

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**LA DESAPARICIÓN DE LA FÓRMULA OTERO EN LOS TRIBUNALES DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Un acercamiento a su posible implementación**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JAVIER CRUZ ANGULO NOBARA

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO, 2018

A mis padres, Sonia y Daniel, por su infinito amor, apoyo y cariño.

Agradecimientos

A mis padres, Sonia y Daniel, les dedico especialmente este trabajo porque, sin ustedes, esto jamás hubiera sido posible. Gracias por siempre haber estado ahí, por cuidarme y protegerme, por su cariño y amor infinito, por su comprensión y su dedicación para convertirse en los mejores padres. Gracias por inspirarme todos los días a ser mejor persona, a esforzarme, a dar lo mejor de mí y nunca darme por vencido; por permitirme volar de casa a tan temprana edad y haberme alentado a cumplir cualquier sueño o meta en mi vida. Gracias por ser el pilar de mi vida, ustedes han sido, son y serán siempre mi inspiración.

A mis hermanos, Daniel y Bernardo, por haberme impulsado a salir de casa, por sus consejos y lecciones de vida, por su amistad y, sobre todo, por darme la seguridad de que siempre contaré con ustedes.

A la mejor abuela del mundo, mi Lalita, quien siempre y en todo momento, sin importar la circunstancia, me ha brindado todo su amor, cariño y apoyo. Gracias por consentirme y recordarme lo importante que es la familia, tanto en los momentos felices como en los difíciles y, sobre todo, por siempre estar ahí.

A María y José Martínez (DEP), por su eterna amistad, su cariño e incondicional apoyo durante toda mi vida y en los momentos más difíciles de la carrera; por aquellas charlas, consejos y haberse preocupado en todo momento por mi salud y bienestar.

A Javier Cruz Angulo Nobara, por haberme ayudado y convencido de realizar este trabajo, por haberme dado la oportunidad de trabajar en la Clínica de Interés Público, por haberme enseñado la importancia del abogado en la sociedad y, sobre todo, por haberme enseñado que con dedicación, esfuerzo y un buen escrito jurídico se pueden subsanar las injusticias más graves.

A José Antonio Caballero Juárez, por su apoyo en la revisión de este trabajo, por haber sido uno de los profesores más trascendentes en mi carrera y por también haberme dado la oportunidad de estar en la Clínica.

A Julio Salazar, por sus valiosos comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo.

Al ministro Javier Laynez Potisek, por haberme dado la oportunidad de formar parte de su equipo de trabajo.

A Omar Hernández y Edgar Contreras, por su apoyo y darme flexibilidad en los horarios cuando lo necesitaba para terminar este trabajo; por darme la oportunidad de trabajar con ustedes y por todo el aprendizaje que me han brindado.

A Alfredo Narvaez, por haberme convencido y sugerido incorporar algunas ideas que robustecieron este trabajo.

A mis compañeros de la generación 2013-2017, con quienes compartí algunos de los momentos más difíciles de nuestras vidas. De ellos, quiero agradecer especialmente a Mauricio Castillo, Priscila Valencia, Alejandro Frappé, Raúl Archundia, Sofía Cruz, Alonso Arellano, Montserrat Rosas y Katia Vásquez, por su valiosa amistad.

A mi roomie, Erik Lozada, por su invaluable amistad, por haber sido mi familia todo este tiempo y, sobre todo, porque aun sin haber estudiado derecho escuchabas atentamente las explicaciones e ideas de este trabajo. Gracias por haberme apoyado siempre, carnal.

A mi mejor amigo, Bruno Chávez, por su incondicional amistad que perdura desde que teníamos 4 años de edad. Gracias por tu apoyo, los ánimos y sobre todo por estar ahí en los momentos más difíciles.

A todos mis amigos y familiares que me acompañaron en esta dura etapa, por su cariño y apoyo.

Finalmente, quisiera agradecer a Irene Cuéllar por ser una de las personas más importantes en mi vida, de quien tanto aprendo y a quien admiro eternamente por su inteligencia y nobleza. Gracias por haber sido el faro que me guio en esta tormenta de 4 años, por ser mi compañera y mi mejor amiga, por todas esas risas, alegrías y experiencias bonitas de la vida; por haber compartido conmigo los momentos más felices y más difíciles de la carrera, por darme la oportunidad de estar a tu lado, por tu apoyo incondicional, por siempre darme ánimos y, sobre todo, por hacerme tan feliz.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO TEÓRICO.....	5
CAPÍTULO I. La historia del juicio de amparo y la fórmula Otero en México	10
<i>i. Primeros intentos de control constitucional en el México independiente</i>	<i>11</i>
<i>ii. Constitución Yucateca de 1841: el verdadero nacimiento del juicio de amparo.....</i>	<i>12</i>
<i>iii. Congreso de 1842 para reformar la constitución de 1824</i>	<i>14</i>
<i>iv Voto particular del diputado José Fernando Ramírez.....</i>	<i>16</i>
<i>v. Acta de reformas de 1847.....</i>	<i>18</i>
<i>vi. Voto particular de Mariano Otero.....</i>	<i>21</i>
<i>vii. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857</i>	<i>22</i>
<i>viii. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</i>	<i>24</i>
<i>ix. La nueva ley de amparo de 2013</i>	<i>26</i>
CAPÍTULO II. La necesidad de admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias	31
<i>i. ¿En qué medio de control constitucional debería permitirse una excepción al principio de relatividad de las sentencias?</i>	<i>33</i>
<i>ii. ¿Por qué es necesario admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias en el amparo indirecto contra normas generales?.....</i>	<i>35</i>
<i>iii. Algunos argumentos en contra que pueden ser desestimados.....</i>	<i>42</i>
<i>iv. El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad: un intento fallido de solucionar el problema de la fórmula Otero.....</i>	<i>44</i>

CAPÍTULO III. El juicio de amparo en los tribunales del Poder Judicial de la Federación ¿en qué instancia puede desaparecer la fórmula Otero?.....	55
<i>i. El juicio de amparo indirecto como medio de control constitucional</i>	<i>55</i>
<i>ii. Las facultades de los órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer de los amparos</i>	<i>58</i>
<i>iii. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional</i>	<i>61</i>
<i>iv. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la nueva interpretación de la fórmula Otero</i>	<i>67</i>
<i>v. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano facultado para emitir sentencias de amparo en revisión con efectos generales</i>	<i>70</i>
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA	81

INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo es una de las instituciones más importantes en el ordenamiento jurídico mexicano, pues su objetivo es la defensa y protección de los derechos y libertades de los gobernados. Es el elemento de balance que prevé la Constitución en favor de los ciudadanos para que exista un equilibrio que no permita actuaciones arbitrarias en la relación de supra a subordinación entre ellos y el Estado. Permite a los gobernados impugnar y someter a un análisis constitucional los actos de autoridad que consideren les causa un perjuicio y, en caso de considerarse contrario al texto constitucional, la sentencia puede destruir los efectos del acto que reclaman, ya sea porque vulnera el arreglo competencial o porque transgrede algún principio o derecho fundamental. Por ello, el papel del juicio de amparo en un sistema de división de poderes es fundamental para que los gobernados puedan establecer límites a y entre los poderes de la unión.¹

A mayor abundamiento, algunos ejemplos de actos impugnables en el juicio de amparo que se pueden mencionar, de manera enunciativa y no limitativa, serían a) un acto administrativo que viola el principio de legalidad; b) un auto dictado por un juez que contraviene el derecho de garantía de audiencia, o bien, c) un artículo previsto en alguna ley emitida por un órgano legislativo que restringe injustificadamente algún derecho fundamental previsto en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de derechos humanos. El estudio que propone este trabajo está enfocado en este último supuesto, cuando el ciudadano busca denunciar una norma general que afecta sus derechos a partir del amparo contra leyes, pues desde su creación existe, desde el punto de vista de este trabajo, un problema en su mecánica que impide a los jueces de amparo emitir declaraciones generales sobre la inconstitucionalidad de normas. Lo anterior es un problema ya que si en una sentencia se otorga el amparo a una persona por considerar que una norma es inconstitucional y que por tanto que jamás le volverá a ser aplicada, dicha decisión no puede extenderse o beneficiar automáticamente a todos aquellos ciudadanos que estén en el mismo supuesto. Por el contrario, para recibir ese mismo beneficio, todas las personas que lo necesitaran tendrían

¹ Las ideas planteadas en estos párrafos han sido desarrolladas por el autor a partir de la lectura de diversas fuentes, entre las que destacan la iniciativa de ley para la reforma de la ley de amparo de 2013, las obras de Héctor Fix Zamudio, Eduardo Ferrer Mac-gregor e Ignacio Burgoa Orihuela, sin que pueda señalarse a alguno de ellos como responsable.

que promover su propio juicio de amparo para que también les protejan de la norma que es inconstitucional, lo que al final trae como consecuencia diversos problemas que más adelante serán abordados a detalle, como la saturación del sistema judicial ante la promoción de muchos amparos que podrían evitarse, desigualdad ante la ley (el cúmulo de normas a las que está sujeto el ciudadano que se amparó no es el mismo que aquél que no ha recibido un fallo protector) o discriminación judicial (si no tengo dinero para contratar un abogado que me promueva un amparo, me seguirán aplicando la norma inconstitucional), por ejemplo.

La restricción referida estuvo prevista expresamente en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal². Dicho artículo impide a los jueces de amparo hacer pronunciamientos generales respecto de las leyes o actos que se impugnan para que los efectos de la sentencia recaigan únicamente entre las partes del juicio. Este mandato ha sido conocido como principio de relatividad de las sentencias y se atribuye su creación a Mariano Otero, por lo que en la jerga jurídica mexicana también se le llama “fórmula Otero”. Si bien en algún momento se pensó como un “candado” para que el poder judicial no se extralimitara en sus decisiones o excediera sus facultades en un sistema federal basado en el principio división de poderes, hoy en día debe re pensarse si es sano para el orden constitucional que dicho principio siga existiendo con tanta rigurosidad. Esto cobra mayor relevancia en virtud de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once y la nueva Ley de Amparo, pues el concepto tradicional del principio de relatividad de las sentencias sufrió ciertas modificaciones al introducirse el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, la posibilidad de que un grupo de personas promuevan un amparo colectivo y la intención del legislador de hacer del amparo un medio de protección de derechos humanos y control constitucional mucho más eficiente. Dichas cuestiones hacen necesario estudiar la fórmula Otero desde una nueva perspectiva que sugiere, incluso, su misma desaparición en determinados supuestos.

² Art. 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. [...].

Si bien algunos autores concuerdan en que es necesario admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias (como se analiza a lo largo del trabajo), lo cierto es que aún falta abonar al debate en qué circunstancias exactamente y con qué modulaciones. Por tal razón, el presente trabajo tiene como objetivo plantear una respuesta a la pregunta: ¿en qué medio de control constitucional y en qué instancia del poder judicial de la federación podría desaparecer la fórmula Otero?

Han existido algunas propuestas ante esta problemática, que sugerían un sistema de reiteración para expulsar la norma del orden jurídico: 5 resoluciones en un mismo sentido que declararan la inconstitucionalidad de una norma para después expulsarla a partir de un procedimiento distinto, como se previó en el proyecto de una nueva ley de amparo hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³. Dicho mecanismo fue retomado en algunas cuestiones por la nueva Ley de Amparo al introducir el procedimiento de Declaratoria General de Inconstitucionalidad. Sin embargo, este trabajo considera que es insuficiente y se necesita una solución más radical, sin la necesidad de que exista reiteración o un procedimiento distinto al del amparo para que se expulse la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico. Por tal razón, la hipótesis que sostiene la presente investigación es que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano del poder judicial federal que podría emitir una sentencia de amparo en revisión contra leyes con efectos generales de inconstitucionalidad. Es decir, sólo una sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver un amparo indirecto en revisión que determine si una norma general es inconstitucional, puede admitir una excepción a la fórmula Otero y expulsar directamente la norma del ordenamiento jurídico.

Con el objeto de ilustrar mejor el desarrollo de esta investigación, se procede a explicar de manera general el contenido de los cuatro capítulos que la componen. El primero desarrollará los conceptos torales que son necesarios para el estudio, entre los que se encuentra el juicio de amparo, los modelos de control constitucional que rigen nuestro orden jurídico, los conceptos de jerarquía normativa y supremacía constitucional, la función de un tribunal constitucional, entre otros. En el segundo capítulo se hará un análisis histórico del control

³ Héctor Fix Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-gregor. *Las Sentencias de los tribunales constitucionales* (México: UNAM y Editorial Porrúa, 2009). 26-30.

constitucional en México y del juicio de amparo. En el tercer apartado se buscará aportar argumentos para determinar por qué es importante que desaparezca en determinadas condiciones la denominada fórmula Otero y en qué tipo de amparo podría admitirse. Además, se robustece el estudio con un análisis de la figura que el legislador de 2013 buscó introducir para admitir una excepción en la ley de amparo al crear el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, pues no fue una solución sustancial al problema. Asimismo, la segunda parte de este apartado buscará desvirtuar la existencia de este procedimiento y defender la idea de por qué no fue una solución adecuada al problema planteado.

Finalmente, el cuarto capítulo está enfocado a estudiar el funcionamiento del poder judicial y la técnica procesal de las distintas variantes del juicio de amparo. Lo anterior, con la finalidad de dilucidar algunas cuestiones relativas a la jerarquía de los órganos jurisdiccionales y así determinar en qué instancia del poder judicial de la federación podría admitirse una excepción al principio de relatividad de las sentencias y emitirse una sentencia que declare la invalidez de una norma con efectos *erga omnes*. Comencemos.

MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo serán expuestas las bases necesarias para facilitar el estudio de este trabajo, donde se desarrollarán algunos conceptos como la regularidad constitucional, el principio de jerarquía normativa, los modelos de control constitucional, el amparo contra leyes, entre otros. Algunos de los conceptos que se explican en este apartado son abordados de manera natural en el resto, por lo que es importante entenderlos para no causar confusión en un futuro.

El juicio de amparo es un medio de defensa de la Constitución (como más adelante se precisa) que busca, a partir de un ejercicio control constitucional, mantener la regularidad y vigencia de sus normas; específicamente los derechos y garantías establecidas en favor de los individuos. Sin embargo, es necesario precisar qué debe entenderse por control y regularidad constitucionales de las normas. Para Kelsen, son aquéllos procesos que existen para hacer respetar la jerarquía normativa que tiene la Constitución sobre otras normas, a partir de mecanismos que permitan impugnar las normas inferiores (como leyes generales o reglamentos) que contravengan lo establecido en la misma Constitución.⁴

En este orden de ideas, también es necesario delinear algunos otros conceptos para entender mejor la importancia del control y la regularidad constitucionales. Para ello será de suma utilidad lo planteado por Hans Kelsen, que resulta más ilustrativo para el objetivo que busca este trabajo. Lo primero que debe señalarse —como característica particular y propia del derecho— es que éste regula su propia creación: una norma jurídica regula el procedimiento de creación de otra norma y su contenido. Así, en virtud de lo dinámico del derecho, el jurista señala que una norma será válida en tanto y en la medida que haya sido creada sobre la base de otra norma válida. Por ende, la norma que establece el procedimiento de creación de otra norma jurídica es la superior jerárquicamente —en sentido normativo—, pues la norma fundamental (la creadora) es la que otorga validez a la norma creada.⁵

La Constitución es esa norma creadora de otras normas, y representa el escalón superior del derecho positivo. Su función esencial es la de regular los órganos y el procedimiento para la

⁴ Hans Kelsen. *La teoría pura del derecho*. (España: Editorial Trotta, 2011). 90-91.

⁵ Kelsen, H. *Teoría pura del derecho*. 83-97.

creación del derecho que tenga carácter general. Por un lado, la actividad legislativa es la encargada de emitir normas y de dotarlas de contenido, mientras que la constitución es la encargada de regular el proceso y de imponer o prohibir determinados contenidos. Por ejemplo, podría entenderse el “imponer” como aquél mandato que hace la constitución de legislar en alguna materia —como el derecho de réplica y el mandato al congreso de emitir una ley que regule su ejercicio—, mientras que la “prohibición” es el impedimento de determinados contenidos —como aquellos que sean discriminatorios por razón de género, raza o religión, por ejemplo—. Éstas últimas muchas veces derivan de los derechos y libertades fundamentales constitucionales —como el debido proceso o la libertad de religión—, que a su vez son vistos y deben entenderse como límites negativos a la actividad legislativa.⁶ Por ende, es importante tener mecanismos eficientes que puedan invalidar aquellas normas que atenten contra la Constitución, pues así se mantiene la regularidad y validez del ordenamiento jurídico. Así, una norma que atenta contra la constitución (su norma creadora y superior) es en consecuencia una norma inválida y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

En el contexto mexicano y en el entendido de que la Constitución establece los derechos y garantías de los gobernados, el juicio de amparo es el medio que tienen para defenderse cuando, por ejemplo, un acto del poder ejecutivo, una norma del poder legislativo o una resolución del poder judicial, que atenten contra algún derecho garantizado en la norma fundamental y que sea anulado para restituir al particular el pleno goce de sus derechos. En la doctrina nacional se ha definido al juicio de amparo como una federación de instrumentos procesales donde cada uno posee una función de tutela específica que busca guardar la regularidad constitucional en favor de los gobernados. Existen cinco funciones diversas: 1) tutelar la libertad personal; 2) combatir las leyes inconstitucionales; 3) impugnar sentencias judiciales; 4) reclamar los actos y resoluciones de la administración activa; y 5) proteger los derechos sociales de campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.⁷

Como ya se adelantaba, está ideado tanto para actos de los poderes legislativo y ejecutivo, como para actos del poder judicial (a pesar de que sea él mismo quien decida). Sin embargo,

⁶ Kelsen, H. *Teoría pura del derecho*. 90-91.

⁷ Héctor Fix-Zamudio. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. (México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003). 18.

para efectos de este trabajo el objeto de estudio que interesa es el amparo contra leyes. Respecto a éste, se han reconocido dos vertientes según Héctor Fix-Zamudio: 1) la denominada *acción de inconstitucionalidad*⁸, que implica un ataque frontal y directo contra el orden legislativo (incluso en su sentido material, que abarca tanto disposiciones reglamentarias como tratados internacionales) cuando afecte intereses del gobernado, ya sea por su simple entrada en vigor o en virtud de su primer acto de aplicación; y 2) el llamado *recurso de inconstitucionalidad*, que no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución ordinaria, y a través de ella, se decide si son constitucionales o no las disposiciones aplicadas por el tribunal que dictó dicha sentencia.⁹ Es decir, el primero se refiere al amparo indirecto y el segundo al amparo directo.

Ahora bien, ¿quiénes son los responsables de llevar a cabo el control constitucional de los actos? Ya se adelantaba que el poder judicial, pero es necesario mencionar que existen dos modelos base: el norteamericano y el europeo. El primero de ellos sugiere que todos los jueces, independientemente de la instancia a la que pertenezcan, están obligados a hacer un control constitucional de las normas en cualquier etapa del proceso, y están facultados para inaplicarlas caso por caso si consideran que son contrarias a la Constitución, pero no pueden declarar su anulación. Es decir, los efectos de las resoluciones, en este modelo, tienen efectos particulares e irradian únicamente sobre el caso en concreto. El segundo modelo (el europeo), plantea que sea un tribunal especializado el que se encargue de juzgar sobre la regularidad constitucional de las normas; que dicho órgano sea ajeno a la jurisdicción ordinaria, con competencia monopólica en la materia, que actúe en procesos especializados y que la facultad para anular las normas impugnadas tenga efectos generales.¹⁰ Así, el Tribunal Constitucional planteado por este modelo ha sido descrito por algunos autores como el órgano encargado de regular la constitucionalidad de la acción estatal y de las normas, por lo que el objetivo de sus funciones está destinado a dar plena existencia al Estado de derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida en la Constitución.¹¹

⁸ No debe confundirse con el procedimiento de acción de inconstitucionalidad previsto en el artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. 22-25.

¹⁰ José Ramón Cossío Díaz. *Sistemas y modelos de control constitucional en México*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011). 127-156.

