el primer problema de la realidad de la jurisprudencia resulta ya ser un obstáculo para el verdadero control constitucional de las leyes, existe también aquél relacionado con su obligatoriedad. Resulta que no para todas nuestras autoridades es obligatoria y forzosamente aplicable la jurisprudencia, pues de acuerdo con lo que establecen en su conjunto los artículos relativos al título cuarto del primer libro de la vigente Ley de Amparo, denominado “De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados”, la jurisprudencia es obligatoria sólo para las autoridades materialmente jurisdiccionales, ya sean federales o locales, lo que evidentemente excluye a todas aquellas autoridades que realizan funciones materialmente administrativas y legislativas, como son los poderes Ejecutivos y Legislativos de la federación, de los estados y del Distrito Federal.

Dispuesto lo anterior por nuestra Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, con la remisión que hace en su séptimo párrafo el artículo 94 de la Constitución para que sea aquella ley la que disponga sobre la jurisprudencia, debemos reconocer que se cierra la puerta al verdadero control constitucional ya que, tratándose de leyes inconstitucionales, la trascendencia que tendrá un acto de autoridad administrativa o legislativa que no acate una jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma, será la de obligar al gobernado que no ha sido amparado a activar por su parte el sistema jurisdiccional mediante la acción de amparo para que, aun cuando de antemano se sepa sobre la inconstitucionalidad de la norma que fundamenta el actuar de alguna de aquellas autoridades, se otorgue particularmente al quejoso la protección constitucional que de por sí le debía dar la jurisprudencia, pero ahora con los consecuentes y evidentes daños por la tramitación del juicio.

Así pues, como bien lo dice don Juventino V. Castro, ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no resulta fácil de explicar la razón por la cual no es obligatoria la jurisprudencia cuando se trata de actos y reglamentos dictados por los Poderes Ejecutivos federal y locales, ya que esto significa de hecho que los Ejecutivos puedan insistir en la aplica-

ción de reglamentaciones declaradas inconstitucionales, apartándose de un sistema apegado a nuestra Constitución, a pesar de los criterios contrarios establecidos por la jurisprudencia del más alto Tribunal de la República, obligatorios eso sí para todos los tribunales. La obligatoriedad parcial de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, se traduce en un control trunco de la constitucionalidad en nuestro sistema.²⁹

Para lograr un verdadero control constitucional es necesario nuevas propuestas que incluyan formas de subsanar los problemas existentes en la actualidad. En esa lucha por descubrir qué está bien y qué puede corregirse, deberá haber una participación masiva, tal y como ocurrió con el Proyecto de Nueva Ley de Amparo.

V. UNA SOLUCIÓN DISTINTA

Con el fin de dar una diversa solución al problema de nuestro orden jurídico constitucional, en cuanto a la existencia y aplicación de leyes inconstitucionales, tomando en cuenta este periodo de reflexión efectuado en conmemoración de la primera sentencia de amparo en México, deben destacarse, por un lado, los problemas en la conformación de la jurisprudencia, y por otro, la desarmonía actual de los efectos de las sentencias en los amparos contra leyes, en relación con los efectos de las ejecutorias pronunciadas en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad; de ahí que sería interesante proponer que para la Declaratoria General de Inconstitucionalidad de normas generales, sea suficiente una sola ejecutoria por mayoría calificada de cuando menos ocho ministros, emitida por el Máximo Tribunal de la República.

Según la teoría de la división de poderes, las principales funciones del Poder Judicial son el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad.

El primero asegura que el Estado, en sus relaciones cotidianas con los ciudadanos y en su desempeñar como ente público, actúe sometido a las leyes. Los alcances políticos del control de la legalidad son, sin embargo, limitados, dado que es una vía jurídica para vigilar y sancionar, caso por caso, a la autoridad, en la aplicación de las normas jurídicas. En México, esto puede realizarse mediante distintas acciones procesales, judiciales o administrativas, pero el juicio de amparo es la instancia suprema, porque está al alcance

²⁹ Castro, J. V., *op. cit.*, p. 49.

de todos los particulares afectados, a diferencia de la legitimación orgánica u oligarca que se requiere en otros procedimientos.

