

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO: MODIFICACIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD A TRAVÉS DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Giovanni A. FIGUEROA MEJÍA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Generalidades sobre el principio de relatividad en las sentencias de amparo.* III. *Argumentos centrales que sirvieron de base para la modificación parcial del principio de relatividad de las sentencias y la incorporación de la declaratoria general de inconstitucionalidad.* IV. *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo.*

I. INTRODUCCIÓN

Contados a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la cual se acordó declarar la restauración de la Constitución Federal de 1824 e incluir el sobresaliente voto particular de Mariano Otero¹ que contempló por primera vez el juicio de amparo mexicano en términos federales,² tuvieron que pasar más de 160 años para que, mediante la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y la vigente Ley de Amparo del 2 de abril de 2013, se modificaran parcialmente los efectos de las sentencias del citado mecanismo de control constitucional.

Para el logro de estas modificaciones normativas fueron determinantes algunos argumentos con los cuales se evidenciaba que los efectos *inter partes* de las sentencias de amparo violaban el principio de supremacía constitucional, complicaban el desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la

* Académico de tiempo completo y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

¹ Las disposiciones de este *voto particular* quedaron contempladas en los artículos 22 a 25 del Acta de Reformas.

² Se hace esta precisión debido a que, como se sabe, el juicio de amparo se había establecido desde 1841 en el estado de Yucatán.

Nación (en lo sucesivo la Suprema Corte) y vulneraban el principio de igualdad de los gobernados ante la ley.

Hay que precisar que en la vigente configuración constitucional y legal en materia de juicio de amparo, se sigue conservando el principio de relatividad de las sentencias, pues, de manera general, éstas producen efectos sólo en relación con el litigio que resuelven y por sí solas no invalidan normas generales; sin embargo, también existe la posibilidad de que, eventualmente, la Suprema Corte, en juicios de amparo indirecto en revisión, declare la inconstitucionalidad de leyes y otras disposiciones normativas con efectos *erga omnes*, es decir, expulsándolas del ordenamiento jurídico, a través de la figura denominada declaratoria general de inconstitucionalidad.

Para comprender la actual configuración de los efectos de las sentencias de amparo, se considera útil precisar los aspectos básicos del principio de relatividad, conocer las causas que motivaron su modificación y, finalmente, comprender el contenido y alcance de la declaratoria general de inconstitucionalidad. A estos aspectos se dedican las páginas siguientes.

II. GENERALIDADES SOBRE EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Desde que el juicio de amparo mexicano fue configurado en el artículo 25 del Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847³ ha contemplado el principio de relatividad de las sentencias, también conocido como *fórmula de Otero*,⁴ con el cual se determinan los efectos de los pronunciamientos emitidos en este mecanismo de control constitucional.

³ Esta Acta restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y su expedición se basó en el *Plan de la Ciudadela* del 4 de agosto de 1846. Con ella se desconoció el régimen central en el que se había organizado México desde 1836 y se propugnó por el restablecimiento del sistema federal, así como por la configuración de un nuevo Congreso Constituyente, mismo que quedó instalado el 6 de diciembre de ese mismo año.

⁴ El nombre se debe a que fue Mariano Otero quien, influenciado por las ideas de Tocqueville y Bentham, lo formuló en términos precisos en su “voto particular” del 5 de abril de 1847; aunque es necesario señalar que Otero se inclinaba por un sistema integral en el cual coexistiera la desaplicación de la ley para el caso concreto y la declaratoria general de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas consideradas contrarias a la Constitución. También es indispensable indicar que, previamente, Manuel Crescencio Rejón, en el proyecto de Constitución para Yucatán de 1841, ya había utilizado una frase con un significado equivalente al de la *fórmula de Otero*. De conformidad con la exposición de motivos del proyecto presentado a la legislatura del citado estado, se encarga al Poder Judicial la salvaguardia “para preservar la Constitución de las alteraciones que pretenda hacerle el Congreso del estado, a pretexto de interpretarla, y contra los abusos de éste y del gobierno”. *Cfr.*, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, t. II, p. 197.