¹¹ Manuel García Pelayo. *El "status" del Tribunal Constitucional*. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=-aWQ9MjQ1MzMmaWRIPTEwMzcndXJsPTY>

En México no puede hablarse de un modelo de control constitucional en específico o que se adscriba a alguno de los antes referidos. En realidad, nuestro sistema contiene características de ambos modelos y su adscripción va a depender de cada caso que se resuelva. Por ejemplo, se puede apreciar un control concentrado parecido al modelo europeo en los órganos del Poder Judicial de la Federación que resuelven acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos directos e indirectos. Sin embargo, el ordenamiento jurídico mexicano también prevé un control difuso parecido al norteamericano —que se retomó a raíz de la sentencia de la Suprema Corte Varios 912/2010— donde todos los jueces del país ejercen el control constitucional, pero no invalidando la norma, sino inaplicándola para el caso en concreto. Este control se hace de forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, es decir, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.¹²

No obstante, algunos autores han señalado algunas acotaciones en cuanto al modelo de control constitucional que tenemos en México. Si bien la sentencia Varios 912/2010 hace referencia al amparo como un medio de control constitucional parecido al europeo por estar bajo el conocimiento a los jueces federales (especializados en la materia), la verdad es que termina teniendo efectos mucho más parecidos al norteamericano, pues son relativos al proceso y prácticamente implican una desaplicación al caso en concreto de la norma, en lugar de una verdadera anulación. En cambio, cuando se resuelven las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales, sí puede decirse que los efectos tienen más parecido al control de un modelo europeo pues existe la posibilidad de llegar a la invalidez total de la norma; máxime que su resolución compete únicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional (o último intérprete de la constitución).¹³ Sin embargo, estos últimos medios de control no están al alcance del resto de los gobernados, sino que sólo ciertos titulares o representantes de los poderes de la Unión pueden promoverlos¹⁴ cuando consideren a) que una norma es inconstitucional y se debe hacer un control abstracto de la misma, o b) que una norma invade esferas competenciales

[mbmFtZTISRURDXzAwMV8wMTEucGRmJmZpbGU9UkVEQ18wMDFfMDExLnBkZiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbYzjb250ZW50PWFWcGxpY2F0aW9uL3BkZg==](#). (Consultado el 3 de diciembre de 2016).

¹² Expediente Varios 912/2010. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Párrafo 34 de la sentencia. Fojas. 34-35.

¹³ Cossío Díaz, J. *Sistemas y modelos de control constitucional en México*. 133.

¹⁴ Consultable en el artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de otro poder. Es decir, no existe un medio de control constitucional que tenga efectos generales y que esté al alcance de los gobernados.

Una vez establecidos los conceptos esenciales de la presente investigación lo siguiente es estudiar los primeros intentos de control constitucional en el país y el origen del juicio de amparo, el desarrollo de este último y, finalmente, la situación en la que actualmente se encuentra. Todo lo anterior es esencial para entender mejor el problema de la fórmula Otero y por qué se creó desde un inicio, pese a las terribles implicaciones que tiene hoy en día.

CAPÍTULO I. La historia del juicio de amparo y la fórmula Otero en México

El presente capítulo tiene como objeto principal plantear el desarrollo histórico de la creación del juicio de amparo, con especial énfasis en el nacimiento del principio de relatividad de las sentencias, o bien, fórmula Otero. Lo anterior tiene como objetivo entender el contexto en el que surge uno de los candados más importantes del juicio de amparo para consolidarse como un medio de control de constitucionalidad perfecto. El principio referido tiene como finalidad limitar los efectos de una sentencia de amparo para que irradian únicamente a las partes que promovieron el juicio y, por ejemplo, cuando se trata de la inconstitucionalidad de una norma general, no permita que más personas gocen del beneficio de la sentencia, obligando a los particulares a recurrir también al juicio de amparo.

Así, por razón de método es necesario explicar el contenido de este apartado. Primero, es necesario acotar que el estudio inicia desde el México independiente¹⁵, por lo que el análisis histórico inicia desde la constitución de 1824. Posteriormente, se desarrolla la primera etapa de control constitucional con el Supremo Poder Conservador establecido en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y su crítica por parte de diversos juristas en el intento por reformarlas en 1841 y 1842.

En segundo lugar, el capítulo estudia desde el nacimiento del amparo en Yucatán hasta el acta de reformas de 1847 —que modifica la constitución de 1824— y el célebre voto particular de Mariano Otero, de donde originaron las ideas principales para llevarla a cabo. En tercera instancia, el capítulo procede a estudiar el contexto de las leyes de reforma de donde emanó la constitución de 1857 y se consolidó como hoy conocemos a la fórmula Otero; la reforma que dio origen a la Constitución de 1917 —donde en realidad no hubo cambio sustancial en el punto que interesa— y que cambió el objeto principal de protección constitucional. Finalmente, el estudio concluye con el análisis de la iniciativa y creación de la nueva ley de amparo en 2013, donde se reglamentó con mayor detalle las modificaciones constitucionales que ampliaron el objeto de protección del juicio de amparo, agregaron

¹⁵ Si bien algunos autores deciden estudiar el nacimiento de amparo desde los antecedentes novohispanos, este estudio parte únicamente de la constitución de 1824, con el fin de alcanzar una mayor facilidad en el entendimiento del tema y acotarlo a nuestro tema de estudio principal: el principio de relatividad de las sentencias.

algunas modificaciones a los requisitos de procedencia, y que planteó por primera vez la posibilidad de que existiera una “excepción” al principio de relatividad de las sentencias.

i. Primeros intentos de control constitucional en el México independiente

La idea de tener un sistema de control constitucional en México no nació con el juicio de amparo como podría pensarse, sino en la Constitución de 1824. Los federalistas del México independiente ya habían previsto la necesidad de establecer un mecanismo que velara por la supremacía de la Constitución y de hecho se encomendaba dicha labor a la Corte Suprema de Justicia. A pesar de que la Carta Suprema en ese momento no tenía una regulación muy sólida o desarrollada en materia de garantías individuales o derechos fundamentales —a diferencia de la Constitución de Apatzingán— el artículo 137-V establecía que el Alto Tribunal conocería “de las infracciones de la constitución y leyes generales según se prevenga en la ley”. Sin embargo, no tuvo eficacia práctica pues nunca se expidió la ley que se encargaría de reglamentar dichas violaciones y el procedimiento para subsanarlas.¹⁶

Posteriormente, se incorporó un sistema para la defensa de los poderes públicos en las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que adoptaron un régimen centralista y conservaron la división tripartita de poderes en la organización del Estado mexicano. Dentro del mismo, se estableció el Supremo Poder Conservador cuya facultad principal era evaluar la regularidad constitucional de los actos emitidos por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.¹⁷ El órgano funcionaba como un supra-poder que tenía la facultad de anular, con efectos *erga omnes*, cualquier ley o decreto que emitiera el poder ejecutivo o legislativo, o incluso las sentencias y resoluciones que emitiera la Suprema Corte. Las mismas leyes que regulaban este órgano establecían que los legitimados para activar el mecanismo eran los mismos poderes que no estuvieran siendo atacados. Es decir, funcionaba como un árbitro entre los legisladores, los jueces y el presidente, pero no existía algún mecanismo de contrapeso que permitiera atacar al referido árbitro. El funcionamiento del Supremo Poder Conservador estaba inspirado en el Senado Constitucional Francés de Sieyès

¹⁶ Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. (México: Editorial Porrúa, 2001). 66-68.

¹⁷ Derechos del pueblo mexicano. Comentario de Héctor Fix-Zamudio al artículo 107 constitucional.

y realidad funcionaba como un órgano político de control constitucional.¹⁸ Algunos ejemplos de sus decisiones son **a)** la del 23 de enero de 1839, que tuvo como propósito encargar el Gobierno al general Antonio López de Santa Anna, ya que el presidente en ese momento había salido a “mandar las tropas que obrar sobre Tampico”; **b)** la del 31 de agosto de 1839 que consistió en declarar, a solicitud del congreso, la nulidad de un préstamo contratado en Londres, en virtud de que las autorizaciones otorgadas por el Poder Legislativo “no facultaban para emitir bonos mexicanos, ni para hipotecar productos de aduanas marítimas, sin acuerdo del consejo”, y **c)** la resolución del 2 de agosto de 1839 que, a solicitud de la Suprema Corte, declaró la inconstitucionalidad de la circular expedida por el Supremo Gobierno el 8 de abril del mismo año, relativa a los abusos de la libertad de imprenta.¹⁹

El hecho de poder extralimitarse en sus decisiones y la amenaza que esto implicaba fue objeto de severas críticas en diversas ocasiones, pues sus atribuciones iban, como ya se adelantó, desde declarar la inconstitucionalidad o nulidad de a) leyes o normas emitidas por el legislativo, b) de decretos o actos del poder ejecutivo, e incluso de c) sentencias de la Corte Suprema. Era un supra órgano omnipotente a la merced de un grupo político, donde de manera inevitable podían permear intereses políticos en la toma de decisiones, razón por la que fue sumamente criticado y finalmente extinto en 1842.

ii. Constitución Yucateca de 1841: el verdadero nacimiento del juicio de amparo

Precisamente en un contexto de lucha ideológica entre los liberales —que buscaban una república federalista— y los conservadores —que preferían una república centralista con apego a las Siete Leyes Constitucionales— fue que nació en Yucatán el Juicio de Amparo, con el proyecto de la Constitución del Estado de Yucatán en diciembre de 1840, propuesto por el célebre jurista Manuel Crescencio Rejón.²⁰ Dicha constitución entró en vigor en 1841, y para que esto sucediera influyó el hecho de que el partido en el poder simpatizaba con la ideología federalista. El proyecto constitucional presentaba una declaración o catálogo unitario de garantías o derechos fundamentales y libertades públicas del gobernado. Asimismo, integró por primera vez un mecanismo para la defensa de dichas garantías (o bien,

¹⁸ Ferrer Mac-Gregor, E. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 69-70.

¹⁹ José Ramón Cossío Díaz. *La controversia constitucional*. (México: Editorial Porrúa, 2014). 70.

²⁰ Héctor Fix-Zamudio. *Ensayos sobre el derecho de amparo* (México: Editorial Porrúa, 1999). 13.

de la constitución) en la vía jurisdiccional.²¹ Lo anterior puede verse en los siguientes artículos:

“Artículo 53. Corresponde a este tribunal²² reunido:

1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución: o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando con ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

Artículo 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.”²³

Estos procedimientos buscaban defender la constitución yucateca en su totalidad. Por un lado, los procedimientos plasmados en los artículos anteriores se consideraban como un sistema de control constitucional integral cuando se impugnaban las leyes o decretos legislativos (en su artículo 53).²⁴ Esto puede entenderse de dos formas: 1) como un antecedente de la fórmula Otero al decir “limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte”, o bien, 2) como un candado para que la Corte Federal no excediera sus facultades y nulificara otras leyes o decretos que no estuvieran vinculados con el acto reclamado (como entenderíamos hoy en día).

A mayor abundamiento, puede decirse que se estableció dicho límite para que la Corte Federal no utilizara un caso en concreto para nulificar el resto de actos parecidos; por ejemplo, que, a partir de nulificar una orden de destierro, no se nulificaran todas las que se

²¹ Ferrer Mac-Gregor, E. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 71-73.

²² Hace referencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán.

²³ Proyecto de la Constitución de Yucatán del 23 de diciembre de 1840.

²⁴ Ferrer Mac-Gregor, E. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 73.

habían emitido en las mismas circunstancias. Es decir, buscaba evitar que la Corte o el poder judicial se convirtieran en un supra poder parecido al Supremo Poder Conservador, pero de carácter jurisdiccional. Esto es aceptable cuando se trata de actos administrativos, pues se trata de actos individuales, personales y concretos cuya repercusión únicamente afecta a un individuo. Sin embargo, no se comparte esta idea cuando lo que se impugna es una norma general, abstracta e impersonal, pues si los efectos de ésta repercuten por igual en todos los individuos, el hecho de que se declare violatoria de alguna garantía constitucional y como resultado se decide proteger al que se dice agraviado, a manera de prevención también debería ser nulificada de manera general para que se evite alguna violación a garantías de otros gobernados.

Por otro lado, el sistema de protección que prevé el artículo 64 podía entenderse como un sistema de control constitucional parcial, pues al tratarse de negocios judiciales, exclusivamente se encargaba de revisar violaciones a las garantías individuales previstas en el artículo 62 del proyecto o 9 de la Constitución Yucateca.²⁵ En este mecanismo de control sí cobra sentido que las sentencias repercutan únicamente sobre quien solicitó la protección, pues al tratarse de un juicio que estudia y revisa si existieron violaciones a las garantías constitucionales en un proceso o juicio previo, el único interesado en ver si se violaron las garantías fue la persona que lo promovió.

Finalmente, cabe mencionar que el proyecto impulsado por don Manuel Crescencio Rejón fue aprobado en marzo de 1841 y entró en vigor el 16 de mayo del mismo año. La única alteración que recibió el texto fue el cambio de algunos numerales²⁶, pues su contenido se mantuvo casi intacto. Así, en esta sección puede concluirse que el proyecto yucateco es un antecedente directo de lo que se planteó posteriormente a nivel federal: el juicio de amparo como medio de defensa constitucional.

iii. Congreso de 1842 para reformar la constitución de 1824

La creación de este congreso derivó de una declaración emitida por el Supremo Poder Conservador el 9 de noviembre de 1839, a solicitud del Poder Legislativo y previa iniciativa

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Los artículos 63 y 64 pasaron a ser el 8 y 9, y el 53 se convirtió en el artículo 62. Para mayor información, véase en: Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 74.

del titular del Ejecutivo —en ese entonces Antonio López de Santa Anna—, para reformar la Constitución en materia hacendaria y administración de justicia, entre otros temas.²⁷ Dentro de la Comisión que se formó para este propósito, hubo dos facciones: la minoría con tendencia federalista y la mayoría con tendencias a seguir en un régimen centralista. El primer grupo estaba conformado por José Espinoza de los Monteros, Octavio Muñoz Ledo y Mariano Otero, mientras que el segundo grupo estaba formado por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, Pedro Ramírez y José F. Ramírez. Cada grupo terminó creando su propio proyecto, y finalmente optaron por hacer uno intermedio.²⁸

El proyecto de la mayoría buscó mantener un régimen centralista, promovió la idea de mantener el control constitucional en un órgano político (ésta vez sería el Senado) y que la resolución tuviera efectos *erga omnes*. También preveía un procedimiento a cargo de la Suprema Corte y de los gobernadores para suspender órdenes cuando las consideraran contrarias a la constitución o a las leyes generales. Sin embargo, este proyecto no previó un control constitucional para la salvaguarda de los derechos y libertades de los gobernados.²⁹

El proyecto de la minoría —donde participó primordialmente Mariano Otero— optaba por un régimen federal, individualista y mucho más garantista. Planteó un sistema de control constitucional mixto, donde se confería tanto a los órganos jurisdiccionales (Suprema Corte) como a los órganos políticos (Congreso Federal) la facultad de anular actos o leyes inconstitucionales. El primer tipo de control —el jurisdiccional— se otorgaba a los particulares para defender sus garantías individuales de los otros poderes de la unión, mientras que el segundo —el político— encomendaba a las legislaturas de los Estados la facultad de pedir a la Suprema Corte iniciar el procedimiento para declarar inconstitucional una ley del congreso federal (aunque finalmente eran las legislaturas de los Estados las que tomarían la última decisión). Sin embargo, este régimen dejaba desprotegidos a los gobernados respecto de los actos del poder judicial, así como a los poderes ejecutivos y legislativos. Como medio de control constitucional también resultaba mucho más limitado

²⁷ Cossío Díaz, J. *La controversia constitucional*. 70.

²⁸ Ignacio Burgoa Orihuela. *El juicio de amparo*. (México: Editorial Porrúa, 1994). 119-120.

²⁹ Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 77.

que el propuesto por Crescencio Rejón, pues se restringía a resolver únicamente sobre violaciones a garantías individuales y no a cualquier infracción constitucional.³⁰

Finalmente, el proyecto transaccional logró reunir, por primera vez, las ideas de los dos grupos en disputa. Este tercer proyecto mantenía un régimen centralista, pero contemplaba un curioso sistema de protección de garantías individuales en manos de la Cámara de Diputados contra de actos del poder judicial que invadieran la esfera de facultades de otros poderes. Asimismo, se confería la Senado la facultad de anular actos emanados del poder Ejecutivo cuando resultaran contrarios a las leyes generales o la constitución, y a la Suprema Corte de Justicia la facultad de suspender órdenes gubernativas con las mismas características.³¹ Como puede verse, este sistema de control constitucional era muy distinto a lo que se había planteado hasta ese entonces; parecía ser un sistema de frenos y contrapesos bastante más distribuido entre los poderes legislativo y judicial en comparación del ejecutivo, lo que despertó particular descontento en este último, razón que explica por qué nunca entró en vigor este proyecto. En su lugar, se emitieron las “las Bases de Organización Política de la República Mexicana”, también conocidas como “Bases Orgánicas de 1843” que continuaron con el régimen centralista. Con este documento se logró desaparecer el Supremo Poder Conservador y, a pesar de contemplar un catálogo de garantías para los gobernados, no existió medio de control constitucional que las tutelara.³² El poder judicial se vio seriamente reducido en sus funciones y se le privó de su función como órgano de control constitucional.³³

iv Voto particular del diputado José Fernando Ramírez

Ahora bien, como precedente del control constitucional en manos del Poder Judicial, es necesario mencionar el voto particular del diputado José F. Ramírez, que perteneció al grupo de la mayoría en el congreso antes relatado. Entre los diversos puntos que tocó, criticó severamente el Supremo Poder Conservador y plasmó las primeras propuestas de un control

³⁰ Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 75-76.

³¹ Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 77-78.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

constitucional en manos de la Suprema Corte, influenciado por las ideas de Alexis de Tocqueville.

Así, respecto al Supremo Poder Conservador sostuvo que era “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen estos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal”³⁴. Se manifestó en favor de desaparecerlo y cualquier artículo de la segunda ley constitucional (la que lo regulaba), pero en caso de que siguiera existiendo, propuso que la permanencia de las personas fuera eventual dependiendo el caso que se presente a resolver.

En este sentido, como contrapropuesta habló de la necesidad de otorgar a la Corte Suprema de Justicia la facultad de ejercer el control constitucional de los actos. Como se desprende del voto, en esos tiempos no era común pensar que el control de constitucionalidad estuviera en manos de la Suprema Corte³⁵, y manifiesta, influenciado por las ideas de Alexis de Tocqueville en el libro “La Democracia en América”, que a su parecer en dicha obra el autor buscaba demostrar que la tranquilidad y paz en la república del norte se debía a la influencia del órgano supremo de justicia. Expresó que este papel sería desempeñado de manera más imparcial por el aislamiento que tiene la Corte, lo que le haría tomar decisiones sin influencia de intereses políticos. Explica que su aislamiento en la práctica se puede ver desde las revoluciones, que generalmente repercuten más en los poderes legislativos y ejecutivos y donde se ve mucho más la influencia de intereses políticos, propios, de sus parientes y amigos, o de pasiones y caprichos, pero que esto no sería lo común en el poder judicial; que, si bien podría pasar, sería tan rara vez que no afectaría su imparcialidad. Finalmente, respecto a la legitimación para iniciar el procedimiento, refiere que deben ser los mismos poderes quienes inicien el procedimiento contencioso ante la Corte.³⁶

³⁴ Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez de 1840. *Texto completo consultable en http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf* (Consultado el 26 de febrero de 2017).

³⁵ En el apartado que habla de la Suprema Corte, manifiesta lo siguiente al respecto: “*la idea parecerá á primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia*”.

³⁶ Voto particular del Diputado José Fernando Ramírez. Apartado de la Suprema Corte de Justicia.

Hasta aquí podemos concluir dos cosas: 1) si bien la constitución de 1824 encomendaba a la Suprema Corte la facultad de ejercicio del control constitucional de normas y actos, no era claro en 1840 que fuera la Corte quien se encargara de resolverlo; y 2) la legitimación para activar el mecanismo de control constitucional se preveía para los poderes públicos y no así en los particulares. Esto puede entenderse debido a que el Supremo Poder Conservador fue el primer órgano encargado de ejercer el control constitucional de actos, y lo que se trataba de discutir era cómo reformar este poder para que no fuera arbitrario. Esto es importante de señalar, pues eran numerosas las críticas y las preocupaciones de la facción liberal por detener al supra poder que representaba dicho órgano que, finalmente, terminó de existir en 1843 con la entrada de las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”³⁷, que tuvieron vigencia hasta el 22 de agosto de 1846, cuando el presidente José Mariano de Salas emitió un decreto que las extinguía para que entrara en vigor la antigua constitución de 1824.³⁸

v. Acta de reformas de 1847

En 1846 se instauró un nuevo congreso constituyente para elaborar una nueva Ley Fundamental. Dadas las circunstancias de guerra con Estados Unidos y la urgencia de tener una norma suprema que organizara a la nación, la mayoría de dicha comisión optó por restablecer integralmente la vigencia de la Constitución 1824. Sin embargo, Mariano Otero formuló un voto particular donde se adscribía a la segunda postura que, si bien era similar la vigencia de la carta original, proponía hacerle algunas reformas adecuadas a la realidad social. Las ideas principales del voto se aceptaron y con algunas modificaciones entró en vigor como el acta de reformas en mayo de 1847.³⁹

Las principales aportaciones de Otero fueron los controles de constitucionalidad mixtos y la idea más concreta de protección de los derechos fundamentales del gobernado. Realmente son en los artículos 22, 23, 24 y 25 del Acta de Reformas donde se tiene por primera vez un verdadero antecedente del juicio de amparo a nivel federal tal como lo conocemos actualmente (pues si bien ya existía en Yucatán desde 1841, no sucedía lo mismo en el resto del país). En los artículos se establecía lo siguiente:

³⁷ Burgoa Orihuela. *El juicio de amparo*. 120-121.