El control de la constitucionalidad, en cambio, es una función que coloca al Poder Judicial en un lugar central en la división de poderes en los sistemas democráticos. A través de este control, el Poder Judicial puede revisar las decisiones del poder creador de las normas generales y evitar que las leyes que estén en contradicción con la Constitución afecten los derechos de los ciudadanos. Esta función tiene una importancia fundamental para la democracia y la división de poderes ya que evita que las leyes se puedan someter a la voluntad de los representantes tanto pertenecientes al Poder Ejecutivo como al Legislativo, y obliga a que se respeten las reglas del sistema político constitucionalizado.

Al ser la Constitución el documento que refleja la voluntad del pueblo, se convierte en la pauta de legitimidad de las decisiones del Estado, y el Poder Judicial vigila que ésta se respete. Es por ello que en las democracias constitucionales el equilibrio institucional depende más del Judicial, si éste efectivamente funciona, que del sistema de contrapesos Ejecutivo-Legislativo.

Sin embargo, en México, el Poder Judicial no va a constituir plenamente un real contrapeso en el sistema de división de poderes hasta que se le dé el control auténtico de la regularidad constitucional, puesto que nuestro Máximo Tribunal cuenta aún con diversas funciones administrativas y de control de legalidad, mismas que no son propias de los tribunales constitucionales.³⁰

En definitiva, al haberse establecido en 1994 una nueva regulación de las controversias constitucionales e implementado como cuestión novedosa las y acciones de inconstitucionalidad, se dio un paso gigante hacia la autonomía y el respeto del Poder Judicial de la Federación, pues se facultó a la Suprema Corte para resolver las pugnas entre los poderes, quedando ahora a sólo unos pasos de ser un verdadero tribunal constitucional.

La Corte requiere la facultad, en amparo contra leyes, de hacer declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general. Con esto, la Corte podría controlar la Constitución en su parte dogmática, tal y como la hace ahora con la parte orgánica en los otros medios de control referidos.

La ausencia de la facultad de hacer la declaración de inconstitucionalidad de la ley *erga omnes*, es decir, frente a todos, en forma vinculante, a tra-

³⁰ A este respecto, nuestro comentario va en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ejercer exclusivamente facultades que son propias de los tribunales constitucionales, véase *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, de Joaquín Brage Camazano (México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, pp. 16 y ss.).

vés del juicio de amparo, es quizá la razón más importante que le ha restado efectividad en su función política original de equilibrar a los otros poderes federales y de asegurar efectivamente que en la práctica la soberanía corresponda únicamente al pueblo y a su Constitución y no al gobierno o alguno de sus órganos. Esta ausencia de una facultad que le permita al Poder Judicial de la Federación invalidar las leyes del Congreso Federal o las leyes de las legislaturas locales que contradigan a la Constitución Federal, es una importante carencia que debilita y le quita trascendencia política a las decisiones del Poder Judicial, provocando, además, un ambiente de cinismo de la autoridad frente a la ley.

Por ejemplo, si el gobierno necesita aumentar sus ingresos, simplemente elabora una disposición fiscal que le permita incrementar los impuestos, sin considerar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta determinación. Y lo que es peor, invariablemente lo hace a sabiendas de que es inconstitucional, pues sabe que sólo un grupo reducido de causantes presentarán una demanda de amparo, y en el caso de que los tribunales federales otorgaran el amparo, sólo un porcentaje insignificante de los sujetos del impuesto se beneficiarían con este fallo. Así, el gobierno podrá aplicar dicha disposición inconstitucional al resto de los contribuyentes (los que no se inconformaron o lo hicieron mal), beneficiándose de su conducta inconstitucional.