La citada disposición normativa, además de prever el sistema de control jurisdiccional, federalizó el juicio de amparo, limitó los efectos de las sentencias al caso particular, y en este sentido prohibió implícitamente que éstas tuvieran efectos *erga omnes*. Incluso contempló que cuando se hiciera una declaración de inconstitucionalidad de la ley secundaria, dentro de la vía de amparo, ésta tenía sólo eficacia en relación con el caso concreto, conservando su fuerza frente a todos aquellos que no la hayan impugnado, pues tal pronunciamiento no implicaba la derogación o abrogación de esa ley.⁵

Para justificar el empleo del citado principio, como una manera de privilegiar la defensa del interés personal frente a la defensa del orden constitucional, se señaló:

Tampoco se hace de él [el Poder Judicial] un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor Legislativo, entraría abiertamente en la escena política. [En consecuencia], se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos, la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redobladados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargado al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente, seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos.⁶

La relatividad de las sentencias prevaleció en la Constitución federal del 5 de febrero de 1857, que señalaba en su artículo 102: "...la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motiva-

⁵ En las sentencias de amparo no se declaraba, en sus puntos resolutivos, la inconstitucionalidad de las leyes, porque ello se podría entender como una expulsión de éstas del ordenamiento a partir de una sola sentencia, produciéndose graves conflictos políticos; aunque dichos pronunciamientos implícitamente se hacían limitándose a la esfera jurídica del quejoso, puesto que el artículo 107 no impedía que la ley fuera reputada como anticonstitucional. Cfr., Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 154 y 155.

⁶ *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, t. II, p. 204.

re”. Asimismo, se mantuvo en el artículo 107, fracción II, de la Constitución de 1917,⁷ en sus correspondientes reformas de amparo⁸ y en los diversos ordenamientos legales que han existido en la materia.⁹

No hay duda de que la relatividad de las sentencias de amparo se ha constituido como un elemento muy importante para el establecimiento, desarrollo y éxito del juicio de amparo mexicano.¹⁰

“Es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el México del siglo XIX, así como en el régimen priísta que constituyó el llamado *sistema político mexicano* durante la mayor parte del siglo XX”.¹¹ En efecto, la causa y motivo del fracaso de muchos regímenes de preservación del orden constitucional ha sido la circunstancia de que sus resoluciones o consideraciones respecto de la inconstitucionalidad de los actos autoritarios han tenido efectos generales, esto es, contra todos absolutamente, de tal manera que no se referían exclusivamente al agraviado en particular, si es que existía, sino que implicaban una mera impugnación o ataque a la autoridad que desarrollaba la actividad inconstitucional, cuya sucesión, muchas veces reiterada y constante, originaba el desquiciamiento jurídico, social y político, por las repetidas fricciones que provocaba entre las entidades públicas. En ello radica el fracaso, la

⁷ Artículo 107, fracción II: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaratoria general respecto de la ley o acto que la motivare”.

⁸ Se preservó la relatividad de las sentencias en las reformas de las fechas siguientes: 30 de diciembre de 1950, 19 de febrero de 1951, 2 de noviembre de 1962, 25 de octubre de 1967, 20 de marzo y 8 de octubre de 1974, 17 de febrero de 1975, 6 de agosto de 1979, así como 7 de abril de 1986, 10 de agosto de 1987, 3 de septiembre y 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 11 de junio de 1999 y 6 de junio de 2011.

⁹ Ley Orgánica de Amparo del 30 de noviembre de 1861 y del 20 de enero de 1869; Ley de Amparo del 14 de diciembre de 1882; Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897; Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, leyes de Amparo del 18 de octubre de 1919 y 10 de enero de 1936, con sus múltiples reformas, así como en la vigente Ley de Amparo del 2 de abril de 2013.

¹⁰ En ese sentido, Ignacio Burgoa (*op. cit.*, p. 276), indica que “uno de los principios más importantes y característicos del juicio de amparo y cuya aplicación práctica también ha contribuido a que dicha institución sobreviva en medio de las turbulencias de nuestro ambiente político y social, es el que concierne a la *relatividad de las sentencias* que en él se pronuncian”. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (*Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 111) señala que “es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el México del siglo XIX, así como durante el régimen priísta que constituyó el llamado *sistema político mexicano* durante la mayor parte del siglo XX”.