³⁸ Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 78.

³⁹ Ferrer Mac-Gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 81-82.

“Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitucion ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaracion solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la suprema corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al ecsámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo dia, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anti-constitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra la ley anulada y el testo de la Constitucion ó ley general á que se oponga.

Art. 25. Los tribunales de la Federacion ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.”⁴⁰

Por un lado, en los artículos 22, 23 y 24 puede apreciarse un control político de la norma como lo sostenía Otero en su voto particular. Si bien se facultaba a la suprema corte para ser el árbitro en el proceso, son las legislaturas quienes realmente decidían sobre la constitucionalidad en abstracto de las normas. Por otro lado, el artículo 25 establecía un control jurisdiccional de la norma, y no sólo se otorgaba la facultad a la Suprema Corte, sino a todos los tribunales federales del país. El mismo artículo previó algunos de los principios actuales del juicio de amparo —aunque ya habían sido incorporados en Yucatán desde

⁴⁰ Escrito en castellano antiguo. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> (Consultado el 6 de marzo del 2017).

1841—. Según Ferrer Mac-Gregor, de una lectura integral entre este artículo y el 5^o⁴¹ se desprende el principio de instancia de parte agraviada, pues iba dirigido a proteger los derechos del hombre.⁴² Lo anterior cobra sentido, pues para activar la maquinaria judicial y solicitar el amparo, debes afirmar y después probar que has sufrido un menoscabo en tu esfera de derechos por un acto que es inconstitucional.

Así, esta acta de reformas plasma también el antecedente de lo que después se llamaría “fórmula Otero” o principio de relatividad de las sentencias. Esto se deriva del último fraseo que hace el artículo 25: “*limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare*”, y es claro al establecer que la protección se dará en el caso particular sobre el que verse el proceso. Sin embargo, no se comparte la idea de llamar fórmula Otero a lo que se escribió después en la Constitución de 1857, o en la ley de amparo de 1861, pues la idea establecida en este artículo, con respecto al resto del sistema de control constitucional, está incompleta. En realidad, no puede afirmarse que sea una fórmula porque no sigue procedimientos axiológicos para demostrar algo bajo una lógica científica, y tampoco puede atribuirse lo que se creó después a Mariano Otero. En realidad, el nombre viene de una interpretación incorrecta que se hizo a lo largo de la historia del derecho mexicano, pues 1) la génesis del artículo 25 no se terminó de explicar, ya que no se previó una legislación reglamentaria que terminara la idea de la figura de amparo que propuso Otero; 2) de lo que se desprende del voto particular y del fraseo el artículo, Otero preveía un control político de la norma para hacer un control abstracto, impersonal y con efectos generales — cuestión que no se retomó en los proyectos subsecuentes—; y 3) Otero falleció en 1850 y nunca tuvo la oportunidad de ver qué pasaría si en su “fórmula” desapareciera el control político de la norma, con el que podría tener efectos generales su anulación.

⁴¹ Si nos remitimos al acta de reformas, establece que “*Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, la ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.*”. Artículo 5 del Acta de reformas. Véase en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

⁴²Ferrer Mac gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 83.

vi. Voto particular de Mariano Otero

El jalisciense Mariano Otero sostuvo que era necesario establecer mecanismos de contrapeso para aquellas normas de legislaturas locales que atentaran contra el pacto federal, para así evitar que un Estado fuera superior a la Unión o que este último concepto se convirtiera en una cuestión trivial e irrisoria.⁴³ Es decir, Otero seguía en la línea de establecer un mecanismo de frenos y contrapesos para normas de carácter político y que garantizara un sano sistema federal.

En el voto se plasmaron dos sistemas: el de anulación de leyes generales y el de amparo. El primero quedaba en manos del poder legislativo, y el segundo en las del poder judicial. El primero estaba previsto para cuando se afectasen poderes públicos y el segundo intereses de los particulares. Sin embargo, ambos buscaban proteger los derechos de los particulares y la regularidad del orden constitucional, pues una norma que atenta contra algún poder público puede traducirse incluso en un menoscabo de los derechos de particulares. No obstante, es importante hacer una acotación: en un sistema donde el control constitucional de normas se encomienda a las legislaturas tiene lógica que no se otorgue al poder judicial, pues el objetivo es trabajar en conjunto para evitar que existan inconstitucionalidades o situaciones que afecten los derechos los particulares. Para este mismo objetivo tienen las facultades divididas: el congreso se encarga de la parte general y el poder judicial de la particular.⁴⁴

Así, en la lógica de la propuesta tiene sentido que los jueces federales no tengan facultades para hacer un control general de las normas ya que alguien más lo hace (el poder legislativo), y por eso la propuesta de Otero era que las sentencias tuvieran efecto sólo entre los particulares. Pero dicho razonamiento pierde sentido cuando en las constituciones posteriores no se incluye la primera parte de la propuesta y recoge únicamente la segunda, pues se estaba dejando vigente la norma inconstitucional que motivó el juicio de amparo. Es decir, los constituyentes posteriores incluyeron de manera incompleta el sistema de anulabilidad de leyes y amparo que propuso Otero. Por eso, en palabras de José Barragán —de quien se recoge la idea de este párrafo—, es una verdadera aberración o verdad a medias, injusta y

⁴³ José Barragán Barragán. *Primera ley de amparo de 1861*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980). 15.

⁴⁴ Barragán, J. *Primera ley de amparo de 1861*. 16-17.

minimalista, prohibir al poder judicial pronunciarse de manera general sobre la constitucionalidad de leyes sólo porque así lo indica la fórmula Otero.⁴⁵ Así, es necesario afirmar un punto que ya se había señalado previamente y que al parecer comparte el Dr. Barragán: existe un mal entendimiento de la propuesta de don Mariano Otero.

vii. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Con base en el Plan de Ayutla —bandera del partido liberal en las Guerras de Reforma— el 14 de febrero de 1856 se convocó el Congreso Extraordinario Constituyente para la elaboración de una nueva constitución que terminó siendo promulgada el 5 de febrero de 1857.⁴⁶ Dicha constitución contó con un fuerte contenido ideológico de liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre Estado y el individuo, con doctrinas e influencia francesa donde el individuo y sus derechos eran el primordial y único objeto de las instituciones sociales y que siempre debían ser respetados como elementos super-estatales.⁴⁷ Resulta menester mencionar que para esta fecha don Mariano Otero —considerado uno de los padres del amparo junto don Crescencio Rejón— ya llevaba 7 años de haber fallecido, pues fue en esta constitución donde realmente nació la “fórmula Otero” como la conocemos hoy en día.⁴⁸ Hasta antes de esto, únicamente habíamos visto antecedentes de lo que fue el principio de relatividad de las sentencias, pero no fue sino hasta la Constitución de 1857 que se implementa por completo la prohibición absoluta de que la Corte se pronuncie de manera general respecto de la constitucionalidad de leyes.

Esta nueva Constitución recogió muchos principios instaurados en el Proyecto de la minoría de 1842⁴⁹ y, respecto del amparo y del artículo 25 del acta de reformas, buscó detallar más sus características. Por ejemplo, en el proyecto original de la Constitución, el artículo 102 mencionaba **a)** el objeto del amparo, que consistía en tutelar las garantías individuales; **b)**

⁴⁵ Barragán, J. *Primera ley de amparo de 1861*. 17-20.

⁴⁶ El congreso constituyente de 1856 y constitución de 1857 en Nuestra constitución historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. (Véase en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3403/8.pdf>) (Consultado el 11 de marzo de 2017).

⁴⁷ Burgoa Orihuela, I. *El juicio de amparo*. (México: Editorial Porrúa, 1994). P 123-124.

⁴⁸ Mariano Otero falleció en 1850 a causa de cólera a los 33 años de edad, por lo que en realidad el concepto que actualmente sigue del principio de relatividad de las sentencias —con todos los candados que le conocemos en el amparo contra leyes— no debería atribuírsele a su persona, ya que se formuló concretamente hasta la constitución de 1857. Respecto a la fecha de defunción puede consultarse en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/OMM17.html> (Consultado el 9 de marzo de 2017).

⁴⁹ Ver apartado previo: “Congreso de 1842 para reformar la constitución de 1824”.

algunos principios como el de instancia de parte agraviada o el de relatividad de las sentencias; c) que serían los tribunales federales quienes llevarían el juicio, o bien, los estatales siempre que fuera en conjunto con los anteriores (dependiendo el caso), y d) un jurado popular que se encargaría de juzgar el acto “de la manera que disponga la ley Orgánica”.⁵⁰ De dichos planteamientos cabe destacar que el jurado popular nunca llegó a concretarse en la práctica, pues se eliminó en la “comisión de estilo” que a pesar de que su único objetivo era verificar la redacción del texto, terminó influyendo trascendentalmente en la naturaleza del juicio de amparo.⁵¹

A pesar de que hubo una mayoría en favor del artículo que establecía el amparo, hubo algunas observaciones como la del diputado Ignacio “el nigromante” Ramírez que se pronunció en contra, pues le parecía una invasión de la esfera de facultades del poder legislativo el hecho de conferir la facultad a los jueces de declarar la inconstitucionalidad de leyes, y que la única manera “real y efectiva de hacer control constitucional era en el repudio de la opinión pública de los actos emanados de órganos legislativos que fueran violatorios de la constitución”.⁵² Asimismo, Anaya Hermosillo consideró que otorgar el control constitucional al poder judicial acabaría con la división de poderes.⁵³ No obstante estas críticas, algunos congresistas defendieron la institución jurídica y se aprobó, para quedar como sigue:

ART. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

ART. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán á petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que

⁵⁰ Ferrer Mac gregor, E. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 85.

⁵¹ No obstante que el jurado había sido aprobado por la mayoría, cuando se presentó el nuevo proyecto, sin el artículo que lo contemplaba, no hubo ninguna objeción o réplica al respecto, sino que fue hasta 1879 que se acusó al diputado León Guzmán haber cometido fraude parlamentario y porque el cambio había pasado desapercibido. Véase en: Mac gregor. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 87-88.

⁵² Burgoa Orihuela, I. *El juicio de amparo*. 127-128.

⁵³ Ferrer Mac gregor, E. *La acción constitucional de amparo en México y España*. 86.

verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Como puede verse, aquí es donde se añade por primera vez el principio de relatividad de las sentencias junto con la prohibición absoluta de hacer una declaración general respecto de una ley o acto. Fue hasta este momento de la historia del juicio de amparo donde expresamente se limita la facultad del Poder Judicial para hacer un pronunciamiento general respecto a alguna norma general (o acto). Esto, desde el punto de vista de este trabajo, puede entenderse por tres cuestiones fundamentales: **i)** el miedo heredado del legislador de crear otro supra poder al dotar de facultades arbitrarias al poder judicial; **ii)** la preocupación de los congresistas de respetar el principio de división de poderes; y **iii)** la necesidad de dotar de legitimidad al juicio de amparo ante los constituyentes por las anteriores dos preocupaciones. En este sentido, puede entenderse que en el contexto se haya creado candados para no extralimitar el actuar del poder judicial, y es sumamente comprensible teniendo en cuenta que era una etapa de transición, una etapa complicada para la consolidación del Estado mexicano. Sin embargo, es un contexto que ya no responde al nuestro, por lo que sería importante cuestionarse —en este momento del estudio— si el principio de relatividad de las sentencias debería mantener su misma naturaleza respecto a la facultad para hacer pronunciamientos generales sobre la constitucionalidad de normas en las sentencias de amparo.

viii. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Nuestra actual constitución dejó de lado el carácter individualista de su predecesora, pues ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que las reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio.⁵⁴ En este sentido, puede afirmarse que en la constitución vigente permea una teoría más apegada a la rousseauniana, que se inclina por afirmar que las garantías de los individuos frente al poder público son otorgadas por la propia sociedad, única titular de la soberanía. Es decir, la sociedad hace una renuncia de sus prerrogativas para que después sean restituidas a los individuos, no por una cuestión obligatoria, sino por una gracia o concesión que el mismo Estado —al que se le otorgaron en

⁵⁴ Burgoa Orihuela, I. *El juicio de amparo*. 130.

un primer momento— le da a sus gobernados. Al prever también las garantías sociales como derechos otorgados a determinadas clases sociales menos favorecidas —como las de los obreros y campesinos en los artículos 27 y 123— y las obligaciones públicas individuales — donde el Estado impone al individuo hacer uso de sus bienes en beneficio de la sociedad— se propició un fuerte intervencionismo del Estado para proteger dichas garantías, a diferencia de la antigua constitución, cuyo objetivo principal era la preservación de los derechos y garantías del individuo.⁵⁵

El juicio de amparo no sufrió cambio sustancial con respecto a la constitución de 1857, pues su desarrollo tuvo bastante éxito a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y ya había fijado una tradición jurídica de primer orden; había sido arraigado en la conciencia popular y había demostrado su eficiencia frente a las arbitrariedades y despotismos para salvaguardar derechos como la libertad, la propiedad y la vida de las personas.⁵⁶ Incluso, en el diario de debates se reconoce al amparo como “la verdadera creación del genio de los constituyentes de 1857, que honra nuestro derecho constitucional”.⁵⁷ Por esta y otras razones, el constituyente de Querétaro buscó consagrarlo y mejorarlo, pero no modificó sustancialmente su contenido más allá de discutir algunos temas como la procedencia y sentar de manera más munición algunos principios y bases del juicio de amparo.⁵⁸ Así, los artículos 101 y 102 pasaron a ser el 103 y 107 de la constitución que nos rige hoy en día, y ahora sí previeron la procedencia del juicio de amparo contra negocios o resoluciones judiciales (cuestión que no era muy clara en la constitución del 57). Es interesante mencionar que dentro de los derechos fundamentales se introdujeron los artículos 14 y 16 que contienen el principio de legalidad, a partir de los cuales el ámbito protector del amparo se hizo extensivo a toda la constitución y, en general, a todo el orden jurídico nacional.⁵⁹

Para lo que nos interesa del presente estudio, cabe mencionar que se mantuvo casi intacto el principio de relatividad de las sentencias. Técnicamente se importó el enunciado normativo de la Constitución de 1857 a la vigente y no tuvo mayor discusión en la cámara. Sin embargo, es necesario mencionar que en esta época se acababa de librar una revolución y el Estado

⁵⁵ Burgoa Orihuela, I. *El juicio de amparo*. 130-132.

⁵⁶ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. (México: Editorial Porrúa, 2009). 505.

⁵⁷ Consultable en el pie de página 16. Tena Ramírez, F. *Derecho constitucional mexicano*. 505.

⁵⁸ Tena Ramírez, F. *Derecho constitucional mexicano*. 505.

⁵⁹ Ferrer Mac-gregor, E. *La acción constitucional en México y España*. 90.

apenas se estaba consolidando, así que lo indispensable en esos momentos era encontrar legitimación en las instituciones y atender a las causas que dieron inicio al levantamiento, como los derechos laborales, los derechos agrarios y la no reelección. El juicio de amparo tenía una trayectoria bastante funcional y seguro en la mente del constituyente no cruzó la idea de hacer modificaciones técnicas a la institución.

ix. La nueva ley de amparo de 2013

El 15 de febrero de 2011 se presentó la iniciativa de algunos diputados para emitir una nueva ley de amparo que se adecuara a las recientes —en ese momento— reformas constitucionales en materia de derechos humanos que habían ampliado el objeto de protección del amparo, por lo que era necesario modernizarlo y fortalecerlo para mantenerlo como el instrumento jurisdiccional más importante dentro del orden jurídico mexicano. Asimismo, se expresó que, debido a las transformaciones políticas, sociales y culturales de las últimas décadas, era necesario adecuar y armonizar las leyes y las instituciones a fin de garantizar que esos cambios se inscriban dentro del marco del Estado democrático de Derecho, y el ejemplo perfecto para hacerlo era el juicio de amparo.⁶⁰

El primero de los cambios referidos en las reformas constitucionales —como ya se adelantó— es la ampliación del objeto de protección del juicio de amparo. Ahora no sólo protegía los derechos humanos —antes garantías individuales— establecidos en la constitución, sino que ahora reconocía y protegía los de derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano fuera parte, por lo que la nueva materia de protección necesitaba parámetros que respondieran a ella.⁶¹

Un segundo cambio constitucional fue el tipo de “interés” o afectación que se requiere para solicitar el amparo y obtener la protección, pues antes era necesario demostrar la relación directa entre el acto reclamado y la afectación al derecho subjetivo que se alude violado; y desde luego, era necesario ser su titular. Este requisito ya no respondía a las necesidades actuales, por lo que se abrió la posibilidad de que el juicio se promoviera con el simple hecho

⁶⁰ Exposición de motivos de la iniciativa del 15 de febrero de 2011 para la creación de la nueva Ley de Amparo. Disponible en:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/1.%20Iniciativa%2015%20feb%202011.pdf>. 2.

⁶¹ Exposición de motivos de la nueva ley de amparo. 3.

de probar el interés legítimo, que consiste, *grosso modo*, en demostrar que el gobernado ha sido afectado por un acto que repercute directamente en un derecho reconocido por el orden jurídico, o bien, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.⁶² Es decir, ya no se exigía ser el titular del derecho subjetivo violado para promover el juicio de amparo, sino que ahora bastaba con recibir un impacto en tu esfera jurídica o que la modificara para situarte en la hipótesis y solicitar la protección federal. De cierto modo, esto puede interpretarse como una excepción o una nueva modalidad del principio de instancia de parte agraviada (o agravio personal y directo) que se plasmó en 1857, cuando se creó el amparo.

El tercer cambio constitucional referido en la exposición de motivos —y el más importante para efectos de nuestro estudio— es el relativo a los efectos de las sentencias, que “extendió la protección del amparo a las personas que incluso no hubiesen participado en el litigio en el que una norma general se hubiese declarado inconstitucional, con excepción de las normas tributarias”.⁶³ Esta reforma constitucional permitió, por primera vez en la historia del juicio de amparo, la posibilidad de que existiera una excepción al principio de relatividad de las sentencias y, desde nuestro punto de vista, la exposición de motivos plantea muy bien la importancia de esto. Si bien se concuerda que este principio ha sido el eje rector del juicio de amparo por más de un siglo, también es cierto —como lo plantea la exposición de motivos— que ya no responde a las condiciones actuales del sistema jurídico y de la sociedad.

La fórmula Otero o principio de relatividad de las sentencias carece de justificación en un sistema que busca garantizar el principio de supremacía constitucional, la regularidad del ordenamiento jurídico y el principio de igualdad ante la ley, pues debido a las condiciones de desigualdad económicas y sociales deviene injusto que permanezcan vigentes normas que, a pesar de ya haber sido declaradas inconstitucionales por el máximo tribunal, sigan siendo aplicables para el resto de gobernados que no han promovido un amparo.⁶⁴ Es decir, resulta una terrible injusticia exigir a todos los gobernados que acudan al juicio de amparo para que se les “inaplique” una norma que ya ha sido declarada inconstitucional. Esto tuvo sentido a mediados del siglo XIX para dotar de legitimidad al amparo entre los juristas y legisladores

⁶² Exposición de motivos de la nueva ley de amparo. 3-4.

⁶³ Exposición de motivos de la nueva ley de amparo. 4.

⁶⁴ *Ibidem*.

escépticos que lo miraban como una amenaza al principio de división de poderes, pero una vez superado ese temor y entendiéndolo como un mecanismo para garantizar un sistema de frenos y contrapesos, ya no existe razón para mantener al principio de relatividad de las sentencias como principio inalterable.

