

QUE REFORMA Y DEROGA EL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en cumplimiento de las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El juicio de amparo es una de las instituciones más destacadas del derecho mexicano y una de las garantías constitucionales por excelencia. Se trata de un instrumento procesal, al cual tienen acceso todos los gobernados, para buscar la protección federal de sus derechos fundamentales y es, en ese sentido, el medio de defensa más importante que tiene el gobernado para combatir los abusos del poder público. Tiene además una gran tradición en la historia constitucional de nuestro país, ya que sus orígenes se encuentran en la Constitución yucateca de 1941, bajo el diseño de Manuel Crescencio Rejón.

Sin embargo, día con día, en los tribunales de nuestro país se aplican leyes inconstitucionales a miles de personas, lo cual resulta una aberración, puesto que se atenta contra el principio de igualdad ante la ley. Ello se debe, en parte, a que uno de los principios que rigen el amparo es la relatividad de las sentencias, conocido como la fórmula Otero. Muchos autores indican que dicho principio es lo que caracteriza al juicio de amparo mexicano, ya que se trata de un aspecto histórico y tradicional que se ha mantenido durante más de 150 años.¹ Sin embargo, a lo largo del tiempo se ha ido modificando, tanto en la teoría como en la práctica, dicha figura, por lo que la tradición no debe de ser utilizada como un argumento para mantener inmóvil el principio anteriormente mencionado.

Aún con lo anterior, respecto a los principios y características del juicio de amparo, en la actualidad, se pueden resumir en los siguientes puntos:²

1. Contra actos de autoridad:³ El amparo procede contra actos de las autoridades que vulneren las garantías individuales, teniendo sus resoluciones efectos restitutorios al tener como fin restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. El principio, estriba en que el amparo procede contra cualquier acto de autoridad, ya sea de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional.

2. Principios rectores:⁴

- Instancia de parte: El juicio de amparo, como todo proceso, no puede iniciarse de manera oficiosa, requiere necesariamente el ejercicio de la acción, o derecho subjetivo. El único que puede iniciarlo será el quejoso y nunca cualquiera otra de las partes, como la autoridad responsable o el tercero perjudicado.
- Agravio personal y directo: El agravio es una afectación en la esfera jurídica del gobernado causada por un acto de autoridad. Cuando se habla de la afectación en la esfera jurídica del gobernado, debe traducirse como el perjuicio de un derecho reconocido por una norma.

- Principio de definitividad: El juicio de amparo es un medio de impugnación extraordinario, que implica que se llegue a dicho juicio como una última oportunidad que tiene el gobernado de pedir justicia contra el acto de autoridad.

- Principio de estricto derecho: Este principio tiene como particularidad que el juzgador tiene el deber de resolver el juicio conforme a los planteamientos que realice el quejoso en sus criterios de violación o en los agravios hechos valer al interponer algún recurso, sin autorización de suplir la deficiencia en la que incidan las partes en el proceso, salvo los casos de excepción.

- Principio de relatividad: En el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional se impuso la restricción consistente en que en los juicios de amparo “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 declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Se destaca la importancia de que la sentencia que ampara única y exclusivamente surtirá efectos o beneficiará al que pidió el amparo y no a terceras personas, aun tratándose del amparo contra leyes, es decir, la prohibición de darle efectos generales a las sentencias, por más que hayan sido emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta haya establecido jurisprudencia declarando inconstitucional una ley.

3. Suspensión del acto reclamado:⁵ La figura de la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar.

4. Las sentencias de amparo:⁶ Un atributo fundamental de las sentencias de amparo es el efecto restitutorio de las mismas. Cuando se determina que el acto de la autoridad vulneró las garantías individuales del gobernado, la consecuencia es ordenarle a la autoridad responsable que deje insubsistente su acto, de tal manera que lo deje como estaba antes de la emisión del acto impugnado. En el caso de que en un juicio de amparo se declare inconstitucional una ley, los efectos además son hacia el futuro, es decir, que no solamente es para que se destruya el acto de aplicación, sino que en lo subsecuente ninguna autoridad podrá jamás aplicarle dicha ley al quejoso que obtuvo la sentencia favorable.

Ahora bien, en términos amplios, los fallos emitidos por los órganos encargados del control de constitucionalidad, pueden tener dos clases de alcances: generales o particulares.

En el caso de los fallos con alcances generales, estos son erga omnes, es decir, oponibles a toda autoridad. Un ejemplo de ello, es lo establecido por la Constitución Federal Austriaca, que prevé sentencias con efectos generales, además de que las leyes declaradas inconstitucionales dejan de producir efectos y son expulsadas del ordenamiento jurídico.⁷

En cuanto a los alcances particulares, ello implica que las sentencias sólo vinculan a las partes que litigaron en un determinado proceso constitucional. Las leyes inconstitucionales no se abrogan ni se derogan, sino que simplemente se dejan de aplicar a aquel gobernado que interpuso el juicio de garantías y obtuvo la declaración de inconstitucionalidad a su favor.⁸ Un ejemplo de esta categoría, son las sentencias de amparo en México, debido a la denominada fórmula Otero.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, también conocido como fórmula Otero, tiene su fundamento en el artículo 107 fracción II de la Constitución mexicana, así como el artículo 73 de la Nueva Ley de Amparo. Consiste en que los fallos dictados durante un juicio de amparo tienen alcances particulares, es decir, sólo se aplican a las partes contendientes en el juicio.