¹¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, p. 525.

decadencia y desaparición de los sistemas de control constitucional cuyas resoluciones tenían efectos absolutos.¹²

Sin embargo, la influencia del sistema continental europeo o kelseniano, que como se sabe adoptó los efectos generales de las sentencias de inconstitucionalidad de disposiciones normativas pronunciadas en última instancia por tribunales, cortes o salas constitucionales, se impuso paulatinamente en los últimos decenios del siglo XX a varias Constituciones latinoamericanas,¹³ por lo que se puede afirmar que, salvo algunas excepciones como la del ordenamiento jurídico mexicano, y por las causas ya expuestas, los efectos generales de las sentencias se implantaron como un elemento indispensable de la justicia constitucional contemporánea.

III. ARGUMENTOS CENTRALES QUE SIRVIERON DE BASE PARA LA MODIFICACIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y LA INCORPORACIÓN DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Es indispensable señalar que desde hace algún tiempo un grupo importante tanto de la doctrina¹⁴ como del foro jurídico mexicano¹⁵ argumentó que los

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 277.

¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, USUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988; Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 207.

¹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98. Del mismo autor, “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 11, septiembre de 1979, pp. 641-694, y *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 183-236; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 34-44; Vallarta Plata, José Guillermo, “El Poder Judicial y el sistema de la declaración de inconstitucionalidad en Latinoamérica”, en Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977, pp. 169-186; Aguilar Álvarez y De Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, pp. 109-128. Arturo Zaldívar (“Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, pp. 525, 528, 530), señala que un Estado democrático ya no se compadece de la vigencia de leyes inconstitucionales, incluso, si en tal caso, existe un régimen auténticamente democrático desde el punto de vista sustancial.

¹⁵ Como antecedente de este tipo de foros se puede citar el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en la Ciudad de México, del 25 al 30 de agosto de 1975, en el que se abordó como tema genérico el relativo al “Derecho y realidad constitucional en América Latina”, y en una de sus conclusiones se recomendó lo siguiente: “En la

efectos relativos de las sentencias de amparo, sobre todo el que se instaura contra leyes, ya no podían seguirse conservando como una reliquia histórica, desprovista de sentido, pues con ello se generaban diversas consecuencias teóricas y prácticas que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho.

1. *Vulneración del principio de supremacía constitucional y afectación de la regularidad del orden jurídico mexicano*

La supremacía de la Constitución “no se reduce, sólo, a la ocupación de un escalón superior en la jerarquía normativa, sino que impone, también, determinación de la forma y contenido de las disposiciones y actos emanados de los poderes públicos”,¹⁶ que están obligados a aplicarla, cumplirla y

realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia”. Para profundizar en los temas abordados del citado congreso véase Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit. Otro foro que vale la pena resaltar fue el que iniciara el 17 de noviembre de 1999, fecha en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, convocó a la sociedad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a presentar propuestas para una nueva Ley de Amparo que debían enviarse a una Comisión de Análisis de Propuestas (integrada por dos ministros de la Suprema Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados postulantes), misma que quedó conformada el 26 del mes y año citados. Durante la primera etapa del proceso de revisión, la Comisión recibió 1,430 propuestas que sirvieron de base para redactar un primer anteproyecto que fue analizado y discutido en un Congreso Nacional de Juristas, desarrollado del 6 al 8 de noviembre de 2000 en Mérida, Yucatán.

Las propuestas de este Congreso se incorporaron a un nuevo anteproyecto de Ley de Amparo que la Comisión presentó en abril de 2001 al Pleno de la Suprema Corte, y que éste revisó, modificó y aprobó en mayo de 2001.