En este sentido, la exposición expresa la necesidad de distinguir entre las sentencias cuyo pronunciamiento aluda a normas generales y las que versen sobre actos de autoridad. Sin embargo, hasta ahí quedaron las bonitas intenciones de la nueva ley, pues lamentablemente tomaron una trágica decisión que denota un severo problema de técnica jurídica y un cobarde intento de establecer un verdadero sistema de frenos y contrapesos.⁶⁵ A pesar de que el preámbulo de la iniciativa plantea un discurso respecto a la necesidad de establecer sistema de control de constitucionalidad que acabe con el problema que genera la fórmula Otero en el amparo contra leyes, al momento de desglosar los contenidos de la nueva ley no termina de dar el paso completo. Desde la perspectiva de este trabajo, la decisión del Congreso de la Unión no fue suficiente para resolver las necesidades planteadas, pues estableció una serie de requisitos y de “pasos” que hacen sumamente tedioso el procedimiento para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad.

El apartado de sentencias busca “rescatar” lo mencionado por la Comisión, cuya postura fue que “aun cuando se introduce la declaración con efectos generales, debe mantenerse también la declaración con efectos relativos, pues tratándose de sentencias en amparo contra normas generales requiere ambas posibilidades”.⁶⁶ La iniciativa mantuvo ambas posibilidades, y estableció requisitos absurdos y tediosos para emitir una declaración de inconstitucionalidad efectos generales, como el hecho de que existan tres sentencias de amparo en revisión en el mismo sentido y que exista una mayoría calificada de ocho votos.

A mayor abundamiento, es necesario señalar que lo tedioso en solicitar tres asuntos en el mismo sentido es que, si en el primero ya se declaró inconstitucional la norma, no existe

⁶⁵ Me atrevo a decir cobarde, pues desde el punto de vista del autor el poder legislativo no se atrevió a conferirle a la Suprema Corte la facultad de declarar con efectos *erga omnes* la inconstitucionalidad de la norma, como lo hacen otros tribunales constitucionales en países como España, Chile, Colombia y Alemania. Además, me parece una cuestión sumamente cínica por parte de órgano legislativo, pues a pesar de señalar y estar consciente de la injusticia que implica mantener normas inconstitucionales vigentes para personas que no se han amparado, no le otorgaron al poder judicial la posibilidad de facilitar el control constitucional en beneficio de los gobernados.

⁶⁶ Exposición de motivos de la nueva ley de amparo. 17.

ningún sentido práctico en solicitar a la Suprema Corte resolver lo mismo de manera reiterada para declarar la inconstitucionalidad de la norma de forma general. No obstante, el requisito anterior no es suficiente. Además, para proceder a la declaratoria general de inconstitucionalidad se debe iniciar un procedimiento autónomo sumamente tedioso, tardío e ineficiente para el resultado, pues además del tiempo que lleva hacer la sentencia, listarla y discutirla en el Pleno, necesita una mayoría calificada para llevar a cabo una resolución por medio de la cual se le hará constar al poder legislativo la existencia de una norma inconstitucional, para que el lapso de 90 días modifique su contenido pues, de lo contrario, entonces sí será eliminada del orden jurídico nacional.⁶⁷ Este tema se tocará en el siguiente capítulo, donde se expresará una crítica mucho más elaborada a esta institución.

Así, es menester concluir que si bien esta iniciativa tuvo buenas intenciones al momento de ser emitida y parecía prometedor el avance para superar las desigualdades e injusticias que puede generar el principio de relatividad de las sentencias, la verdad es que el problema no se solucionó y necesita ser re considerado. Como puede desprenderse de los antecedentes planteados, el principio de relatividad de las sentencias cumplió su cometido de dotar de legitimidad al amparo en momentos donde la fragilidad del Estado mexicano no permitía una participación más activa del poder judicial en un sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, como también lo resalta la exposición de motivos aquí reseñada, las condiciones sociales, políticas y económicas han cambiado y el principio de relatividad de las sentencias —junto con la prohibición de hacer declaratorias generales en sentencias⁶⁸— no necesariamente es compatible con ellas, por lo que es necesario reconsiderar la solución que se buscó en 2013 que sigue respetándola en todos los casos. Así, este trabajo busca precisamente indagar más en la posibilidad de desaparecer por completo la “fórmula Otero”⁶⁹ —en alguna hipótesis del sistema jurídico— o encontrar una excepción absoluta al principio aquí tratado, para que en alguna instancia del poder judicial de la federación se pueda emitir una sentencia con efectos generales de inconstitucionalidad de una norma, sin necesidad de

⁶⁷ Exposición de motivos de la nueva ley de amparo. 21-23.

⁶⁸ Aunque ya no es textual en la Constitución, sigue estando implícita en el sistema de amparo.

⁶⁹ Pese a que manifesté estar en contra de referirme así al principio de relatividad de las sentencias, para no sonar repetitivo he decidido utilizar esta denominación y añadirle comillas con el objetivo de darle una connotación sarcástica, en atención a mi desagrado de llamarle “fórmula Otero”.

iniciar un procedimiento extra o que se deba resolver de manera reiterada el mismo problema jurídico.

CAPÍTULO II. La necesidad de admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias

La necesidad de buscar la desaparición o una excepción al principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero no es un tema novedoso en la discusión académica. Distinguidos juristas a nivel nacional y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX han abordado esta discusión; entre ellos destacan las ideas del ex ministro don Juventino V. Castro y Castro, del Dr. Héctor Fix-Zamudio, del actual ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, entre otros más, que con sus ideas han inspirado este trabajo. Las ideas con mayor consenso entre los diversos juristas es que la concepción tradicional de la fórmula Otero viola el principio de igualdad ante la ley, y el de supremacía constitucional; que dicho principio es propenso a generar condiciones de discriminación en el ordenamiento jurídico, y otras más que serán desarrolladas más adelante.

Los temas a desarrollar en el presente apartado son dos y, precisamente, uno de ellos es estudiar la necesidad de encontrar una excepción al principio de relatividad de las sentencias y recopilar argumentos de por qué es necesario que exista la posibilidad de emitir una sentencia que tenga efectos generales cuando se pronuncie respecto a la inconstitucionalidad de una norma. El segundo consiste en hacer una crítica al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, para concluir que dicha institución no solucionó el problema al que nos enfrentamos para mantener un sano ejercicio de regularidad del orden constitucional.

Con lo anterior se busca hacer una justificación más elaborada de por qué es necesario permitir que en el ordenamiento jurídico mexicano haya la posibilidad de emitir una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma y que tenga efectos generales, como en otros tribunales constitucionales del mundo. De alguna manera esto ha sido delineado por Domingo García Belaunde cuando habla del particular caso de la Suprema Corte de nuestro país, que a raíz de la reforma constitucional de 1994 que se le dio atribuciones para conocer de temas específicamente constitucionales, con lo que ha tenido cierto parentesco con las Salas o cortes constitucionales de otros países. Sin embargo, la realidad es que aún no se ha podido consolidar como tal. Entre las distintas razones que rodean esta idea está el hecho de que aún conoce muchos temas relacionadas con el quehacer judicial de la federación, es el

ente jerárquico más alto del Poder Judicial. Equipararla a un tribunal constitucional podría considerarse un exceso, por lo que se le ha considerado como una corte ordinaria con prevalente función constitucional.⁷⁰

En estos mismos términos se ha pronunciado Joaquín Brage Camazano al analizar a la Suprema Corte después de su facultad de conocer acciones de inconstitucionalidad a raíz de las reformas de 1988, 1994, 1996 y los acuerdos plenarios que la misma ha hecho para la distribución de competencias para conocer los asuntos. Así, desde su perspectiva la Suprema Corte está muy cerca de consolidarse como un tribunal constitucional, pero muchas de sus atribuciones de legalidad y su funcionamiento no se lo han permitido, pese que se ha autocalificado como tal en diversas resoluciones. En este sentido, es importante señalar algunos aspectos con los que debe contar para consolidarse como un tribunal constitucional; algunos de ellos son el modo de interpretar la constitución⁷¹, el tipo de sentencias, su publicidad, etc.⁷² Respecto al tema de las sentencias, una de las características que comparten los tribunales constitucionales que se adscriben al modelo “austriaco” es la de emitir sentencias *erga omnes* y, si bien en nuestro sistema jurídico existe la posibilidad de que la Corte emita sentencias de acciones de inconstitucionalidad en las que invalide normas con efectos generales, los supuestos de procedencia de aquél medio de control están resumidos y únicamente se legitima a los órganos del Estado para promoverlas⁷³. Por ende, al no tener la sociedad un mecanismo para acceder a un medio de impugnación eficiente, es necesario consolidar al juicio de amparo contra leyes como un medio de control constitucional que permita mantener de manera efectiva la regularidad constitucional de nuestro ordenamiento jurídico. Máxime, cuando son ellos quienes están en constante interacción con el ordenamiento jurídico y quienes afrontan las consecuencias de normas que vulneran el orden constitucional

⁷⁰ Domingo García Balaude. *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*. (México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2004). 59-60.

⁷¹ Este tema podría ser materia de otra investigación, pues implica estudiar la manera en que los órganos del congreso designan a los ministros, que debería haber un filtro para que las personas designadas sean aquellas encargadas de tener conocimientos constitucionales y no únicamente en la resolución de asuntos jurisdiccionales o de la administración pública.

⁷² Joaquín Brage Camazano. *La acción abstracta de inconstitucionalidad*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf> (Consultado el 13 de mayo de 2017). 128-129.

⁷³ Esto será analizado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Si bien puede decirse que en la nueva ley de amparo y en la reforma constitucional se dio un avance significativo al modificar el contenido textual del principio de relatividad de las sentencias —que contenía la prohibición expresa a la Corte en el artículo 107 constitucional— y al contemplar el procedimiento de declaratoria de inconstitucionalidad, la verdad es que no dio solución al problema de fondo. El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad termina siendo muy tedioso y poco efectivo para mantener la regularidad del orden constitucional. Es decir, lo complicado del trámite termina convirtiéndolo en un proceso casi de letra muerta, como se demostrará en la segunda parte de este capítulo. Así, por razón de método, primero se empezarán a desarrollar los argumentos de por qué sí se deben emitir sentencias con efectos generales; después se desestimarán aquellos argumentos en contra de esto —que han sido planteados por diversos académicos—, y finalmente se hará un análisis cualitativo de la declaratoria general de inconstitucionalidad como figura jurídica así como uno cuantitativo de los procedimientos iniciados ante la Suprema Corte de Justicia para saber cuántos se han fallado, cuántos se han quedado en trámite, y por qué se han quedado en dicha situación procesal; ello, en aras de determinar si es funcional o no dicho procedimiento.

i. ¿En qué medio de control constitucional debería permitirse una excepción al principio de relatividad de las sentencias?

A estas alturas del estudio es importante responder una de las preguntas que dio origen a esta tesis: ¿en qué medio de control constitucional podría desaparecer la fórmula Otero? O bien ¿emitirse una sentencia que declare la inconstitucionalidad una norma y la invalide con efectos *erga omnes*? Como ya se ha ido delineando, esta tesis defiende que es en el amparo indirecto contra normas generales. Dicha idea ya había sido plasmada en el primer capítulo, cuando se analizó el verdadero origen del principio de relatividad de las sentencias en el proyecto de Manuel Crescencio Rejón, y el argumento atendía a la naturaleza del acto impugnado. No es lo mismo un acto administrativo o una resolución judicial —pues éstas individualizan el derecho para un caso en concreto— que un acto legislativo, como la emisión de una norma que tiene una aplicación general. La misma lógica sigue este trabajo al descartar al amparo directo como medio, puesto que el procedimiento seguido en este tipo de juicio está dirigido a impugnar una norma individualizada (sentencia o resolución) que puso fin a

otro procedimiento, y que si bien puede existir un pronunciamiento sobre si la aplicación de determinada ley general es o no constitucional, lo cierto es que dicho medio no está dirigido a impugnarla directamente, sino la aplicación que hizo el juzgador en torno a la misma. Por ende, se descarta la posibilidad de que exista una excepción a la fórmula Otero en el amparo directo.

Ahora bien, es de suma importancia identificar en el amparo indirecto cuál es el acto reclamado y su naturaleza, ya que consideramos que los efectos de la resolución deberían atender a los efectos del acto. Por ejemplo, un decreto expropiatorio es de carácter obligatorio para el caso en concreto y afecta sólo a una persona o a un número reducido de estas. En cambio, una ley tiene un carácter de generalidad y su afectación es *erga omnes* siempre que se actualicen los elementos de la hipótesis abstracta prevista en la misma. Si bien ambos son actos de naturaleza distinta que tienen consecuencias diversas, la relatividad de las sentencias hace que sólo se pronuncie sobre una persona, cuando los efectos de ambos actos tienen naturaleza distinta.⁷⁴

A mayor abundamiento, es importante plantear una diferencia más elaborada entre un acto administrativo, un acto decisorio judicial y un acto legislativo. Así, tanto el acto administrativo como el judicial contemplan una situación jurídica concreta, referida a una persona, a un grupo de personas o a una sociedad con personalidad jurídica, que tanto la autoridad administrativa como la judicial analizan para aplicar una norma al caso que, a su juicio, debe regirle. Así, se considera que el acto administrativo y el judicial están regidos por un natural principio de relatividad, pues a ninguna persona se le puede exigir que esté a lo resuelto por la autoridad administrativa o judicial que resolvió una cuestión contenciosa similar, pues han sido ajenas a aquella. Por ende, podemos destacar que dichos actos tienen una naturaleza específica, personal y concreta.⁷⁵

En cambio, el acto legislativo tiene una naturaleza totalmente distinta. La ley o norma general que se expide por la legislatura tiene una naturaleza general, impersonal y abstracta. El acto legislativo crea disposiciones jurídicas obligatorias para toda persona que se sitúe dentro de

⁷⁴ Este párrafo está construido con base en las ideas planteadas por el ex ministro Juventino Castro y Castro. Véase en: Juventino Víctor Castro y Castro. *Hacia el amparo evolucionado*” (México: Editorial Porrúa, 1997). 10-15.

⁷⁵ Castro y Castro, J. *Hacia el amparo evolucionado*. 14-15.

la hipótesis normativa, y que puede ser autoaplicativa, en cuyo caso produce efectos jurídicos sobre las personas de inmediato. Así, la generalidad significa que a toda persona que se encuentre en el supuesto normativo se le aplicará por igual la consecuencia jurídica, constituyendo así el principio de igualdad ante la ley.⁷⁶ En este sentido, hemos de concluir que la naturaleza de los actos contrastados es sustancialmente distinta, por lo que no debería extenderse el alcance del principio de relatividad de las sentencias cuando se pronuncian respecto de actos legislativos, ya que por naturaleza estos últimos tienen efectos generales y podría incluso romperse con el principio de igualdad ante la ley antes mencionado. Por lo tanto, la propuesta es que la desaparición de la fórmula Otero se dé únicamente en el amparo indirecto contra leyes y no cuando se trate de un acto administrativo en concreto o una resolución judicial (ya sea que ponga o no fin al juicio).

ii. ¿Por qué es necesario admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias en el amparo indirecto contra normas generales?

Una vez planteado que el amparo indirecto contra normas generales es el medio de control constitucional en el que podría desaparecer (o bien, encontrar una excepción) la fórmula Otero, es necesario esbozar el resto de los argumentos que sustentan el por qué es importante permitir la emisión de una sentencia que declare la invalidez de una norma con efectos *erga omnes*. Quienes se oponen a la idea de desaparezca la fórmula Otero y se permitan estos procedimientos anulatorios sostienen que son peligrosos para el principio de división de poderes, pues el poder judicial puede llegar a ejercer un verdadero control sobre el legislativo. Sin embargo, en una reflexión más profunda puede verse que en realidad no se están planteando posiciones jerárquicas en el que un poder es superior al otro, sino que se pretende preservar el principio de supremacía constitucional. Lo anterior, en virtud de que lo único que está encima de los poderes es la misma constitución, ya que es quien les fija las atribuciones. Al poder judicial únicamente se le otorga la facultad de vigilar la correcta interpretación de la ley suprema⁷⁷, y lo que se busca en este trabajo —respecto a desaparecer la fórmula Otero— es precisamente reafirmar dicha atribución y otorgarle facultades anulatorias contra desobediencias de los otros poderes creados. Es decir, reconocer y

⁷⁶ Castro y Castro, J. *Hacia el amparo evolucionado*. 15-16.

⁷⁷ Castro y Castro, J. *Hacia el amparo evolucionado*. 17.

reafirmar la facultad de “árbitro” otorgada desde la Constitución al poder judicial para mantener la regularidad constitucional, que a su vez es regulada por el mismo poder legislativo al emitir las normas bajo las que se rige el poder judicial, para así reforzar el sistema constitucional, pero no destruirlo como muchos afirman.

Hoy en día la fórmula Otero no abona a esta idea pues nuestro sistema de amparo permite la existencia de las “desobediencias” del poder legislativo; es decir, la existencia de normas declaradas inconstitucionales. En palabras de Juventino Castro y Castro, sería iluso pensar que tenemos un destacadísimo medio de defensa constitucional cuando hablamos del amparo contra leyes pues, al pensar en este medio de defensa, parece que es posible atacar de frente y destruir —cuando la acción correspondiente es fundada— a esa ley que rompe con el sistema constitucional, y que la resolución que se emita podrá hacer que pierda vigencia la misma. Sin embargo, esto no es así, pues la fórmula Otero estuvo durante muchos años rigiendo a partir de la fracción segunda del artículo 107 constitucional, e impedía a nuestro alto tribunal (y a cualquier otro) emitir sentencias donde se pronunciará de manera general o *erga omnes* sobre la inconstitucionalidad de una norma general; la misma ordenaba que los efectos de las sentencias tuvieran efectos particulares y únicamente entre las partes que estuvieron involucradas en el proceso. Esto hacía que la norma declarada inconstitucional siguiera rigiendo a los demás con excepción de aquel que activó legítimamente al tribunal constitucional. Por ende, en un sentido muy puro, no existe el amparo contra leyes, sino un estado de excepción que permite la no aplicación de la ley para una persona que obtuvo una sentencia favorable; es decir, existe amparo contra la aplicación de una norma, pero no contra la norma. Así, en aras de revolucionar y mantener vivo este mecanismo de defensa es importante repensar el concepto del amparo contra ley, para asegurar que los gobernados tengan un medio efectivo de control constitucional.⁷⁸

En términos similares se ha pronunciado don Felipe Tena Ramírez al decir que el amparo siempre ha sido una defensa del individuo dentro del orden de la Constitución, pero no una defensa directa y autónoma de la constitución.⁷⁹ Esto puede entenderse —como se explicó en el capítulo anterior— en virtud del carácter individualista que tenía la constitución de 1857

⁷⁸ Castro y Castro, J. “Hacia el amparo evolucionado”. 17-19.

⁷⁹ Tena Ramírez, F. *Derecho constitucional mexicano*. 532.

y del temor que existía entre los constituyentes de hacer al amparo tan general e invasivo que atentara contra la división de poderes y que hiciera del poder judicial algo similar al “monstruo” que representaba el supremo poder conservador de 1836. Sin embargo, estas conclusiones ya no responden al contexto actual y podría decirse que ya están superadas hasta cierto punto, pues como se ha podido delinear en los párrafos anteriores, dicho control constitucional no rompe con la división de poderes, y el judicial no invade las facultades del congreso, sino que actúa como árbitro en virtud de una facultad constitucional que la misma norma fundamental le otorga para invalidar aquellas que vayan en su contra; tampoco podría hablarse de un supremo poder conservador, porque las reglas procesales del mecanismo son emitidas por el mismo poder legislativo y evitan que se ejerza indiscriminadamente. Así, al establecer requisitos procesales se fortalece el sistema de frenos y contrapesos, lo que imposibilita —o hace más difícil— que exista un control arbitrario o político de la regularidad constitucional por parte del poder judicial.⁸⁰

El segundo argumento que sustenta esta tesis para justificar la desaparición de la fórmula Otero en los términos planteados tiene que ver con que ésta vulnera el principio de supremacía constitucional. De conformidad con nuestro sistema jurídico, la Constitución es la norma suprema y cualquier norma de rango inferior que la vulnere debería ser nula y debe dejar de ser aplicada. La constitución es norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, y la validez de todas las normas y actos dependen de su conformidad con la misma. No obstante, el principio de supremacía constitucional —bajo esta concepción— se ve afectado al permitir la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por algún órgano facultado para ello puesto que siguen siendo válidas para aquellas personas que no han recibido la protección de la justicia federal. Así, realmente existen como derecho válido, pese a ya haber sido calificado de inconstitucional, o bien, de inválido.⁸¹

Una tercera noción que puede ser argumentada y que está totalmente vinculada con la anterior es el hecho de que la fórmula Otero afecta la regularidad constitucional del orden jurídico. De conformidad con la teoría de la regularidad de los sistemas de Hans Kelsen, el ordenamiento jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma

⁸⁰ Conclusión hecha por el autor a partir de la investigación recabada en el presente trabajo.