La fórmula Otero debe su denominación a su creador, el político y diputado constituyente Mariano Otero. Sus antecedentes se remontan a la Constitución de Yucatán de 1841, el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857, que en su artículo 102 señalaba que: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”⁹

Debido al principio de relatividad de las sentencias, en los amparos contra normas, a pesar de que un fallo declare una ley inconstitucional, dicha ley no es expulsada del ordenamiento jurídico, sino que sólo se deja de aplicar al quejoso que obtuvo el amparo. Ello permite que una norma que ha sido declarada inconstitucional por un tribunal, se siga aplicando al grueso de la población, ya que la misma no pierde su vigencia ni su fuerza material.

Históricamente, la inclusión de la fórmula Otero representó la adopción del modelo de control constitucional estadounidense. Lo que no se advirtió al adoptar este modelo en la legislación mexicana, es que en Estados Unidos, como en todos los países pertenecientes a la familia jurídica del common law, la facultad de control de constitucionalidad es totalmente difusa, es decir, está delegado en los jueces de todas las jerarquías. Aunado a ello, en atención al principio stare decisis (let the decision stand o estar a lo decidido), una norma declarada inconstitucional no puede volver a ser aplicada por el resto de los jueces, pues la obligatoriedad de los precedentes es mucho más rígida que en los sistemas codificados de jurisprudencia reiterada, como el mexicano. Por ello el sistema de control americano constituye prácticamente un control de regularidad con efectos erga omnes, aplicable a todos, pues la ley sólo conserva su vigencia formal, no la material. No sucede lo mismo en la práctica judicial de nuestro país.

Es por ello que, actualmente, un sector de la academia considera que debe desaparecer el principio de relatividad de las sentencias. Algunos de los argumentos señalados por ellos son¹¹ :

1. Las condiciones socio-económicas, políticas, jurídicas y culturales actuales son totalmente diferentes a aquellas en las que la fórmula Otero fue concebida. La crisis institucional que vivimos en la actualidad y los constantes abusos de las autoridades en contra de la ciudadanía, hacen necesaria la actualización de instituciones como el amparo, para defender de mejor manera los derechos de los gobernados.
2. En el amparo contra leyes, la relatividad de las sentencias atenta contra el principio de supremacía constitucional, pues las normas que han sido declaradas inconstitucionales siguen aplicándose. En ese sentido, se ignora totalmente la idea del control de regularidad, que consiste en la facultad que posee el Tribunal Constitucional, como garante del orden jurídico y constitucional, de revisar que la norma de grado inferior se encuentre en relación de correspondencia con la de su grado superior¹² .
3. Se socava el principio de igualdad ante la ley, ya que se permite la existencia de órdenes jurídicos diferenciados aplicables a los gobernados: a algunos privilegiados que cuentan con la capacidad económica de concurrir ante los tribunales de amparo, se les hará valer el principio constitucional que la ley infrinja y, para el resto de los ciudadanos, quienes no cuentan con una sentencia de amparo favorable ni con los recursos necesarios para obtenerla, la norma constitucional seguirá siendo vulnerada .
4. Se vulneran los principios de prontitud, expeditéz y economía procesal de la justicia, pues resulta absurdo que los ciudadanos se vean obligados a presentar una demanda de amparo para obtener

una mera declaración judicial respecto de una ley cuya inconstitucionalidad ya fue desahogada en un proceso homólogo. Ello implica gastos innecesarios para las partes: tanto para el quejoso como para el Estado.

Las distintas voces que se pronunciaron en contra de la prevalencia del principio de relatividad de las sentencias, fueron tomadas en consideración durante la discusión de la reforma constitucional en materia de amparo del año 2011. En ese sentido, el 6 de junio de 2011, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la mencionada reforma constitucional que, entre otras cosas, incorporó la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyo objeto es derogar las normas generales que contradigan a la Constitución. Además, la Nueva Ley de Amparo, publicada en el año 2013, regula en los artículos 231 al 235 la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

La declaratoria general de inconstitucionalidad es “un mecanismo de control directo de la constitucionalidad; es decir, esta figura tiene por efecto que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga un análisis en abstracto de la constitucionalidad de una norma general y, así, determine su invalidez si se reúnen por lo menos 8 votos de los ministros integrantes.”¹⁴

La declaratoria general de inconstitucionalidad se asemeja a la acción de inconstitucionalidad, en cuanto a que ambas buscan expulsar del orden jurídico las normas inconstitucionales. Sin embargo, la acción de inconstitucionalidad puede ser ejercida exclusivamente por ciertas entidades públicas, como los partidos políticos, el ombudsman, las Secretarías de Estado y los organismos constitucionales autónomos.