El proyecto finalmente se envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo y, después de un tiempo, un grupo de senadores de diversas fuerzas políticas lo presentó como iniciativa de reformas a la Constitución y de nueva Ley de Amparo. En el capítulo V del título IV del mencionado proyecto, uno de los aspectos esenciales fue el de la modificación de la llamada *fórmula de Otero*, para contemplar la declaratoria general de inconstitucionalidad en los amparos indirectos en revisión, cuando se emite jurisprudencia por reiteración de criterios mediante tres sentencias, según se desprende del artículo 230.

¹⁶ Cfr. Canosa Usera, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, con prólogo de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 171; del mismo autor, “Jerarquía normativa”, en Lucas Verdú, Pablo (comp.), Canosa Usera, Raúl y Méndez-Rocasolano, María (coords.), *Prontuario de derecho constitucional*, Granada, Comares, 1996, p. 217. Refiriéndose a la tesis gradualista de Merkl, ya había señalado que la norma superior determina la forma en la cual la inferior ha de crearse y predetermina su contenido,

no violarla. De hecho, al admitir una construcción sistemática del ordenamiento jurídico, en la que la norma fundamental desempeña un papel básico, las normas confirman su validez en su conformidad con el contenido de la norma de superior jerarquía. En consecuencia, las normas infraconstitucionales sólo serán válidas si son acordes no sólo con el sistema formal de producción de las mismas que la Constitución establece, sino también, y de manera especial, con el plexo de principios, declaraciones y valores que en la Constitución se contienen y que deben de inspirar al resto del ordenamiento jurídico.¹⁷ Por tanto, este principio fundamental se ve afectado cuando se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

En relación con lo anterior, hay que precisar que cuando hay correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico se dice que existe regularidad. Evidentemente, las restricciones constitucionales a la actividad legislativa pueden ser rebasadas y crearse leyes con defectos de regularidad constitucional, es decir, que no estén conformes con la norma de jerarquía inmediata superior en el orden jurídico, que en este caso es nada menos que la ley fundamental.¹⁸ Por tanto, las normas irregulares deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos de control previstos en el mismo sistema jurídico. En el caso de la relatividad de las sentencias de amparo, tenemos normas generales irregulares —por así haberlo determinado el órgano de control constitucional— que sólo se dejarán de aplicar a los gobernados que las impugnaron y obtuvieron el amparo;¹⁹ pero, al seguir formando parte del ordenamiento jurídico, se continuarán aplicando a la mayoría de los gobernados a pesar de su declarada irregularidad, lo que se traduce en una situación absurda.²⁰

positiva o negativamente. Por otra parte, hizo énfasis en que la relación de supremacía entre Constitución y cualquier norma no es estrictamente jerárquica si no se da una relación internormativa directa. Sólo en este último caso se podría hablar de relación jerárquica *stricto sensu*.

¹⁷ En ese sentido puede verse De la Quadra Salcedo, Tomás, “Criterios de interpretación de la Constitución”, en López Pina, Antonio (ed.), *División de poderes e interpretación*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 139.

¹⁸ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 14.

¹⁹ Elías Mussi, Edmundo y Silva Ramírez, Luciano, “La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. II, p. 27.

²⁰ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., p. 116.

2. *Complicación extrema de la labor de la Suprema Corte*

Al dictarse sentencias caso por caso, apoyadas en los mismos razonamientos e inclusive en jurisprudencia obligatoria cuando se trata de la impugnación de normas generales en el juicio de amparo, se complica la labor de la Suprema Corte, y por ello se ha hecho necesario encomendar a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los juicios de amparo en revisión contra normas generales, respecto de las cuales ya se hubiera establecido jurisprudencia obligatoria por la propia Corte.

No se debe perder de vista que como consecuencia de las reformas constitucionales de 1988 y 1995, la Suprema Corte se ha venido transformando de un tribunal con facultades predominantemente de casación, a un organismo jurisdiccional especializado en la solución de conflictos constitucionales, con lo que paulatinamente ha venido recuperando su función esencial de máximo intérprete de la Constitución federal.²¹

3. *Vulneración del principio de igualdad de los gobernados ante la ley*

La subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por el órgano de control constitucional trasgrede el principio citado, ya que si se toma en cuenta que en la mayor parte de los casos quienes cuentan con recursos económicos son los que tienen más posibilidades de obtener un fallo favorable, puesto que pueden contar con el asesoramiento de abogados de alto nivel profesional para que interpongan oportunamente la demanda de amparo respectiva,²² el resto de los ciudadanos, que no cuentan con esa orientación, no pueden tener una sentencia de amparo favorable, por lo que están obligados a cumplir con el ordenamiento contrario a la Constitución.²³

²¹ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, cit., pp. 296 y 297.