⁸¹ Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. *Hacia una nueva ley de amparo*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002). 115.

de grado superior determina la forma de creación y, en ocasiones, el contenido de la norma de grado inferior. Cuando el contenido de una norma inferior es conforme con el de la norma superior, entonces existe regularidad. La misma puede ser considerada como formal si se respeta la forma de creación, y será material cuando el contenido de la inferior es conforme al de la superior. Así, según la teoría de estos sistemas, las normas que son irregulares —por no ser conformes a la norma superior— deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos previstos para tal situación. El principio de relatividad de las sentencias rompe con dicho mandato, pues a pesar de que exista una declaración de un órgano especializado de que una norma es irregular, sigue formando parte del sistema jurídico, sigue siendo vigente y sigue siendo aplicada. Incluso, puede afirmarse que van a existir distintos ordenamientos jurídicos dependiendo el individuo.⁸² Es decir, si el individuo se amparó contra la norma irregular, entonces se le inaplica, por lo que será un ordenamiento jurídico aplicable distinto a aquel que rige a una persona que no lo hizo, pues la norma irregular sí puede ser aplicada a éste último.

Un cuarto argumento, estrechamente vinculado con lo anterior, es que el principio de relatividad de las sentencias puede propiciar condiciones jurídicas desiguales entre gobernados y violentar el principio de igualdad ante la ley. La obligatoriedad de normas inconstitucionales para gobernados que no cuentan con sentencias de amparo favorables va a seguir existiendo, mientras que para quienes se ampararon no. Esto de ninguna manera implica tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, y mucho menos puede ser justificado con esta lógica, pues la consecuencia atiende a si el gobernado se amparó o no, y no a si el individuo se encontraba en una situación o condición determinada. Es decir, puede ser que en una situación jurídica dos individuos estén en el mismo supuesto normativo (con las mismas características del acto en concreto y con circunstancias personales similares) y son acreedores de una sanción; sin embargo, uno tiene una sentencia favorable que declara inconstitucional el artículo aplicable, mientras el otro no. En estas circunstancias, la ley fue desigual para las dos partes sin alguna razón justificada más allá de que uno sí activó el mecanismo judicial y el otro no. Por ende, se considera que se vulnera el derecho de acceso a la justicia, y de igualdad ante la ley, pues mientras a un individuo no se le aplicó el artículo

⁸² Zaldívar Lelo de Larrea, A. *Hacia una nueva ley de amparo*. 116.

—por haberse amparado en contra del mismo, y al haber recibido la protección federal contra la norma irregular— al otro sí y de forma integral, a pesar de existir una resolución que declara al mismo artículo como inconstitucional, inválido o irregular.⁸³ Esta misma dinámica será aplicable al resto de las personas que no se ampararon.

Otro punto análisis —que deriva como consecuencia de este último punto— es la discriminación que puede presentarse en demérito de aquellas personas que no tienen posibilidades para acceder a la justicia federal. Esto es causa —en muchas ocasiones— de la falta de recursos económicos o conocimientos necesarios que impiden acceder a los tribunales a solicitar el amparo. Si bien muchos podrían alegar que esto se puede solucionar en virtud de la suplencia de la queja por la situación de vulnerabilidad, la verdad es que las formalidades que rodean la presentación de una demanda conlleva necesariamente un ligero bagaje de conocimiento jurídico. Es decir, recurrir a tribunales finalmente cuesta determinada cantidad de dinero para contratar a alguien que conozca la materia, o tiempo que pueda emplear el gobernado para saber cómo presentar un amparo. En caso de no tener alguno de estos elementos termina aceptando la realidad de que se le ha aplicado una norma que ha sido declarada inconstitucional por otra resolución judicial. En este sentido, una vez más es notorio que la fórmula Otero afecta el principio de igualdad ante la ley, ya que a uno sí se les aplica una norma a pesar de haber sido calificada como inconstitucional, mientras que al otro que sí recibió sentencia, no.

El quinto argumento que sostiene esta tesis es respecto al funcionamiento de la Corte, pues al invalidar una norma, encontraría solución general al resto de amparos que se vienen argumentando en un mismo sentido (en contra de la misma ley por las mismas razones). Emilio Rabasa a principios del siglo pasado sostuvo que la Corte tenía un severo problema de rezago, afirmaba que no se daba abasto para resolver todos los asuntos que entraban en su conocimiento, por lo que a este fenómeno lo llamó “la imposible tarea de la Corte”.⁸⁴ Dicha categoría o calificativo sigue siendo vigente hoy en día, pues la Suprema Corte sigue resolviendo una gran cantidad de asuntos tanto de legalidad como de constitucionalidad, y

⁸³ Zaldívar Lelo de Larrea, A. *Hacia una nueva ley de amparo*. 116-117.

⁸⁴ Esto se empezó a criticar este fenómeno en virtud de la carga descomunal que también había contribuido el amparo contra negocios judiciales. Véase en: Emilio Rabasa. *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000). 103-110.

aunque la propuesta de esta tesis únicamente ayudaría a reducir la carga de trabajo que implican los amparos en revisión, lo cierto es que también sería benéfico para reducir y evitar el estudio tanto de aquellos asuntos que llegan para sentar jurisprudencia por reiteración, como para facilitar la resolución de casos que ven otros órganos inferiores del poder judicial. Es decir, el hecho de declarar inconstitucional una norma e invalidarla, ayudaría a los jueces de distrito a conceder en los mismos términos el amparo a los quejosos, y al ser invalidada para el resto de los gobernados, ya no tendrían que resolver nunca más algún amparo sobre dicha norma, lo que supondría una verdadera disminución en la carga de trabajo.

Respecto a la cantidad de amparos en revisión que llegan al alto tribunal, podríamos señalar que sí han sido una cantidad considerable en los últimos tres años. Por ejemplo, en 2014 se registraron en la Suprema Corte de justicia 1029 Amparos en Revisión, en 2015 hubo 1482, y en 2016 llegaron 1260.⁸⁵ Es entonces que surge una interrogante: ¿no habría sido más sencillo resolver un solo asunto y emitir una sentencia que tuviera efectos *erga omnes* y fuera vinculante a las siguientes resoluciones? Esto implicaría (o debería) dos cuestiones: 1) el tribunal supremo tendría que tomar decisiones mucho más responsables respecto al análisis constitucional de las normas impugnadas, y 2) la Suprema Corte por fin se erigiría como un verdadero tribunal constitucional y aportaría un sistema de frenos y contrapesos más eficiente al sistema jurídico mexicano. Respecto al primer punto, existiría la posibilidad de que la resolución de un asunto que verse sobre la constitucionalidad de una norma no sólo no esté sujeta al cambio en virtud de “una nueva reflexión”, sino que otorgaría certeza jurídica a los gobernados respecto a si la norma es o no constitucional, porque en caso de no serlo se invalidaría y saldría del ordenamiento jurídico para todos. Para hacer este razonamiento y tomar una decisión más trascendental, exigiría del alto tribunal una reflexión más profunda, lo que de cierta manera acabaría con la mala *praxis* de “maquilar sentencias”.

Además, esta tesis supone y propone que sería un verdadero apoyo en un sistema de frenos y contrapesos, pues ahora sí se podría poner un alto eficiente a las decisiones del Congreso de la Unión, cuando por política legislativa se emitan actos que atenten contra la razón de ser de la Constitución, o bien, de alguna garantía resguardada por ella en favor de los gobernados.

⁸⁵ Datos consultados en la plataforma Módulo de Informes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en mayo 2017. La base de datos no es de acceso al público, por lo que lamentablemente no puede citarse el hipervínculo.

Es decir, lo que se busca es hacer al amparo un medio de defensa constitucional mucho más eficiente y que consolide a la Corte como un verdadero contrapeso frente al poder legislativo. En este punto parece importante hacer una diferenciación que más tarde se va a utilizar: derogar no es lo mismo que invalidar.

No se trata de una invasión de facultades —por parte del poder judicial hacia el legislativo— cuando hablamos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma con efectos *erga omnes*, pues el acto legislativo se trata en realidad tanto de emitir y crear como derogar normas bajo un procedimiento especial previsto en la misma constitución y atribuido exclusivamente a los órganos legislativos. Los efectos entre la derogación de normas y la declaración de invalidez son distintos. Derogar una norma implica que va a perder su vigencia —en el sentido de que ya no podrá ser aplicable ni obligatoria— pero no su pertenencia al sistema jurídico —que contiene tanto las normas vigentes como las que no—. Así, sale del orden jurídico —entendido éste como aquél que contiene normas aplicables y obligatorias— pero no del sistema jurídico, lo que implica que en un futuro y bajo ciertas condiciones pueda ser aplicada.⁸⁶ En cambio, la invalidación con efectos generales implica una declaración por parte de un tribunal que, después de un proceso donde se demostró que una norma es inconstitucional, concluye que su eficacia es destruida completamente. Así, sale tanto del orden como del sistema jurídico, por lo que pierde su eficacia futura y su potencial eficacia ultra-activa —la posibilidad de que se aplique en un futuro a casos prescritos— a diferencia de las normas derogadas que, como ya se planteó, sólo pierden su vigencia y su pertenencia al orden jurídico (como norma aplicable).⁸⁷

Las declaraciones de invalidez pueden darse en virtud de que la norma impugnada violenta la regularidad constitucional, ya que resulta al ser contraria a ella y sus disposiciones. Por ejemplo, sucedería en el caso de que violentara algún derecho o libertad de los gobernados, o bien, algún principio o valor que se busque proteger a partir de la Carta Magna. Así, tanto la derogación (acto estrictamente legislativo) y la declaratoria general de invalidez (un acto jurisdiccional) son dos procedimientos totalmente distintos, que si bien podría parecer que

⁸⁶ Carla Huerta Ochoa. *Artículos transitorios y derogación*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 102 (2001). 817-818. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3693> (Consultado el 30 de septiembre de 2017).

⁸⁷ Huerta Ochoa, C. *Artículos transitorios y derogación*. 818.

tienen efectos muy similares, en el fondo no son iguales y no se contraponen entre sí. En realidad, ambos procedimientos, en coexistencia, podrían contribuir a garantizar de manera más eficiente la regularidad constitucional. Como apoyo a la idea de diferenciar la función legislativa de la judicial, el Dr. Fix-Zamudio también ha dicho que cuando la sentencia declara la inconstitucionalidad de una norma se trata de un acto jurisdiccional, pero no de una función “paralegislativa” como la consideraba Piero Calamandrei, o del carácter “legislativo-negativo” que calificó Hans Kelsen.⁸⁸

iii. Algunos argumentos en contra que pueden ser desestimados

Ahora bien, hasta aquí se han planteado algunos de los argumentos en favor de reconsiderar la mal llamada fórmula Otero. Sin embargo, también existen algunas otras posturas (bastante comunes) en contra de esta idea. Una vez más, el Dr. Fix-Zamudio señala algunas que a su vez contra argumenta. El primer argumento en contra es que los tribunales se verían envueltos en los procesos políticos con el riesgo de perder el respeto popular y el abandono de la verdadera función judicial.⁸⁹ Al respecto, el autor señala que la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las disposiciones constitucionales contra las extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas, no ha producido conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos. Esta actividad “política” de los jueces constitucionales no debe confundirse con aquellas de los órganos del poder, pues la de estos últimos se califica de “activa”, mientras que la jurisdiccional es “técnica”, pues se traduce en la libertad de elección debido al marco amplísimo de las disposiciones constitucionales para conformar y moldear —a partir de la interpretación— todo el orden jurídico secundario.⁹⁰

El segundo argumento que se contrapone a esta tesis sostiene que se puede debilitar y diluir la responsabilidad de los órganos legislativos en la formulación de leyes si se otorga al poder judicial la facultad de invalidarlas. Respecto a este punto, hay que señalar que al afirmar esto

⁸⁸ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 211-212.

⁸⁹ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 213.

⁹⁰ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 213-214.

implica que no se han tomado en cuenta las profundas transformaciones que han sufrido los órganos legislativos en el mundo, aun en aquellos países donde su forma de gobierno se considera “parlamentaria” y se le otorga un papel preponderante a dicho poder. La función clásica legislativa ha ido perdiendo esa característica productora de reglas generales y abstractas del comportamiento humano, pues la ley —en términos generales y debido a las crecientes necesidades de justicia social— se ha convertido en un medio para la realización de cambiantes fines políticos, por lo que la carga de emitir normas se ha visto incrementada excesivamente en los congresos del mundo actual. Este fenómeno ha hecho que sea necesario una revisión posterior de toda esa legislación apresurada y variable, y debe llevarse a cabo por un órgano que posea serenidad y técnica necesaria para vigilar su conformidad con la constitución.⁹¹ Así, por lo relatado acerca de las normas procesales y la técnica que requiere la labor judicial, este trabajo considera que es un órgano jurisdiccional el encargado de llevar a cabo dicho control de las normas.

El tercer contraargumento planteado sostiene que los propios tribunales se ven privados del beneficio de la experiencia y del pleno desarrollo de los hechos para imponer validez a la legislación. Esto pierde sentido cuando se toma en cuenta que la norma no siempre puede ser impugnada antes de que sea aplicada a casos concretos. Si bien existe el control preventivo —contra normas autoaplicativas— donde puede ser impugnada antes de que entre en vigor, lo cierto es que en la mayoría de los asuntos la impugnación deriva de la aplicación de una norma en concreto o de una serie de situaciones concretas en un proceso judicial o en actos y resoluciones administrativas. Esto implica que las disposiciones, al ser aplicadas a la realidad jurídica, la experiencia fáctica también puede influir en la interpretación que se realice por los juzgadores constitucionales. Debe entenderse que el origen del reclamo que se está contestando es el temor que existe de que los juzgadores constitucionales pronuncien constantemente declaraciones generales de inconstitucionalidad que afecten el funcionamiento del órgano legislativo o ejecutivo (dependiendo la norma impugnada) sin tomar en cuenta las situaciones prácticas que constantemente son variables y complejas. Sin embargo, lo cierto es que no debería temerse al respecto, pues las normas parten de un principio fundamental de la interpretación constitucional, que asume que toda norma

⁹¹ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 213-216.

legislativa se presume constitucional y debe apreciarse de tal manera que pueda concordarse con la carta fundamental (la interpretación conforme es una herramienta fundamental en esto) y sólo en el supuesto que no pueda lograrse dicha armonización debe declararse inconstitucional.⁹² Es decir, se ve como una herramienta de última ratio.

Finalmente, es necesario abordar qué soluciones ha propuesto la doctrina antes de entrar a estudiar la que está en la nueva Ley de Amparo. El Dr. Héctor Fix-Zamudio propuso en algún momento que la manera idónea de incorporar la declaratoria general de inconstitucionalidad a nuestro sistema jurídico y a partir del juicio de amparo —señalando que nuestra institución se ha quedado rezagada respecto de otras por la aplicación de fórmula Otero— es que cuando el Pleno de la Suprema Corte establezca jurisprudencia obligatoria donde determine la inconstitucionalidad de una norma (con los requisitos y condiciones de ley) se publique el quinto fallo en la Diario Oficial de la Federación y, a partir de ese momento, la norma quede sin efectos para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva.⁹³ Sin embargo, es importante señalar que esta idea fue propuesta antes de la reforma de 1994 y de la ley de amparo de 2013, por lo que, a los ojos de este trabajo, es ocioso y obsoleto estudiarlo. No se comparte esto último respecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad prevista en la nueva ley de amparo, que consiste en un procedimiento iniciado por algún órgano legitimado que solicita a la Suprema Corte emitir una resolución que declare la inconstitucionalidad de una norma después de que existen dos resoluciones de amparo en revisión pues, como se verá a continuación, ambos procedimientos en realidad son tediosos y no abonan mucho a solucionar el problema.

iv. El procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad: un intento fallido de solucionar el problema de la fórmula Otero

La fórmula Otero no ha desaparecido del sistema de amparo pues, aunque ya no está expresa la prohibición de emitir resoluciones que se pronuncien de los efectos generales de inconstitucionalidad de normas o actos, sigue rigiendo al juicio de amparo como regla procesal. Una vez más, lo único que cambió sustancialmente en la reforma constitucional del

⁹² Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 217.

⁹³ Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el juicio de amparo*. 231-234.

6 de junio de 2011 es que ha desaparecido la prohibición (afortunadamente) del artículo 107, fracción II, que impedía a la Corte pronunciarse de manera general sobre la constitucionalidad de normas. En su lugar, la modificación dejó el tedioso procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad ⁹⁴, aunque algunos autores lo llaman (lamentablemente) un “parte aguas” al derecho procesal constitucional de nuestro país.⁹⁵

Conforme a la exposición de motivos de la Ley de Amparo de 2013 se desprende que la voluntad del legislador fue otorgar a la Suprema Corte la facultad de emitir sentencias con efectos generales y revolucionar al juicio de amparo en aras de hacerlo más protector de los derechos de los gobernados. Sin embargo, dicha intención no se logró con la reforma planteada pues ni la corte emite una sentencia, ni ha podido invalidar norma alguna, como se verá más adelante. El propósito de este apartado es hacer una crítica a este procedimiento y responder a por qué no resolvió los problemas que conlleva la fórmula Otero. Como ya se ha adelantado a lo largo de este trabajo, el procedimiento resultó ser sumamente tedioso y poco eficiente, y a pesar de que parecía una propuesta cuerda —en su momento— y óptima para consolidar a la Corte como un tribunal constitucional sin romper con el principio de relatividad de las sentencias, en la práctica resultó ser letra muerta (como se verá en el análisis empírico de cada procedimiento que se ha iniciado). Esta figura no revolucionó el juicio de amparo, no solucionó el problema que plantea la fórmula Otero, y no ayudó a la Suprema Corte a consolidarse como un verdadero tribunal constitucional.

En principio, es importante recurrir a la exposición de motivos que dio origen a este procedimiento. Como ya se ha adelantado, la declaración siempre se vio como un procedimiento ajeno a la sentencia del juicio de amparo, pues si bien su génesis deriva de la resolución de los amparos en revisión, lo cierto es que la misma exposición establece que se lleve a cabo de manera separada a las sentencias judiciales. Con esto se buscó que la Corte hiciera decisiones “de manera más responsable” al emitir declaratoria de inconstitucionalidad —una vez que existiera jurisprudencia por reiteración, por ejemplo— por lo que también se planteó la idea de que podría llamar a especialistas para determinar si es necesario o no

⁹⁴ Cabe mencionar que en este apartado del trabajo también se refiere a dicho procedimiento como DGI, con el objetivo de agilizar la lectura.

⁹⁵ Olga María del Carmen Sanchez Cordero de García Villegas. *La declaratoria general de inconstitucionalidad en Elementos esenciales para el estudio del juicio de amparo*. Coord. J. Guadalupe Tafuya Hernández. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017). 557.

invalidar la norma impugnada.⁹⁶ Desde nuestra perspectiva, estas características —candados— hacen más tedioso el proceso y rompen con toda la intención de hacer más eficiente el sistema de control constitucional.

En este sentido, es fundamental entender el funcionamiento de este procedimiento, para así dilucidar mejor por qué este trabajo considera que tiene fallas. En primer término, es necesario recurrir a la Constitución Federal para contrastar cómo quedó el fraseo de la fracción II del artículo 107, que antes prohibía a la Suprema Corte de emitir sentencias donde se pronunciara de manera general respecto a la inconstitucionalidad ley general o acto reclamado. Desde junio del 2011, el artículo quedó redactado de la siguiente manera (se señalan las partes que interesan):

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de

⁹⁶ Sánchez Cordero, O. *La declaratoria general de inconstitucionalidad*. 558-559.

inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria. [...]

Del análisis al artículo anterior puede concluirse que: **a)** en el mismo subsisten la fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad; **b)** la declaratoria opera cuando el Pleno de la Suprema Corte resuelve sobre la inconstitucionalidad de una norma por segunda ocasión en las revisiones de amparo indirectos; **c)** procede cuando los órganos del poder judicial federal establezcan jurisprudencia por reiteración que determine la inconstitucionalidad de una norma general; **d)** procede avisar a la autoridad que emitió la norma para que la modifique; **e)** si transcurrido el plazo de 90 días naturales no hace nada al respecto por la inconstitucionalidad decretada, la Suprema Corte emitirá la declaratoria general a condición de una mayoría calificada de, cuando menos, 8 votos de sus miembros, fijando el alcance y condiciones. Finalmente, es importante mencionar que este procedimiento no es aplicable a las normas en materia tributaria.