Teóricamente, la inclusión de la declaratoria general de inconstitucionalidad vendría a marcar un partaguas en la manera en que se ejerce el control de la constitucionalidad en México, rompiendo con el esquema decimonónico de sentencias de alcances particulares. Sin embargo, en la práctica, la declaratoria se ha manifestado como un medio ineficaz para controlar la constitucionalidad de las normas: desde su creación, sólo se han iniciado ocho expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad y en ninguno se ha determinado la inconstitucionalidad de norma alguna.¹⁵

La inoperatividad de la declaratoria general de inconstitucionalidad se debe en gran parte a lo complejo y confuso que es el procedimiento para su emisión, previsto en la nueva Ley de Amparo.

En primer lugar, para que la Corte inicie el procedimiento, se requiere la preexistencia de jurisprudencia en que los tribunales de la federación se pronuncien por la inconstitucionalidad de cierta norma general. Posteriormente, la Suprema Corte debe notificar al órgano emisor de la norma, el Poder Legislativo, el cual tendrá 90 días hábiles para subsanar el vicio de la norma. Si no lo hace, el asunto pasará al pleno de la Corte que tendrá que resolver por el voto de una mayoría calificada de al menos ocho Ministros, la expulsión definitiva de la norma del ordenamiento jurídico mexicano. Si la votación tuviera como resultado que no se llegase a la mayoría calificada, entonces, la norma no es derogada y se sigue aplicando con todos sus efectos legales. De esa forma, la consecuencia irremediable es que sigan surgiendo juicios de amparo por las mismas normas que no fueron expulsadas del ordenamiento jurídico.¹⁶ Aunado a ello, la materia fiscal o los temas recaudatorios no pueden ser materia de este procedimiento.¹⁷

En conclusión, la declaratoria es totalmente ineficaz, ya que no resuelve “el problema de que las personas tengan que promover cientos o miles de amparos individuales contra la misma norma general ni soluciona el problema logístico que supone para el Poder Judicial la promoción de un elevado número de demandas de amparo ni provee al gobernado de un acceso fácil y efectivo a un mecanismo de control directo de la constitucionalidad de normas generales.”¹⁸

La presente iniciativa tiene por objeto replantear la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad y el procedimiento que deben seguir las mismas.

Para ello, se propone simplificar los requisitos previstos en la Constitución para la emisión de declaratorias generales de inconstitucionalidad. Para ello, se plantea que la declaratoria se emitirá en los 30 días hábiles siguientes a la existencia de jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución. Por otra parte, para que la declaratoria sea emitida, bastará con que cuente con el voto de la mayoría simple de los Ministros, en lugar de la mayoría calificada de 8 Ministros que la Constitución exige actualmente. Además, se elimina la parte del texto que excluye a las leyes en materia tributaria de ser objeto de la declaratoria.

Con la reforma planteada, se busca consolidar la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad como un medio eficaz que permita evitar la aplicación de normas inconstitucionales a la ciudadanía. Materialmente, se estaría dando efectos más amplios al amparo, puesto que si las sentencias de amparo llevaran al establecimiento de jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de alguna norma, la declaratoria general de inconstitucionalidad expulsaría dicha norma del ordenamiento jurídico, haciéndola inaplicable para todas las personas.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107; y, se reforman los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. ...

I. ...

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, **salvo en los casos en los que se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general o de un acto administrativo de carácter general, o en caso de interpretación jurídica que garantice la máxima protección de los derechos humanos, en cuyo caso se amparará y protegerá a los ciudadanos de la República, y se procederá a emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, según sea el caso.**

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

Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el párrafo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la

declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual deberá ser aprobada por la mayoría simple de votos de los ministros.

(Se deroga)

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes secundarias en la materia, de acuerdo con el presente Decreto.

Notas

1 Hernández Macías, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad: análisis del nuevo principio de relatividad”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/38/13.pdf>

2 Fernández Fernández, Vicente, y Samaniego Behar, Nitza. “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”. *Revista IUS*, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100009&lng=es&tlng=es.

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

7 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, Porrúa, México, 2015.

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Rincón Mayorga, César Alejandro, *La declaratoria general de inconstitucionalidad, medio ineficaz de control de la constitucionalidad de normas generales*, IJ UNAM, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10930/12992>

15 Ibid.

16 Díaz Sánchez, José Guillermo, Tesis, *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo*, Universidad Veracruzana. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/36811/1/diazsanchezjose.pdf>

17 Hernández Macías, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad, ¿arma sin filo?”, *Nexos*, Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=declaratoria-general-de-inconstitucionalidad>

18 Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2017.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)