²² *Cf.*, Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro constitucional del organismo judicial y del Ministerio Público en México y España”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 342.

²³ En sentido similar véase Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 515 y 516. También, Arturo Zaldívar (“Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, p. 529) indica que “la obligatoriedad de normas inconstitucionales para los

Los argumentos expuestos coadyuvaron en gran medida en la modificación de la fracción II del artículo 107 de la Constitución²⁴ (que establece la *fórmula de Otero*), quedado con ello incluida una de las mayores innovaciones de las reformas en materia de amparo: la declaratoria general de inconstitucionalidad, que puede efectuar la Suprema Corte, tratándose de la impugnación jurisdiccional de las normas generales, misma que ya se había extendido en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, y en lo cual nuestro país había quedado rezagado.²⁵

IV. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO

1. *Consideraciones básicas acerca de la declaratoria general de inconstitucionalidad*

De la parte final de la fracción II del artículo 107 constitucional se suprimió la frase que decía “sin hacer una declaración *general* respecto de la ley o acto que la motivare”, y con ligeras variaciones terminológicas, el artículo 73 de la nueva Ley de Amparo permite una declaratoria general de inconstitucionalidad que eventualmente pueda pronunciar la Suprema Corte, cuando considere que la ley secundaria contraviene la Constitución.²⁶

Con estas modificaciones constitucionales y legales, el control de constitucionalidad y la protección de los derechos humanos no se da sólo en beneficio de quien ha sido afectado directamente, sobre todo en el caso de que se impugnen normas generales, pues con la declaratoria general de inconstitucionalidad se busca que aquellas disposiciones normativas reputadas como irregulares mediante juicio de amparo beneficien a todas las personas y no únicamente a los quejosos o demandantes.

Por otra parte, es indispensable precisar que sólo las resoluciones derivadas de un amparo indirecto en revisión son aptas para formar jurisprudencia firme que establezca la inconstitucionalidad de una disposición

governados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados”.

²⁴ Reforma del 6 de junio de 2011.

²⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, *op. cit.*, pp. 514 y 515.

²⁶ En relación con este asunto, el citado artículo 73 remite a las disposiciones del título cuarto de la Ley.

normativa, y por lo tanto para dar lugar a la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad.

Esta limitación a juicios de amparo indirectos deriva de que en éstos se impugna precisamente la inconstitucionalidad de la norma general, lo cual se puede dar en tres circunstancias o por tres vías:

- 1) Con motivo de la entrada en vigor de la norma, es decir, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna (normas generales autoaplicativas o de individualización incondicionada).
- 2) A través del primer acto de aplicación de la norma, esto es, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que requiere para actualizarse el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación (normas generales heteroaplicativas o de individualización condicionada).²⁷
- 3) Por medio de normas generales autoaplicativas que no fueron atacadas a propósito de su entrada en vigor.

En estos casos, la norma general es el principal acto reclamado en el amparo, por lo que es necesario mandar llamar como autoridades responsables a las que intervinieron en su expedición, así como en su promulgación y publicación.

También hay que indicar que en el juicio de amparo indirecto contra normas generales la *litis* del proceso es, precisamente, la constitucionalidad de la norma general reclamada. Por las razones anteriores, la sentencia que ampara al quejoso en amparo indirecto lo protege en contra de la norma general impugnada.²⁸

Asimismo, hay que precisar que la declaración general tiene lugar cuando la pretensión de inconstitucionalidad es avalada, concretamente, por el voto favorable de cuando menos ocho de los once ministros del Pleno de la Suprema Corte. Es característico que esta declaración responda a un razonamiento más o menos simétrico que se da en la mayoría de los sistemas de justicia constitucional, pues con este tipo de pronunciamientos los tribunales constitucionales, como la Suprema Corte, deben considerar que el precepto sometido a control adolece de un evidente problema de cons-

²⁷ “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 328, p. 383.