Ahora bien, de una lectura más detenida al primer párrafo de la fracción II antes señalada, podemos percatarnos de que la fórmula Otero aún existe, pero con una redacción distinta: la nueva fórmula Otero ya no se refiere al amparo contra leyes como sí lo hacía anteriormente. Sin embargo, es precisamente esto a lo que no referíamos líneas atrás al afirmar que “la fórmula Otero ha desaparecido de la constitución”, pues lo que atacaba este trabajo era precisamente la prohibición de emitir la declaración sobre la ley o acto que motivare la demanda. Si bien hoy la redacción establece que los efectos de la sentencia serán particulares —lo cual resulta lógico si deriva de un conflicto jurídico entre dos partes— ya no prohíbe la posibilidad de pronunciarse en términos generales sobre la constitucionalidad de determinada norma; el único límite, hoy por hoy, es la legislación ordinaria (la Ley de Amparo). La brecha constitucional está abierta y, al no existir más la prohibición, es mucho más sencillo permitir que las sentencias —no las resoluciones producto del procedimiento actualmente

analizado— tengan efectos generales respecto a los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las normas.

Al respecto, el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo Plenario 11/2011 donde reguló algunos aspectos de la declaratoria general de constitucionalidad sin ahondar en temas que constitucionalmente competen al legislador. De manera sintética, esto es lo que establecía el acuerdo:

- a) **PRIMERO.** Señala que el ámbito de aplicación de los acuerdos serán los amparos en revisión donde subsista un problema de constitucionalidad de normas generales, excepto aquellas de materia tributaria.
- b) **SEGUNDO.** Si el Pleno o las Salas determinan por segunda ocasión la inconstitucionalidad de una norma general se hará del conocimiento del presidente para que se informe a la autoridad emisora.
- c) **TERCERO.** Cuando se emita jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de una norma, ahora sí empieza el trámite: a) se hace del conocimiento al presidente; b) se notifica a la autoridad mediante proveído presidencial (Art. 107, fr. II, parr. III), y c) se integra el expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad y se turna a ministro.
- d) **CUARTO.** Cuando un tribunal colegiado de circuito emita jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma, se comunicará por escrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presidencia remite a la autoridad emisora afirmando que no ha sido materia de análisis o si queda pendiente alguna contradicción de tesis que verse sobre la constitucionalidad de la norma. Si existe duda sobre la naturaleza tributaria de la norma, el presidente consultará al pleno.
- e) **QUINTO.** Si antes de los 90 días posteriores a que surta efecto la notificación a la autoridad emisora, entra en vigor una nueva norma general que modifique la impugnada, el procedimiento quedará sin materia.
- f) **SEXTO.** Dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de 90 días se remitirá el proyecto de resolución a la Secretaría General de Acuerdos para que sea listado en los próximos 10 días siguientes. Es decir, es aproximadamente 110 días lo que debería tardar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad
- g) **SÉPTIMO.** El pleno de la Suprema Corte señalará desde cuándo surte efectos, sus alcances y condiciones. Si no se alcanza la votación calificada, se desestimará y ordenará el archivo del asunto.
- h) **OCTAVO.** La Secretaría General de Acuerdos gestionará la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano que publicó la norma.

Lo que puede apreciarse de este acuerdo, es que en el punto Quinto quedó clara la intención de dejar sin materia todo procedimiento que verse sobre una norma que fue modificada por el Legislativo. Se amplía y detalla cómo funcionará internamente el procedimiento, y qué

plazos deberán respetarse. Además, que no basta con sólo 2 resoluciones para que proceda la invalidez, pues únicamente sirve para que el presidente advierta a la autoridad emisora de los precedentes, y no es sino hasta la jurisprudencia —o las 5 resoluciones— que ya inicia el procedimiento establecido en el Art. 107, fr. II, parr. III constitucional. Lo último a destacar de este acuerdo es el incómodo candado que también existe en las controversias y acciones de inconstitucionalidad: el requisito de 8 votos para llevar a cabo la invalidez de la norma.

Posterior al acuerdo, en la Ley de Amparo de 2013 también se reglamentó este procedimiento. En la legislación citada se establece que será el presidente —ya sea de las Salas o del Pleno— quien dé aviso a la autoridad emisora de la norma cuando al resolver un amparo en revisión declaren la inconstitucionalidad de una norma por segunda ocasión, o bien, cuando establezcan jurisprudencia por reiteración en ese sentido.⁹⁷ Si en un plazo de noventa días —que se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones— el órgano responsable no hace modificación a la norma, el Pleno de la Suprema Corte emitirá la declaratoria siempre que haya sido aprobada por mayoría de por lo menos 8 votos.⁹⁸ También se reconoce la facultad a la mayoría de los integrantes de los Plenos de circuito para iniciar el procedimiento cuando exista —en su mismo circuito— jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una norma general.⁹⁹ Es importante mencionar que la ley prohíbe modificar el sentido de la jurisprudencia y los efectos retroactivos de la resolución, pero establece que la misma debe contener **a)** la fecha a partir de cuándo surtirá efectos, y **b)** los alcances y condiciones de la resolución.¹⁰⁰ Finalmente, la ley establece que la resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación y a la autoridad responsable para que se publique en un plazo de 7 días hábiles.¹⁰¹

Posterior a la entrada en vigor de la nueva Ley, el 23 de septiembre de 2013 el Pleno de la Suprema Corte emitió el acuerdo 15/2013 para regular el procedimiento relativo, y dejó sin efectos el 11/2011. En realidad, no hubo cambios sustanciales en este acuerdo ya que

⁹⁷ Artículo 231 de la Ley de Amparo.

⁹⁸ Artículo 232 de la Ley de Amparo.

⁹⁹ Artículo 233 de la Ley de Amparo.

¹⁰⁰ Artículo 234 de la Ley de Amparo.

¹⁰¹ Artículo 235 de la Ley de Amparo.

únicamente se modificó lo relativo a los tribunales colegiados de circuito, que se abundó más en virtud de la nueva ley de amparo y la introducción de los plenos de circuito.¹⁰²

A pesar de que ya existe la posibilidad de la Corte emita una resolución que invalide una norma, el problema de fondo no se resolvió. El procedimiento resultó ser muy tedioso e ineficiente, y lo cierto es que no ha abonado a resolver el problema como debería. Hasta la fecha se han iniciado 11 procedimientos, de los cuales únicamente se han resuelto 2 en sesión de Pleno y se dejaron sin materia porque habían modificado el artículo; el resto se han quedado en trámite. La siguiente tabla lo ilustra mejor:

	Procedimiento de DGI	Estado procesal
1	1/2012	Quedó en trámite
2	2/2012	Fallada en pleno, declarada sin materia
3	3/2012	Quedó en trámite
4	4/2012	Quedó en trámite
5	1/2013	Quedó en trámite

¹⁰² En el abrogado acuerdo general 11/2011, el apartado establecía:

“CUARTO. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede en el cual, además, se indicará que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y, en su caso, si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.”

Mientras que en el acuerdo 15/2013, quedó de la siguiente manera:

“CUARTO. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará, en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada”

6	1/2015	Quedó en trámite
7	1/2016	Quedó en trámite
8	2/2016	Fallada en pleno, declarada sin materia
9	1/2017	Quedó en trámite
10	2/2017	Quedó en trámite
11	3/2017	Quedó en trámite

Fuente: Módulo de Informes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo 2017.

Nota: Elaboración propia con datos consultados de la fuente. La base de datos no es de acceso público, por lo que no es posible incluir un hipervínculo.

El procedimiento 2/2012 fue promovido en contra del Artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, pues obligaba a los comercios a poner un estacionamiento que fuera gratuito para los clientes. Iniciados los procedimientos y notificada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se modificó el artículo y se eliminó el vicio de inconstitucionalidad en su totalidad. Por lo tanto, el procedimiento quedó sin materia. Es importante señalar que cuando se falló no entraba en vigor la nueva ley de amparo, sino que se llevó a cabo en virtud del recién reformado artículo 107, fracción II, de la Constitución, y con base en el acuerdo plenario 15/2011. En éste último fue donde se introdujo que cuando una norma materia de la DGI hubiese sido reformado, se dejaría sin materia dicho procedimiento.

En la sesión del 23 de febrero del 2017 se vio el asunto 2/2016, donde se discutió si se debía declarar sin materia o no aquellos asuntos iniciados en contra de normas que ya habían sido modificados por el Congreso, pese a que lo vicios quedaran subsistentes. El ministro Medina Mora apuntó que era absurdo declarar sin materia el asunto, puesto que si bien el Congreso había modificado algunos de los artículos declarados inconstitucionales, los vicios por los cuales se impugnaron aun persistían —es decir, la actividad legislativa no subsanó la inconstitucionalidad—, por lo que propuso analizar y discutir si la modificación de la norma debe estar sujeta a un análisis previo que verifique si el cambio fue sustancial o no.¹⁰³

¹⁰³ Discusión taquigráfica de la sesión del 23 de febrero de 2017. Participación de ministro Eduardo Medina Mora I. 18-20. Véase en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-02-24/23022017PO_0.pdf.

Cossío sostuvo que no, porque trataban de normas nuevas y que lo propuesto por el Ministro Medina Mora es prácticamente analizarlas en abstracto, lo que no corresponde al procedimiento de la declaratoria general. Aquí cambia el estudio si se cambia el artículo: si se modifica, entonces ya no es el mismo, y no es lo mismo que se resolvió en los amparos. Por técnica procesal, no puede ser válido entrar a estudiar si se cambió el sentido del artículo o no en la nueva redacción.¹⁰⁴ En un sentido parecido se pronuncia la Ministra Luna Ramos en la sesión del 27 de febrero de 2017, cuando menciona que un nuevo acto legislativo implica que no puede existir una repetición del acto reclamado ni incumplimiento por parte de la autoridad responsable.¹⁰⁵ No obstante, esto parece poco práctico pues, como ella bien lo señala, el gobernado debe recurrir el nuevo acto vía juicio de amparo, y si sustancialmente es muy parecido, resulta poco práctico y realmente una carga para el poder judicial. Dicho sea de paso que, en Italia, por ejemplo, el juez constitucional puede emitir sentencias *erga omnes* e incluso notificar al congreso para que ya no vuelva a emitir actos con dichas características, lo que supone un mejor funcionamiento de la regularidad constitucional.¹⁰⁶

El ministro Arturo Zaldívar hizo algunas observaciones interesantes respecto a las DGI en la sesión del 23 de febrero de 2017. Señala que el constituyente mexicano se ha caracterizado por dificultar las DGI, pues en materia de acciones y de controversias —por ejemplo— se establece una mayoría calificada de ocho votos para poder invalidar una norma y, hasta donde se sabe, no existe ningún otro tribunal en el mundo que lo haga de esa manera. Sostiene que, además, nuestro sistema jurídico cuenta con la peculiaridad de que puede haber siete integrantes de los once que forman el Tribunal Pleno, y bastan cuatro votos para vetar cualquier decisión en la cual una mayoría del Tribunal Constitucional considera que una norma es inválida. El legislador previó distintas maneras para que no fuera sencillo emitir una DGI y permitir al legislador subsanar el vicio, así como dejar sin materia el asunto cuando haya una modificación, y si bien sostiene que no comparte el sistema, “lamentablemente” que es el que existe. Finalmente, señala que la construcción del ordenamiento jurídico está

¹⁰⁴ Discusión taquigráfica de la sesión del 23 de febrero de 2017. Participación del ministro José Ramón Cossío. 21-23.

¹⁰⁵ Intervención de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos sesión del 27 de febrero de 2017. Páginas 5 y 6 de la versión estenográfica. Véase en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-02-28/27022017PO_0.pdf.

¹⁰⁶ Castro y Castro, J. *Hacia el amparo evolucionad*?. 17.

hecha, desde su punto de vista, para evitar que en vía de amparo se declare de manera general la inconstitucionalidad de las normas.¹⁰⁷

Así, el proyecto del ministro Cossío terminó aprobándose con una mayoría de 8 votos y 3 en contra; estos últimos tres sostuvieron que sí debía entrarse a estudiar la reforma legislativa antes de declararlo sin materia.¹⁰⁸ Si bien es cierto que lo planteado por la minoría hubiera permitido hacer de la DGI un procedimiento “más útil” en el sentido de que, si ya se inició y el problema de constitucionalidad subsiste pese a la reforma, lo cierto es que los elementos normativos que la rigen lo impiden.¹⁰⁹ Es decir, los legisladores —y la Corte en el acuerdo general 15/2013— han puesto candados en el sistema jurídico para evitar la preponderancia de sentencias *erga omnes*, y esto puede deberse a dos razones: o los legisladores buscan evitar que otro órgano deslegitime su trabajo, o bien, evitar el refutado fenómeno de “politización de la justicia”. Una idea más que surge de la labor de la Corte antes relatada, es que ella misma busca evitar tener facultades que la puedan comprometer con los otros poderes y por eso le dio un matiz tan modulado al procedimiento discutido.¹¹⁰

Un punto más que sería interesante discutir es que no podemos decir —por una cuestión procesal— que lo que deriva del procedimiento establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional es una sentencia. En realidad, el artículo establece un procedimiento que se activa una vez que se han resuelto en un mismo sentido 5 amparos que declaren la inconstitucionalidad de una norma, para que posteriormente se le dé aviso a la Suprema Corte y ésta avise a la autoridad emisora de la norma transgresora para que la modifique. Si no lo hace, entonces inicia —finalmente— el procedimiento para “formalizar” que dicho artículo es inconstitucional y que, ahora sí, el Tribunal Pleno proceda a sacarla del sistema jurídico invalidándola, siempre y cuando haya 8 votos en ese sentido. Por simple técnica procesal, esto último no es una sentencia, sino una resolución que se dio en virtud de otros procesos jurisdiccionales. Parece banal hacer esta distinción —y tal vez lo es— pero es importante para señalar por qué no hemos podido terminar de revolucionar el amparo, lo que

¹⁰⁷ Párrafo basado en la intervención del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sesión del 23 de febrero de 2017.

¹⁰⁸ La votación se llevó a cabo en el Pleno el día 27 de febrero del 2017.

¹⁰⁹ Como ya se ha podido dilucidar en párrafos anteriores.

¹¹⁰ Estas conclusiones son hipótesis que podrían ser materia de investigación en otro trabajo. Por el momento, únicamente serán mencionadas como meras posibilidades o ideas que se traen a la discusión, sin el afán de defender su veracidad.

lleva a concluir lo siguiente: es imposible emitir una sentencia con efectos generales de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, parece bastante acertado la última reflexión del ministro Zaldívar a la que se hizo referencia: el juicio de amparo está construido para que no puedan emitirse sentencias *erga omnes*. En este sentido, hasta lo aquí relatado puede destacarse que a) el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad requiera jurisprudencia por reiteración para que proceda y una votación de 8 ministros para que surta efectos, b) si se modifica la norma impugnada (aunque no se subsane el vicio de inconstitucionalidad) queda sin materia, c) en la práctica nunca ha procedido, o bien, tenido efecto este procedimiento, y d) la posibilidad de estudiar alguna cuestión de fondo en la DGI cuando se modifique la norma impugnada es totalmente nula. Por lo tanto, el problema que plantea esta tesis no se resuelve con el procedimiento instaurado en la reforma constitucional al artículo 107 fracción II del 6 de junio de 2011, por lo que es importante seguir indagando más, para determinar en qué instancia del poder judicial federal podría emitirse una sentencia con efectos generales de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO III. El juicio de amparo en los tribunales del Poder Judicial de la Federación ¿en qué instancia puede desaparecer la fórmula Otero?

Una vez definido que el amparo indirecto contra normas generales es el medio de control constitucional adecuado donde podría desaparecer la fórmula Otero, ahora es necesario saber en qué instancia del Poder Judicial de la Federación puede admitirse esta excepción. El presente apartado tiene como objetivo estudiar a los órganos del poder judicial federal y las atribuciones que tiene cada uno en cuanto los amparos contra leyes para dar respuesta a dicha problemática.

Para cumplir con lo planteado en el párrafo anterior, este capítulo explica algunas cuestiones necesarias para entender la naturaleza del juicio de amparo contra normas generales. En segundo lugar, explicará el funcionamiento de los juzgados de distrito y de los tribunales colegiados de circuito en cuanto al conocimiento del amparo indirecto. En tercera instancia, este apartado estudia el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —tanto en Salas como en Pleno— a raíz de la reforma constitucional de 1994 y el alcance de sus funciones como tribunal constitucional en cuanto a los medios de control constitucional que conoce, con especial énfasis en el amparo en revisión y la acción de inconstitucionalidad. Aunado a lo anterior, el trabajo incluye un estudio de algunos casos recientes donde puede apreciarse el criterio que tiene la Suprema Corte respecto al principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero. Finalmente, después del análisis y de entender cómo funciona el poder judicial en cuanto al amparo indirecto, el capítulo determinará en qué instancia podría finalmente admitirse la excepción a la fórmula Otero.

i. El juicio de amparo indirecto como medio de control constitucional

El juicio de amparo indirecto o biinstancial surgió como un medio de defensa para el gobernado frente a los actos arbitrarios del Estado y estaba pensado para que se promoviera en contra de actos administrativos y normas generales que fueran contrarias a la constitución. Es llamado biinstancial en virtud de que la sentencia que resuelve la demanda del quejoso admite la procedencia de un recurso de revisión (impugnar la sentencia). El Acta de Reformas de 1847 confirió a los Jueces de Distrito (jueces federales) la facultad de conocer estos

amparos y dictar la primera sentencia que estaría sujeta a revisión de la Suprema Corte.¹¹¹ De ahí deriva el calificativo “indirecto”, pues la resolución del proyecto no es inmediata, sino que está sujeta a una revisión por un órgano superior.¹¹²

En este sentido, es importante discutir sobre las dos calificativas a las que se refiere Héctor Fix-Zamudio cuando se refiere a los medios que existen en el sistema jurídico mexicano para impugnar la inconstitucionalidad de las normas. Por un lado, está el llamado *recurso de inconstitucionalidad*, con el que se designa al amparo directo cuando en la demanda impugnan la constitucionalidad de una norma. Le atribuyen este nombre en virtud de que la naturaleza de este tipo de amparo responde a la de un recurso desde el punto de vista procesal, debido a que no enjuicia directamente a la ley, sino la legalidad y constitucionalidad de una resolución judicial; la misma se hace valer ante la Suprema Corte o ante los tribunales colegiados de circuito en una única instancia.¹¹³ Es por lo anterior que se le llama amparo *uni-instancial*, aunque de manera excepcional las sentencias emitidas por los tribunales colegiados de circuito pueden admitir recurso de revisión ante la Suprema Corte, siempre que subsista un algún tema de constitucionalidad —ya sea la interpretación de algún derecho humano o algún precepto constitucional, o que se haya omitido el estudio cuando se planteó en la demanda— y que permita fijar un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Suprema Corte —bajo sus atribuciones de tribunal constitucional, como más tarde se analizará—. ¹¹⁴

Ahora bien, es importante aclarar que este trabajo tampoco propone que en este tipo de amparos (directos o uniinstanciales) se emita una sentencia con efectos generales, pues la naturaleza del mismo lo impide ya que no ataca la norma directamente ni a las autoridades

¹¹¹ Artículo 25 del acta de reformas de 1847.

¹¹² Véase mejor en Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*. 627-629.

¹¹³ Fix-Zamudio, H. *El juicio de amparo*. (México: Editorial Porrúa, 1964). 177-178.

¹¹⁴ Para un mejor entendimiento de esta facultad discrecional de la Suprema Corte, véase el Amparo Directo en Revisión 6886/2016, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 107 *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]*

En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; [...]

emisoras de la misma, sino la aplicación que hizo la autoridad jurisdiccional en una sentencia. Cuando se impugna la constitucionalidad de una norma en amparo directo, la Litis versa sobre la aplicación en concreto de la misma una resolución judicial que tiene efecto en concreto sobre el caso en específico que resuelve. Por eso tiene sentido que el producto jurisprudencial de esa resolución —en caso de que se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma— sea una tesis aislada o jurisprudencial en la que se establezca cómo debe interpretarse la norma al resolver un caso similar, pues en el amparo directo no se está haciendo un ataque frontal y directo a la norma, sino a la resolución emitida. Por ende, excluimos a este medio de control constitucional como objeto de estudio y aplicación en este trabajo.¹¹⁵

Por otro lado, está el método denominado *acción de constitucionalidad* que según Fix-Zamudio es ejercitado mediante el juicio de amparo indirecto, y ataca de manera directa y frontal la norma en un proceso donde participan los órganos del Estado¹¹⁶ que intervinieron en su creación.¹¹⁷ En este tipo de amparo no se habla de un recurso extraordinario, sino de un proceso. En el mismo se combate la norma¹¹⁸ incluso desde que es publicada o desde que es aplicada por primera vez en perjuicio del gobernado, sin que exista la obligación de agotar recursos ordinarios correspondientes.¹¹⁹ Respecto a estas dos últimas posibilidades para impugnarla, no todas las normas se adscriben al primer tipo. Para saber si una norma puede ser impugnada desde su mera entrada en vigor, es necesario atender a su naturaleza y determinar si es autoaplicativa o heteroaplicativa. Esto es, si la norma por su simple entrada en vigor puede causar perjuicio o efecto sobre la esfera jurídica del gobernado o si necesita un acto de aplicación para ello.