Además, como consecuencia de que las leyes del Congreso o de las legislaturas locales, o los reglamentos del Ejecutivo, aun cuando han sido declarados inconstitucionales, continúen vigentes, y los tribunales se vean excesivamente cargados de juicios que buscan que se declaren inaplicables esas disposiciones para cada caso concreto, definitivamente se evitaría si las decisiones jurisdiccionales sobre constitucionalidad de leyes fueran generales en materia de amparo.

Sabemos que México adoptó, de los Estados Unidos de Norteamérica, el modelo de la relatividad de las sentencias de inconstitucionalidad, sin embargo, en dicho país la ineficacia de una ley declarada inconstitucional, no deriva de obligar al Legislativo a derogarla, sino de dejarla sin posibilidad de aplicación, tanto dentro del Poder Judicial como fuera de éste, lo que lleva, en el corto plazo, a que el ordenamiento sea modificado y adecuado a la Constitución o, incluso, abrogado o derogado, dando paso a uno distinto.

Debido a que no creemos conveniente, y tampoco justo, que tengamos un sistema jurídico en el que la verdadera igualdad y justicia se desconozcan, pues ésta se imparte sólo a quien tiene la capacidad y los recursos económicos para solicitarla; debemos valorar la posibilidad de realizar una cuidado-

sa reforma constitucional para facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que emita resoluciones con efectos generales, sin necesidad de que se conforme jurisprudencia, sino que se requiera de una sola resolución.

La jerarquía de un Supremo Tribunal Constitucional y la necesidad de evitar dilación en la adecuación del orden normativo secundario al marco constitucional, hace evidente, como ya se dejó dicho, que la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, requiere de una sola resolución por mayoría calificada de al menos ocho votos, a semejanza de lo que sucede en el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, en donde se puede decretar la nulidad de la norma reclamada con efectos generales.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. El juicio de Amparo contra leyes es un mecanismo imprescindible en nuestro sistema jurídico, pues tiene la función de controlar la coexistencia entre los individuos que conforman una sociedad y los miembros del Poder que la administran, haciendo respetar los mandatos constitucionales, mismos que son ley suprema en toda la Unión y de ellos deben derivar las disposiciones legales que se requieran para regular las distintas actividades que en tal colectividad se desarrollen.

SEGUNDA. El principio de relatividad de las sentencias de amparo contra leyes provoca desigualdad e inseguridad jurídica en la población; aunado a que se acumula la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, requiriéndose la continua creación de nuevos órganos, con el consecuente gasto de recursos que pudieran ser utilizados en solucionar problemas de primera necesidad. En tal virtud, es inminente modificar sus bases actuales al sustituir aquel principio de relatividad atribuido a Rejón y a Otero, y procurando instituir un sistema diverso al jurisprudencial, que permite actualmente suplir en la deficiencia de la acción a los quejosos, pero que adolece de dos grandes imperfecciones, requiere tiempo para su conformación y no es obligatorio para las autoridades distintas a las jurisdiccionales.

TERCERA. Aunque en la propia Constitución se han instaurado medios para su defensa o control, es claro que en materia de inconstitucionalidad de normas, no existe una identidad entre los principios que regulan al amparo contra leyes y los que disciplinan a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, pues en éstos predomina el efecto general

de sus fallos, mientras que en aquél persiste la relatividad de sus sentencias, provocándose así una insólita diferencia entre el mecanismo que pueden impulsar los particulares y los que accionan las autoridades o los grupos políticos legislativos.

CUARTA. Debido a la naturaleza general de las leyes, no es posible solucionar el problema de inconstitucionalidad de una norma si ésta deja de aplicarse a un sólo quejoso (o inclusive a algunos cuantos). La verdadera tarea encomendada al amparo como sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, consiste en evitar que una disposición que ya ha sido declarada inconstitucional, deje de aplicarse por cualquier autoridad del país. Al no estar esto contemplado en nuestro sistema jurídico, se propone que para un efectivo control constitucional se establezcan las Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad por una sola resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría calificada de cuando menos ocho votos, mismas que deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se pronuncie la Declaratoria.