²⁸ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., pp. 112 y 113.

tucionalidad, ya sea porque la disposición secundaria contradice principios contenidos en disposiciones constitucionales; ya porque el legislador emite una disposición secundaria dotada de un contenido prohibido por la Constitución, o porque, existiendo preceptos constitucionales que prohíben determinadas conductas, las normas secundarias las permiten o al menos no las restringen, o incluso porque existen preceptos constitucionales que prescriben una obligación frente a una disposición infraconstitucional, y sin embargo, ésta implica un comportamiento facultativo.

Posiblemente, uno de los temas más complicados de la declaratoria general es su falta de aplicación en materia tributaria. En los casos en que el Tribunal Pleno considere que la naturaleza de la norma es de este tipo, la Suprema Corte ni siquiera notificará a la autoridad emisora la irregularidad de sus disposiciones.

En relación con este aspecto, cabe señalar que

...habría sido una solución más adecuada para hacer compatibles la tutela de los derechos fundamentales tributarios y la preservación de las finanzas públicas, permitir que el Tribunal Constitucional apele al legislador de manera destacada a fin de que repare por sí mismo la inconstitucionalidad de sus normas fiscales y establecer un plazo conveniente para que la declaratoria no afecte la planeación financiera del Estado.²⁹

Esta solución permitiría que las disposiciones normativas en materia tributaria que fueran consideradas inconstitucionales dejaran de lesionar la igualdad ante la ley, a la que ya se ha hecho alusión,³⁰ pues la satisfacción de este principio fue precisamente una de las causas que se tuvieron en cuenta para introducir la declaratoria general de inconstitucionalidad.³¹

2. *Procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad*

Los aspectos básicos y específicos que se deben tener en consideración para que se produzca una declaratoria general de inconstitucionalidad están contemplados en la fracción II del artículo 107 de la Constitución fe-

²⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 50.

³⁰ Véase epígrafe III.3.

³¹ En ese sentido, Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, cit., pp. 296 y 297.

deral, y en los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo en los términos siguientes:³²

A. *Trámite y declaratoria general de inconstitucionalidad*

Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora de la norma correspondiente.

Asimismo, cuando el Pleno o las salas de la Suprema Corte, en los juicios de amparo directo en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general no tributaria, se procederá en términos del artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución. La Suprema Corte lo notificará a la autoridad emisora de la norma.

B. *Estimación del proyecto de declaratoria general*

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, es decir, sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.³³

³² Cabe mencionar que, en relación con este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió, en sesión privada del 4 de octubre de 2011, por unanimidad de once votos, el Acuerdo General número 11/2011, con el que se precisó, de manera provisional, el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad. En este Acuerdo, cuya vigencia ha persistido en lo conducente después de aprobada la nueva Ley de Amparo (artículo transitorio segundo), no se regularon algunos aspectos que por mandato constitucional están reservados al legislador.

³³ Esto es, para declarar la inconstitucionalidad de la ley se requiere de una votación calificada de cuando menos un 72 por ciento de los integrantes del Pleno de la Corte.

En el caso de que sólo estén presentes ocho de los once ministros, se requeriría una votación unánime para que prospere la declaratoria general de inconstitucionalidad de la disposición normativa enjuiciada.

En este caso, aunque en términos absolutos el número de ministros que han de votar favorablemente a la declaración general de inconstitucionalidad es siempre el mismo (ocho), en términos relativos (es decir, proporcionalmente) la mayoría exigida se refuerza o incrementa a medida que son menos los ministros presentes.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o en la Constitución local, según corresponda.

C. Facultad de los plenos de circuito para solicitar la declaratoria general

Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte, podrán, por mayoría de sus integrantes, solicitar a ésta que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

D. Contenido y alcance de la declaratoria general

La declaratoria general en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen; será obligatoria; tendrá efectos generales, y establecerá la fecha a partir de la cual surte efectos. Asimismo, precisará los alcances y condiciones que con ella se producen. A estos aspectos se hace alusión con un poco de más detalle en el siguiente apartado, dedicado precisamente a los efectos de dicha declaratoria.