La Corte ha sostenido que la norma será autoaplicativa si vincula al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, sin necesidad de que se actualice condición alguna;

¹¹⁵ Conclusión hecha por el autor derivado del estudio de diversas fuentes consultadas al hacer este trabajo.

¹¹⁶ Tales como el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados que la promulgaron, entre otros.

¹¹⁷ Fix-Zamudio, H. *El juicio de amparo*. 249-250.

¹¹⁸ Sin embargo, es importante recordar que la acotación que se hizo en el capítulo II, donde se dijo que en realidad no es un ataque directo contra la norma, sino contra la posibilidad de que la misma sea aplicada al gobernado en casos futuros.

¹¹⁹ Fix-Zamudio, H. *El juicio de amparo*. 177-178

aquellas que necesiten un acto para actualizar el perjuicio de la norma al quejoso serán denominadas como heteroaplicativas.¹²⁰ Esto es importante de señalar, pues en el primer caso prácticamente se está haciendo un análisis abstracto de la norma —aunque se actualiza por un perjuicio casi automático sobre el quejoso— ya que no necesita algún acto de aplicación. En el segundo caso es un análisis más en concreto pues se ven los efectos de la norma ya aplicada, con la oportunidad de percibir las interpretaciones y alcances que se le puede dar. Es cierto que la Suprema Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que la constitucionalidad de la norma no puede depender de la aplicación de la misma en el caso en concreto.¹²¹ Sin embargo, también es importante señalar que analizar la norma en un caso en concreto puede orientar al juez a entender la norma o verla desde un punto de vista distinto, pues está más en contacto con los efectos que genera su aplicación, y si bien es cierto que en muchas ocasiones es el acto de aplicación lo que es inconstitucional — mientras que la norma no— también lo es que en esas situaciones el juzgador podría emitir un pronunciamiento en ese sentido y amparar al quejoso únicamente por el acto, mas no por la inconstitucionalidad de la norma.

ii. Las facultades de los órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer de los amparos

Ahora bien, es necesario analizar las facultades de los juzgadores del poder judicial federal que pueden conocer y emitir resoluciones del amparo indirecto para determinar en cuál de ellos puede emitirse una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma y tenga efectos *erga omnes*. Es decir, lo procedente es analizar si tanto el Juez de distrito, como los tribunales colegiados de circuito, o la Suprema Corte —funcionando en pleno o salas— podrían invalidar normas con efectos sobre terceros ajenos al juicio de amparo, o si

¹²⁰ Época: Novena Época Registro: 198200 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Julio de 1997 Materia(s): Constitucional, Común Tesis: P./J. 55/97 Página: 5, de rubro **LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.**

¹²¹ Época: Séptima Época, Registro: 232244, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 193-198, Primera Parte Materia(s): Constitucional, Tesis: Página: 128, de rubro **LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. NO DEPENDE DE LOS ACTOS DE APLICACION. Véase también** Época: Novena Época Registro: 189668 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Mayo de 2001 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. LXIV/2001 Página: 457, de rubro **LEYES. EL ANÁLISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE REALIZARSE ATENDIENDO A LOS ABUSOS QUE PUE DAN HACERSE DE ELLAS.**

únicamente esa facultad debería ser exclusiva de uno de ellos. Así, al tener claro que es en el amparo indirecto contra leyes el medio de control constitucional mediante el cual se puede llegar a tener una sentencia que determine la inconstitucionalidad de una norma con efectos *erga omnes*, lo procedente ahora es contestar la segunda pregunta de la hipótesis: ¿en qué instancia del poder judicial podría desaparecer la fórmula Otero?

Conforme al artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal los Jueces de Distrito tienen la atribución de conocer de aquellos “amparos contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa”¹²². Por ende, el primer órgano que es importante estudiar es el Juzgado de Distrito. Su existencia está prevista en el artículo 94 de la Constitución Federal¹²³, y su organización y funcionamiento se determina en la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). Los mismos pueden ser de carácter mixtos o especializados dependiendo la materia que conozcan y cómo se hayan creado, en atención a la LOPJF, donde se determina qué tipo de juzgados—ya sea administrativo, penal, laboral o civil¹²⁴— conocerán de los actos reclamados.¹²⁵

Los juzgados, como ya vimos, son la primera instancia en el juicio de amparo indirecto y ante sus decisiones procede el recurso de revisión, conforme a lo previsto en la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, y de éste podrá conocer tanto la Suprema Corte de Justicia

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia; [...]

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

¹²⁴ Para un mejor entendimiento véase el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En este se establecen las atribuciones de los juzgados de distrito y se especifica qué conocer cada juzgado en la materia respectiva.

¹²⁵ Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz. *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*. (México: Fondo de Cultura Económica, 2004). 196-201.

de la Nación como los tribunales colegiados de circuito.¹²⁶ En este sentido, al estar sujeta a revisión la decisión de juez de distrito, en esta instancia no podría desaparecer la fórmula Otero en los términos precisados. Lo anterior, en virtud de que esto generaría un caos en el ordenamiento jurídico por la incertidumbre jurídica en el resto de los gobernados y autoridades del país. Por ende, es necesario continuar con los tribunales colegiados de circuito para determinar si las sentencias emitidas por ellos pueden tener efectos generales.

Los tribunales de circuito existían desde la constitución de 1824, pero su labor era la de fungir como tribunal de apelación en juicios federales. Sin embargo, en 1950 y 1951 se hicieron reformas constitucionales para crear tribunales de circuito colegiados que conocieran de amparo, debido al fuerte rezago que tenía la Suprema Corte. Poco a poco, se les otorgó más facultades, hasta que en 1988 por fin se les dio la competencia para conocer de amparos en materia de legalidad, y dejar así exclusivamente a la Suprema Corte el conocimiento de los temas de constitucionalidad de leyes. Finalmente, con el objetivo de acabar —nuevamente— con el rezago de la Suprema Corte y en aras de reafirmar su naturaleza de tribunal constitucional, en 1999 se emitió el acuerdo 5/1999 para remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales ya se hubiere emitido jurisprudencia, no revistan de interés o trascendencia, o bien, aquellos que la corte considerara innecesaria su intervención. Con esto se fortaleció el papel de los tribunales colegiados de circuito como órganos jurisdiccionales de amparo.¹²⁷

¹²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno [...].

¹²⁷ Véase en Jorge Ojeda Velázquez y J. Fernando Ojeda Montero. *Los tribunales colegiados de circuito — identidad perdida—*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal 24 (2007) 145-148. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/24/r24_5.pdf. (Consultado el 28 de mayo de 2017).

Sin embargo, de lo que se desprende de las reformas constitucionales citadas, fue que en realidad el objetivo era dotar a los tribunales colegiados de circuito para que conocieran de todos aquellos asuntos de legalidad y del resto de amparos directos y que la Suprema Corte se consolidara como un verdadero tribunal constitucional —cuestión que se analizará más adelante—. Así, es importante hacer la precisión de que la facultad otorgada a los tribunales colegiados para conocer del juicio de amparo no es aparejada a los de un tribunal constitucional en sí, sino que fue otorgada para servir como apoyo a la Suprema Corte en la resolución de asuntos que no den lugar a un pronunciamiento de constitucionalidad. En este sentido, es dable concluir que no puede señalarse a los tribunales colegiados como órganos calificados para invalidar normas generales, puesto que no son los máximos intérpretes de la constitución, máxime que las razones de su decisión siempre estarían sujetas a la interpretación de las Salas o el Pleno de la Suprema Corte.

iii. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional

La idea planteada en el último párrafo del apartado anterior permite intuir que en realidad es la Suprema Corte la que sería la única con facultades para emitir una sentencia de amparo en revisión que invalide una norma y tenga efectos generales. En aras de consolidarla como un verdadero tribunal constitucional, la Suprema Corte ha sufrido una serie de modificaciones desde 1988. Entre las diversas pueden destacar la delegación de facultades para resolver los amparos directos a los tribunales colegiados de circuito, la facultad de reservar o “atraer” para resolver únicamente aquellos que versen sobre temas de constitucionalidad, la facultad del Pleno para emitir acuerdos generales que ayuden a la mejor distribución de asuntos, y la facultad de emitir sentencias con efectos generales de inconstitucionalidad a partir de la introducción de la acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional abstracto de las normas.¹²⁸

Las reformas constitucionales de 1988, 1994, 1996 y 1999 deben entenderse con una óptica trascendental en el funcionamiento de nuestra Suprema Corte. Dichas reformas representan

¹²⁸ Sentencia del 22 de marzo de 2017, relativa al amparo directo en revisión 6686/2016, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Median Mora Icaza. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas. 8-28.

un cambio tanto en la estructura orgánica como en las funciones de órgano, pues iban encaminadas a que dejara de ser una corte suprema de legalidad y se convirtiera en un auténtico tribunal constitucional. La primera reforma a la que es necesario referirse es la de 1987, pues en ella por primera vez se establece la necesidad de modificar la estructura competencial de la Suprema Corte para consolidarla como un verdadero tribunal constitucional, y entre algunas cuestiones se buscó hacer a los tribunales colegiados de circuito los órganos terminales en materia de legalidad para dejar a la Corte concentrarse únicamente en temas de constitucionalidad. En la parte que interesa, la exposición establece lo siguiente:

“En la exposición de motivos manifesté que había llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de Poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

(...)

La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país.

(...)

El Ejecutivo a mi cargo expresa su convicción de que el sistema propuesto en la presente iniciativa fortalecerá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de Tribunal Constitucional, perfeccionará el principio de división de Poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país. La descentralización de la justicia federal en materia de legalidad y la eliminación del problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia darán a México la más perfecta vigencia del Estado de Derecho, que es compromiso que comparto con todos los mexicanos.”¹²⁹

Como ya se adelantó en párrafos anteriores, esta reforma buscó perfeccionar el control constitucional que ejercía la Suprema Corte y dejar a los tribunales colegiados el control de legalidad. El objetivo era especializarla como máximo órgano en la interpretación de la constitución, descentralizar la función jurisdiccional federal y, sobre todo, acabar con el rezago que tenía la misma Corte. Finalmente, establece expresamente la intención del poder

¹²⁹ Exposición de motivos de la reforma constitucional del 21 de abril de 1987.

reformador de la constitución de “restablecer” la atribución de la Corte como Tribunal Constitucional, que se plasma con mayor claridad en las reformas posteriores.

En este orden de ideas, también es importante analizar la reforma constitucional de 1994, pues en la misma el poder reformador de la constitución buscó seguir con el objetivo de convertir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional. La exposición de motivos que dio origen a la reforma señalada sostiene que una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra, pues la voluntad popular ha depositado en ella la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión y el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra.¹³⁰ Algunas de las razones textuales que plantea son interesantes y ayudan a entender mejor la intención de la iniciativa:

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Cortes para facilitar la eficiencia en ambas
[...]

Puede apreciarse de lo antes transcrito que las modificaciones son orgánicas y competenciales, pues incluyen desde la reducción del número de ministros y los métodos

¹³⁰ Exposición de motivos de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994. Página 4. Véase en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf (Consultado el 27 de mayo de 2017).

para nombrarlos, hasta la facultad para emitir sentencias con efectos generales de inconstitucionalidad —a partir de las acciones de inconstitucionalidad— y ampliar los supuestos en que procede la controversia constitucional para así consolidar su carácter de tribunal constitucional. Con lo expuesto, queda evidenciado que la intención de la reforma fue robustecer el carácter de tribunal constitucional que se le atribuyó a la Corte, así como otorgarle facultades y modificarle otras. Sin embargo, pese a que son bastante ilustrativas la mayoría de estas reformas, el presente trabajo únicamente pretende enfocarse en aquellas que refieren a las declaraciones de inconstitucionalidad con efectos generales.

La solución que la reforma de 1994 encontró para responder a la necesidad de que la Corte emitiera declaratorias generales de inconstitucionalidad fue incorporar la acción abstracta de inconstitucionalidad, bajo el entendido de que el amparo no bastaba para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico.¹³¹ Al respecto, la exposición de motivos sostiene lo siguiente:

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal resignación no basto para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión

¹³¹ Exposición de motivos de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994. 6.

enormes diseño en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán mas [sic] adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder publico [sic] y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos solo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una autentica cultura constitucional que permite la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

[...]

Las acciones de inconstitucionalidad

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna

una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas”¹³²

En virtud de lo anterior, puede concluirse que con la acción de inconstitucionalidad se introdujo la posibilidad de que la Corte se consolidara —a ojos del poder que reformó la constitución en 1994— como un auténtico tribunal constitucional y apegado a los criterios de derecho comparado. Además, que en todo momento el objetivo fue mantener la supremacía constitucional del ordenamiento jurídico.

Finalmente, una última reforma que sería importante mencionar —respecto a lo relacionado con carácter de tribunal constitucional— es la de 1999, donde se amplía la facultad del Tribunal Pleno para emitir acuerdos generales, que se ve establecida en el artículo 94 de la Constitución Federal:

“Artículo 94. [...]

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.”

Esto fue bastante significativo en el nuevo rol de la Suprema Corte, pues esta facultad materialmente legislativa se incorporó en su favor para poder distribuir los asuntos que

¹³² Exposición de motivos de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994. 11-15.

llegaran para su estudio a los tribunales colegiados de circuito, con el objetivo de que la Corte pudiera concentrarse en resolver únicamente asuntos de constitucionalidad. Lo anterior, en aras de también robustecer su nueva naturaleza de tribunal constitucional, pues así podría decidir libremente qué asuntos sí planteaban un tema de constitucionalidad y cumplieran con requisitos de importancia y trascendencia para que se quedaran en su conocimiento.¹³³

iv. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la nueva interpretación de la fórmula Otero

Las facultades de tribunal constitucional que adquirió con las reformas antes referidas permitieron a la Suprema Corte repensar su papel en el sistema jurídico. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de junio de 2011 y la emisión de una nueva ley de amparo en 2013 (que recoge e incorpora diversos conceptos y criterios desarrollados jurisprudencialmente, como el amparo contra particulares o el interés legítimo) trajeron consigo figuras que obligan a repensar la visión clásica de la fórmula Otero. Un ejemplo de lo anterior es la figura del amparo colectivo, que permite a los gobernados promover un juicio de amparo para defenderse de actos que afecten **a)** derechos o intereses difusos que pertenezcan a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables (como el derecho al medio ambiente sano); **b)** derechos colectivos que pertenecen a una colectividad de personas indeterminadas pero determinables (como los de cierto grupo étnico o de un ejido), y **c)** derechos o intereses individuales que pertenecen a una comunidad de personas perfectamente individualizadas y divisibles, cuya afectación tiene un origen en común, y que por tanto se puede hacer valer individual o colectivamente (como los derechos de los consumidores).¹³⁴ En dichos casos, las sentencias de amparo pueden llegar a tener efectos sobre terceros ajenos al juicio, lo que en teoría se contrapone con el postulado principal de la fórmula Otero. Por ello se estima que dicho principio ya es tan rígido como antes, sino que

¹³³ Sentencia del 22 de marzo de 2017, relativa al amparo directo en revisión 6686/2016, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Median Mora Icaza. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹³⁴ José Juan Trejo Orduña, “El amparo colectivo en México”, en “El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Presente, Pasado y futuro” (Coord.) Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alonso Herrera. (México: UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017). 260.

ha tenido una interpretación más laxa como a continuación se demostrará con el análisis de algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Algunas de las resoluciones referidas tienen que ver con omisiones de las autoridades, pero sus efectos benefician a la población en general. Por ejemplo, al resolver el amparo en revisión 323/2014¹³⁵, el Alto Tribunal ordenó diversas acciones a las autoridades educativas para superar el problema de inconstitucionalidad, y determinó que la aceptación de interés legítimo genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando estos salgan de la esfera individual de la quejosa, por lo que no resultaría exacto invocar la relatividad de las sentencias en ese aspecto.

Con esta misma lógica, la Suprema Corte ha estudiado otros casos en los que el planteamiento realizado por el quejoso implicaba que se podía beneficiar terceros ajenos al juicio con una sentencia estimatoria. Así, por ejemplo, al resolver el amparo en revisión 566/2015,¹³⁶ la Corte estimó procedente un caso en el que los quejosos combatían la omisión de terminar un complejo cultural en la ciudad de Tepic, Nayarit, cuya eventual construcción hubiera beneficiado a todos los habitantes del lugar y no sólo a los quejosos. En la misma línea, en el amparo en revisión 631/2012,¹³⁷ la Suprema Corte concedió el amparo a un grupo de personas que se ostentaban como autoridades tradicionales de la tribu Yaqui del pueblo de Vícam, Sonora, para que se les garantizara el derecho de audiencia y fueran escuchados en un proceso que tenía que ver con la operación de un acueducto que podía afectar el derecho al agua de la comunidad.

¹³⁵ Sentencia del 11 de marzo de 2015, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena reservaron su derecho de formular voto concurrente.

¹³⁶ Sentencia de 15 de febrero de 2017, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también reservó su derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho de formular voto particular. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³⁷ Sentencia de 8 de mayo de 2013, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien reserva su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (quien reservó su derecho a formular voto concurrente) y Presidente y Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

De igual forma la SCJN ha resuelto juicios de amparos sobre acciones colectivas —amparos directos 14/2009,¹³⁸ 48/2014,¹³⁹ 49/2014¹⁴⁰ y 13/2016¹⁴¹— a través de los cuales se ha beneficiado con la concesión del amparo a terceros ajenos al juicio. Ello es así porque las acciones colectivas por sí mismas buscan beneficiar a terceros cuando se afecten intereses colectivos y difusos. De esta manera, si la Corte hubiera mantenido una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que éste impide que se pueda beneficiar a personas ajenas al juicio, tendría que haber sobreseído esos amparos.

En un sentido similar, al resolver el amparo en revisión 378/2014,¹⁴² la Suprema Corte ordenó en la sentencia de amparo que la autoridad responsable considerara remodelar el servicio hospitalario o construir un nuevo pabellón donde pudieran ser tratados los pacientes con VIH/Sida. Con la concesión del amparo se benefició a todos los pacientes —presentes y futuros— del hospital y no sólo a los quejosos.

Estos mismos precedentes fueron abordados al resolver el amparo en revisión 1359/2015, donde la Corte determinó otorgar la protección federal a una asociación civil para el efecto de que el congreso emitiera una ley que regulara la publicidad oficial, cuestión que desde luego irradiaba sobre terceros ajenos al juicio. Al analizar la procedencia del mismo, la Suprema Corte reconoció que la reforma de 11 de junio de 2011 amplió el espectro de protección del juicio de amparo, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, como ocurre con la

¹³⁸ Sentencia de 26 de mayo de 2010, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹³⁹ Sentencia de 28 de junio de 2017, resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, reservaron su derecho de formular voto concurrente.

¹⁴⁰ Sentencia de 28 de junio de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, reservaron su derecho de formular voto concurrente.

¹⁴¹ Sentencia de 21 de julio de 2017, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho de formular voto particular.

¹⁴² Sentencia de 15 de octubre de 2014, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Luis María Aguilar Morales. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. Estuvo ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

libertad de expresión, por lo que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debía interpretarse a la luz del nuevo marco constitucional. Así, sostuvo que su contenido ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio si la sentencia estimatoria eventualmente genere alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.¹⁴³

En este orden de ideas, las resoluciones reseñadas en los párrafos anteriores permiten afirmar que las interpretaciones en torno al principio de relatividad de las sentencias se han flexibilizado bastante, pues hoy en día es posible que los efectos de la ejecutoria de amparo irradian o beneficien a individuos ajenos al juicio. Bajo esta lógica, ya no parece tan distante la posibilidad de aceptar la desaparición de la fórmula Otero tradicional y permitir la posibilidad de que la Suprema Corte emita sentencias que declaren la invalidez de normas con efectos generales o *erga omnes*.

v. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano facultado para emitir sentencias de amparo en revisión con efectos generales

Una vez delineada la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional y su relación con el principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero, es preciso señalar que el Tribunal Pleno es el único facultado para emitir una sentencia que invalide una norma con efectos generales. En las siguientes líneas el trabajo buscará justificar lo anterior.