E. Publicación de la declaratoria general

Debido a los alcances de la resolución, la Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de la Suprema Corte se publique en el *Diario Oficial de la Federación* y, en su caso, en el órgano oficial en el que se hubiera difundido la norma declarada inconstitucional, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

De lo anterior se colige entonces que es por medio de la declaratoria general de inconstitucionalidad, y no dentro del juicio de amparo, que será posible obtener la invalidez de leyes y otras normas abstractas e impersonales, expulsándolas del ordenamiento jurídico.

3. *Efectos de las sentencias que declaran inconstitucional una norma general en amparo indirecto*

La declaración de inconstitucionalidad de una disposición normativa reserva sus consecuencias solamente para el quejoso, manteniendo la relatividad que corresponde a la sentencia y a esa determinación judicial, en tanto que la generalidad de la misma sólo corresponde a la declaratoria general que eventualmente emita la Suprema Corte.

Aparte de lo indicado, algunos de los efectos que es posible destacar de dicha declaración general son:

- 1) Dados sus efectos derogatorios, la disposición declarada inconstitucional queda expulsada del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez que la declaratoria inicie su vigencia, será improcedente el juicio de amparo contra la entonces inexistente norma general que sea su objeto.
- 2) La declaración de invalidez vincula a todos los poderes públicos.
- 3) La invalidez declarada puede extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.
- 4) La Constitución mexicana no establece el momento en que la declaratoria general empezará a producir sus efectos.
- 5) Tomando en cuenta esa falta de precisión constitucional sobre el *dies a quo* de los efectos temporales de las sentencias, en la Ley de Amparo se establece, en el artículo 234, fracción I, que la declaratoria surtirá sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte. Se entiende que esta previsión a favor de la Suprema Corte implícitamente establece una regla general de eficacia inmediata a partir de la publicación de la declaratoria general, y que sólo excepcionalmente, cuando las circunstancias lo justifiquen, podrá tener una eficacia diferida. Aunque tal diferimiento no puede ser ilimitado, ya que sería ilógico, por ejemplo, que la Suprema Corte estableciera que una declaratoria general producirá sus efectos a los ocho o quince años de que haya sido publicada, porque ello ocasionaría la ruptura y el desequilibrio de todo el sistema diseñado para controlar la constitucionalidad de las normas generales.³⁴ En atención a lo anterior, reiteramos, el plazo que se establezca como prórroga jurisprudencial

³⁴ El ordenamiento jurídico mexicano estructura, de este modo, un sistema que parte de la regla general de la eficacia *ex nunc* de las sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad; aunque existe la posibilidad de que la Suprema Corte pueda diferir esa eficacia hacia el futuro.

de la vigencia de la ley declarada inconstitucional ha de ser ampliamente justificado, verbigracia, con base en los perjuicios que podría ocasionar una eficacia inmediata.

- 6) Por otra parte, en la Ley de Amparo (artículo 234, fracción II, párrafo segundo), se indica que la única excepción al principio general de irretroactividad de los efectos en el tiempo de la declaración general viene referida a la materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución federal.

De esta manera, se ha establecido de forma excepcional la eficacia *ex tunc* de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

- 7) Esta declaración se extenderá a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, y deberá incluirse en los resolutivos de las sentencias de amparo de conformidad con el artículo 78 de la Ley.

Para concluir, es indispensable señalar que a la fecha se ha hecho poco uso de la declaratoria general de inconstitucionalidad, pues únicamente se han tramitado ocho de ellas.³⁵ La razón tal vez puede ser que la Suprema Corte, antes de utilizar este instrumento, prefiere emplear la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, con lo cual se evitan vacíos innecesarios en el ordenamiento jurídico mexicano, al tiempo que se protegen los contenidos de la ley suprema.

³⁵ A saber: 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 1/2015, 1/2016 y 2/2016.