Ahora bien, en la sección anterior se analizaron algunas sentencias emitidas por las Salas de la Suprema Corte de las que se desprendía una nueva interpretación de la fórmula Otero, pues las sentencias tenían efectos sobre terceros ajenos al juicio. Ello es trascendental para la tesis que defiende este trabajo: la posibilidad de que “desaparezca” la fórmula Otero para que en una sentencia de amparo se declare la inconstitucionalidad de una norma y su efecto

¹⁴³ Sentencia del 15 de noviembre de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente. En contra voto el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho a formular voto particular.

beneficie al resto de gobernados. Es decir, que a partir de una sentencia de amparo se invalide y abstraiga una norma del ordenamiento jurídico por estimarla contraria al texto constitucional. Sin embargo, también es importante señalar que aunque la facultad existe en el ordenamiento jurídico para otros medios de control constitucional (como la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional), no está asignada para todos los órganos del poder judicial sino únicamente al Tribunal Pleno, por lo que debe descartarse de entrada la posibilidad de que las Salas lleven a cabo dicha facultad.

Desde el punto de vista de este trabajo, ello cobra sentido por las siguientes razones. En primer lugar, debido a que los criterios jurisprudenciales y razonamientos de las Salas no necesariamente son finales, ya que pueden ser analizados e incluso revocados por el Pleno en una contradicción de tesis, o bien, desatendidos en cualquier otro juicio o procedimiento constitucional (como la acción de inconstitucionalidad, un amparo directo o indirecto, un recurso en revisión, entre otros). Además, las resoluciones de las Salas no son obligatorias entre ellas, ni vinculan al Pleno a resolver conforme a las mismas.¹⁴⁴ Al contrario, si existe una resolución de este último aplicable a un asunto que esté resolviendo una Sala, ésta debe apearse a su contenido.¹⁴⁵ En segundo lugar y de acuerdo con lo anterior, no sería sano para el ordenamiento que un órgano cuyos razonamientos no son definitivos o terminales invalide de manera general una norma, pues finalmente las razones con las que en un primer momento justifican su decisión podrían terminar siendo revocadas por el Pleno. Ello podría generar

¹⁴⁴ Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es **obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno**, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

I. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando **deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus salas**;

¹⁴⁵ Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

“DÉCIMO QUINTO. Al resolver las Salas de este Alto Tribunal en ejercicio de competencia delegada en términos de lo dispuesto en el presente Acuerdo General, cuando existan uno o más precedentes exactamente aplicables emitidos por el Pleno, con independencia de la votación obtenida en ellos, deberán aplicar el criterio sustentado por éste, sin menoscabo de que los temas restantes puedan resolverlos con plenitud de jurisdicción; salvo el caso del Punto Séptimo, parte segunda, de este Acuerdo General, supuesto en el cual la Sala respectiva podrá remitir los asuntos al Pleno”.

inestabilidad en el ordenamiento jurídico y efectos irreversibles pues, aunque se revoquen los razonamientos para invalidar una norma, la misma no podría traerse de vuelta. Por ello, es necesario que un órgano terminal cuyas resoluciones son irrevocables (como el Tribunal Pleno) sea el único facultado para invalidar normas.

Finalmente, y como tercer argumento, cabe señalar que las Salas carecen de la facultad legal para emitir sentencias que invaliden normas con efectos generales. Tanto el legislador como el poder reformador de la constitución previeron dicha atribución exclusivamente para el Tribunal Pleno. Aunque es cierto que cada Sala conoce de materias distintas —la Primera Sala conoce asuntos de las materias Penal y Civil, mientras que la Segunda Sala conoce las materias Administrativa y del Trabajo¹⁴⁶— ambas pueden enviar al Tribunal Pleno los asuntos que estimen convenientes para que sean resueltos por éste. Es decir, si un Ministro considera que un asunto tiene los méritos suficientes y los planteamientos correctos para poder, eventualmente, declarar inconstitucional la norma impugnada, el asunto puede remitirse al Pleno para su conocimiento.

Una vez establecido lo anterior es importante analizar algunas cuestiones respecto al funcionamiento del Tribunal Pleno. Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde éste conocer tanto de las acciones de inconstitucionalidad que establece el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, como de las declaratorias generales de inconstitucionalidad.¹⁴⁷ La misma ley refiere que el Pleno se integra por 11 ministros y sólo basta con la presencia de 7 para que pueda funcionar, salvo que se trate de

¹⁴⁶ Acuerdo General número 5/2013.

PRIMERO. *Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:*

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

¹⁴⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 10. *La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

XI. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

los procedimientos mencionados¹⁴⁸, donde el mínimo cambia a 8 para poder sesionar.¹⁴⁹ Cabe mencionar que sus integrantes son los mismos que conforman las Salas de la Suprema Corte más el ministro Presidente; es decir, los 5 integrantes de la Primera Sala, los 5 de la Segunda y el ministro Presidente, lo que podría entenderse que otorga mayor legitimidad a sus resoluciones.

En este sentido, con base en dicha integración el ordenamiento jurídico construyó los elementos necesarios para que proceda la facultad de invalidar normas. Por ejemplo, la declaratoria general de inconstitucionalidad necesita 8 votos para hacerse efectiva (como se vio en la última parte del capítulo anterior); las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad también requieren dicho mínimo para declarar la invalidez de las normas.¹⁵⁰ Por ello, es posible afirmar que el requisito de votación referido es una regla general en la constitución para que proceda la declaración de invalidez de una norma.¹⁵¹

¹⁴⁸ La acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, y el procedimiento de Declaratoria General de Inconstitucionalidad, previsto en el artículo 105, fracción II, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 4o. *El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, y 107, fracción II, párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros*

¹⁵⁰ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 72. *Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.*

Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]*

II. *De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...]*

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

“Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]*

II. [...]

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Ahora bien, es importante cuestionarse si este último candado de votación resulta funcional tratándose de un amparo indirecto y, para ello, es necesario remontarse a su origen. Apareció por primera vez en la iniciativa de 1994 del presidente Zedillo, cuando se introdujo la posibilidad de que la Corte invalidara normas generales en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, pero entonces requería 9 votos.¹⁵² Nunca esgrimieron argumentos para justificar este candado, pero del dictamen de la Cámara de Senadores se desprende que lo redujeron a 8 para “facilitar y hacer viables las acciones de inconstitucionalidad”.¹⁵³ Pese a no haber un argumento que justificara su existencia, el candado fue retomado en la reforma de junio de 2011 como elemento o requisito para hacer efectivo el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, y tampoco hubo justificación alguna. Una de las cuestiones criticadas al respecto en el segundo capítulo era precisamente la complejidad de su procedencia, lo que bien puede atribuirse al requisito de 8 votos. Así las cosas, todo parece apuntar a que no existe una justificación jurídica y concreta para que exista este requisito, pues más allá de beneficiar el sistema de control constitucional, lo obstaculiza.

En esta línea argumentativa, el Dr. Narvaez señala que, si bien constitucionalizar derechos puede servir para evitar que las mayorías modifiquen leyes en perjuicio de minorías y grupos vulnerables, establecer mayorías calificadas en un órgano judicial terminal como es el Pleno de la Corte no ofrece ventaja alguna para tutelar potestades contramayoritarias. Al contrario, el requerir ocho votos de once para dejar sin efectos una ley cuya aplicación ya fue vetada por el máximo intérprete de la Constitución entorpece la realización de los derechos constitucionales, en particular los de los más vulnerables. Podría citarse el caso de las llamadas “reformas antiaborto” promulgadas en algunos estados (acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009). Mientras que más de la mitad de los ministros las

*Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, **siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos**, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”.*

¹⁵² Iniciativa de reforma constitucional presentada por Ernesto Zedillo en el Senado el 31 de diciembre de 1994.

¹⁵³ Dictamen de las comisiones unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado, del 16 de diciembre de 1994. Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCME_3-1.pdf.

consideró inconstitucionales, al no reunir la votación calificada en el Pleno arrojó un resultado equivalente al propósito de las mayorías legislativas —censuradas por una mayoría simple de la Corte—. Como esas normas no invalidadas podrán seguirse aplicando al grueso de la población que no se ampare, habrá distintas consecuencias legales para la misma situación dependiendo de quién tenga los medios para impugnar y, por ende, los grupos vulnerables serán los más afectados.¹⁵⁴

Asimismo, Fix-Zamudio y Ferrer Macgregor señalan que algún sector de la doctrina ha estimado que este condicionamiento de la regularidad constitucional a una minoría no es apropiada en órganos de naturaleza jurisdiccionales, sin que pueda señalarse como elemento justificativo, como se suele expresar, la protección de la presunción de la constitucionalidad de las leyes, que tiene su razón de ser en otros ámbitos que no se aplican para el órgano al cual se ha confiado la interpretación definitiva de la Constitución, si existe una mayoría simple que estima la inconstitucionalidad de la norma. Sería deseable que en el futuro desapareciera este requisito que no tiene razón de ser cuando se trata de cuestiones tan complejas y técnicas como lo son los planteamientos de inconstitucionalidad de disposiciones generales, que puede obstaculizar su eficacia real como se demuestra ha sucedido en otros Tribunales Constitucionales en el Derecho comparado (como el caso del tribunal constitucional de Perú).¹⁵⁵

Al respecto de las mayorías establecidas para la invalidez de normas es pertinente cuestionarse ¿qué pasaría si casi todos los ministros están de acuerdo que una norma es inconstitucional, pero no llegan a los 8? ¿Se podría otorgar el amparo? La respuesta es sí, sólo que la declaración de inconstitucionalidad no tendría efectos generales, por lo que no podría beneficiar al grueso de la población. Ello es absurdo pues una norma que se declaró inconstitucional por 7 o 6 de los 11 ministros (en un caso hipotético), y que fue analizado y evidenciado en un caso con sujetos reales y no en un supuesto de análisis abstracto de la norma como en la acción de inconstitucionalidad, sigue vigente en el ordenamiento jurídico con la inminente posibilidad de seguir causando perjuicio al resto de los gobernados. Así, conviene preguntar ¿ello no terminaría siendo contrario al principio de supremacía

¹⁵⁴ Alfredo Narvaez. *Sobre las (absurdas y perniciosas) mayorías calificadas en la Suprema Corte*. Disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3698#_ftn8 (consultado el 17 de marzo de 2018).

¹⁵⁵ Fix Zamudio, H y Ferrer Mac-gregor, E. *Las Sentencias de los tribunales constitucionales*. 65-66.

constitucional? Desde luego que sí, pues una norma declarada inconstitucional seguirá siendo válida y aplicable al grueso de la población sólo porque no se alcanzó un requisito formalista. Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en cuenta que ni siquiera existe una justificación razonable para requerir la votación mínima de 8 ministros para invalidar normas; o al menos no se desprende del proceso legislativo que lo incorporó.

Una situación más que conviene señalar para resaltar lo absurdo de este requisito es lo que sucedió en el Pleno al discutirse la acción de inconstitucionalidad 10/2014, en la que se estudió la constitucionalidad diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales. Al analizar uno de sus artículos los 11 ministros llegaron a la conclusión de que su redacción era inconstitucional, pero 4 de ellos estaban de acuerdo en hacer una interpretación conforme para salvar la constitucionalidad, mientras que los otros 7 votaban por su invalidez. Finalmente, uno de los ministros decidió votar con la mayoría y el artículo se invalidó. No obstante ¿qué hubiera pasado si dicho ministro hubiera mantenido su voto firme? El peor escenario posible: sobrevive la norma en su totalidad porque se desestiman los efectos de la invalidez. Es decir, la norma inconstitucional sobrevive en el ordenamiento jurídico a pesar de que 7 de los 11 ministros coincidían que debía invalidarse, otros 4 pensaban que bastaba una interpretación conforme, pero ninguna situación alcanza a consolidarse, por lo que la norma sobrevive con todo y su vicio de inconstitucionalidad. Si bien este supuesto sólo sucedería en acción de inconstitucionalidad —pues en amparo el efecto sería invalidarla sólo para el quejoso—, lo cierto es que el ejercicio resulta muy ilustrativo para demostrar lo absurdo y peligroso que es exigir una mayoría calificada para invalidar una norma.

Por lo anteriormente expuesto, cabe concluir que el requisito de 8 votos para invalidar una norma en el amparo en revisión es un mecanismo que atrasa y contraviene el sistema de control constitucional en México. Por lo tanto, esta investigación estima pertinente concluir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única instancia del Poder Judicial de la Federación que podría admitir una excepción al principio de relatividad de las sentencias, para así poder emitir una declaración general sobre la inconstitucionalidad de una norma, al resolver un recurso de revisión en amparo indirecto. Finalmente, para hacer mucho más efectivo este mecanismo, lo óptimo sería eliminar la mayoría calificada con el objetivo

de que con una mayoría simple se pudiera invalidar la norma que se considera inconstitucional.

CONCLUSIONES

Como pudo apreciarse en el desarrollo de los tres capítulos anteriores, existen una serie de argumentos concatenados, tanto históricos como jurídicos, para permitir que exista una excepción al principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero. En el primer capítulo se hizo un desarrollo histórico tanto de los primeros medios de control constitucional como del nacimiento y desarrollo del juicio de amparo hasta 2013. En el mismo, puede apreciarse que desde 1836 existe el control constitucional de actos de autoridad, pero que el órgano que se encargaba de hacerlo funcionaba como un supra poder, por lo que en 1847 y 1857 se evitó repetir dicho fenómeno y se pusieron ciertos candados al introducir el juicio de amparo. Además, que fue propuesto primero por Manuel Crescencio Rejón y que posteriormente fue desarrollado por Mariano Otero. Este último había previsto un sistema de control constitucional de normas que se dejaba en manos del poder legislativo cuando se tratara de un control abstracto, mientras que al poder judicial le correspondería el control concreto cuando se tratara de actos de aplicación —por ende, cobra sentido que la sentencia deba tener efectos generales—.

Sin embargo, en 1857 no se retoma esta idea al incluir el amparo, y únicamente se deja el principio de relatividad de las sentencias —la prohibición a la corte de pronunciarse de manera general sobre la constitucionalidad de normas—. Con esto se dio origen erróneamente al concepto de “fórmula Otero”, pues si bien está basado en las ideas de Mariano Otero, lo cierto es que la idea no se entendió de manera adecuada —o completa—. Como también pudo apreciarse, los artículos constitucionales que regulaban el amparo en 1957 se retomaron casi en su integridad —en la parte que nos importa— y se mantiene la prohibición de la Corte de emitir pronunciamientos generales en las sentencias respecto de la inconstitucionalidad de una norma. También logró demostrarse que el desarrollo legislativo y constitucional, en virtud de la reforma del 6 de junio de 2011, buscaron ampliar el marco de protección del juicio, y se hizo más flexible la posibilidad de que en amparo en revisión se pudiera emitir una sentencia con efectos generales de inconstitucionalidad. Finalmente, el capítulo plantea la idea de que los argumentos que en algún momento justificaban la existencia del principio de relatividad de las sentencias —en un sentido

ortodoxo e inamovible— ya no respondían a las necesidades de los gobernados ni a la de revolucionar el juicio de amparo.

En el segundo capítulo el objetivo fue desarrollar tres temas principales: **a)** delinear en qué medio de control constitucional podría admitirse una excepción al principio de relatividad de las sentencias; **b)** por qué debería admitirse una excepción al mismo, y **c)** hacer una crítica al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad y resolver por qué dicha institución no solucionó el problema planteado. En el primer punto se resolvió que debía ser en el amparo indirecto en revisión. En el segundo, pudo demostrarse que sería una manera de revolucionar al juicio de amparo como un verdadero medio de control constitucional, pues sólo así se permitiría un confronte directo en contra de la norma y no sólo una condición de excepción a su aplicación. Además, que **a)** podría acabarse con la desigualdad ante la ley que genera dicho estado de excepción de los gobernados amparados; **b)** podría fortalecerse la garantía al principio de regularidad y supremacía constitucional; **c)** la idea no rompe con el principio de división de poderes, ya que el poder judicial actuaría únicamente como árbitro —bajo ciertas reglas procesales— de la regularidad constitucional; **d)** funcionaría para reducir la carga de trabajo a los órganos concedores de amparo y, finalmente, **e)** se desestimaron los argumentos a favor de que subsistiera la fórmula Otero.

En la última parte del segundo capítulo, se hizo un análisis cualitativo y cuantitativo respecto del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad incorporada en la reforma constitucional de 2011. El capítulo concluyó que la construcción legislativa y los acuerdos plenarios de la Corte hacían que este procedimiento sea muy tedioso e ineficiente, pues preveía demasiado supuestos y candados para que procediera. Además, que en la práctica resultó ser casi un procedimiento de letra muerta, pues en sus años de existencia nunca se había emitido una resolución que efectivamente invalidara una norma, pues todos se dejaron sin materia o quedaron en trámite.

Por último, el tercer capítulo se encargó de analizar a profundidad **a)** el amparo indirecto contra normas generales —como medio de control constitucional en el que pudiera desaparecer la fórmula Otero—; **b)** los órganos del poder judicial federal que conocen del mismo; **c)** las atribuciones de la Corte y su papel como tribunal constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano, y **d)** su nuevo entendimiento (o relación) con la fórmula

Otero a partir de la reforma constitucional de junio de 2011. Finalmente, el trabajo concluyó que, en virtud de sus atribuciones constitucionales y legislativas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única instancia en la que podría admitirse una excepción a la fórmula Otero para que invalidara de manera general una norma en una sentencia de amparo indirecto en revisión, sin necesidad de que haya una mayoría calificada para ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán Barragán, José. Primera ley de amparo (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987).
- Brage Camazano, Joaquín. *La acción abstracta de inconstitucionalidad*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf> (Consultado el 13 de mayo de 2017).
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de amparo. (México Editorial Porrúa: 1992).
- Castro y Castro, Juventino Víctor. Hacia el amparo evolucionado. (México: Editorial Porrúa, 1997).
- Caballero Juárez, José Antonio, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate Laborde. Libro blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006).
- Cossío Díaz, José Ramón. “Sistemas y modelos de control constitucional en México”. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011).
- Cossío Díaz, José Ramón. “La controversia constitucional”. (México: Editorial Porrúa, 2014).
- de Tocqueville, Alexis. La democracia en América. (México: Fondo de Cultura Económica, 2015).
- Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de abril de 1987.
- Exposición de motivos de la reforma constitucional de 31 de enero de 1994.
- Exposición de motivos de la iniciativa de 15 de febrero de 2011 de la nueva Ley de Amparo, promulgada en abril de 2013.
- Fix-Zamudio, Héctor. Ensayos sobre el derecho de amparo. (México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003).
- Fix Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Las Sentencias de los tribunales constitucionales (México: UNAM y Editorial Porrúa, 2009).
- Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz. El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano. (México: Fondo de Cultura Económica, 2004).

- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. (México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003).
- García Balaude, Domingo. De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional. (México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2004).
- García-Pelayo, Manuel. El "status" del Tribunal Constitucional. En Revista Española de Derecho Constitucional, vol. 1, no 1, (1981): 11-34. <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjQ1MzMmaWRIPTEwMzcmdXJsPTYmbmFtZT1SRURDXzAwMV8wMTEucGRmJmZpbGU9UkVEQ18wMDFfMDExLnBkZiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg==>. (Fecha de consulta: 3 de diciembre del 2016).
- Huerta Ochoa, Carla. *Artículos transitorios y derogación*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 102 (2001). 817-818. Consultado el 30 de septiembre de 2017 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3693>
- Kelsen, Hans. La teoría pura del derecho. (España: Editorial Trotta, 2011).
- Narvaez, Alfredo. Sobre las (absurdas y perniciosas) mayorías calificadas en la Suprema Corte. Disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3698#_ftn8 (consultado el 17 de marzo de 2018).
- Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y el juicio constitucional. (México: Editorial Porrúa, 2000).
- Sanchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen. *La declaratoria general de inconstitucionalidad*. en *Elementos esenciales para el estudio del juicio de amparo*. (Coord.) J. Guadalupe Tafoya Hernández. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017).
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. (México: Editorial Porrúa, 1989).
- Velázquez Ojeda, Jorge y Ojeda Montero, J. Fernando. *Los tribunales colegiados de circuito —identidad perdida—*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal 24 (2007) 145-148. Consultado el 28 de mayo de 2017. http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/24/r24_5.pdf.

- Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez de 1840. Texto completo consultable en: http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf (Consultado el 26 de febrero de 2017).
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. Hacia una nueva ley de amparo (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002).