

TODAVÍA MÁS SOBRE LA "FÓRMULA OTERO"

Juventino V. CASTRO

SUMARIO: I. *Proemio*. II. *Delimitación del tema*. III. *Examen de argumentos*.

I. PROEMIO

En el Número 11 del Año 11, de esta misma Revista, correspondiente a este año de 1987, aparece un interesantísimo artículo de don Carlos Arellano García intitulado "La F6rmula Otero y amparo contra leyes", en que el excelente amparista examina dicho tema para concluir en que debe subsistir la llamada "F6rmula Otero", tal y como est1 expresada en nuestra Constituci6n y en la Ley Reglamentaria del Amparo, despu6s de haber analizado y revisado las posiciones contrarias.

Debemos de agradecer al autor del art6culo la excelente s6ntesis y antecedentes que nos proporciona respecto a la reflexi6n por 6l escogida, y el cuidadoso an1lisis que hace de los elementos que le permiten fundar sus conclusiones.

Sin embargo, tanto porque el autor de este trabajo no coincide con sus conclusiones, como por el hecho de que me hace el alto honor de referirse continuamente a mi posici6n personal respecto del tema, creo conveniente m1s que polemizar al respecto, clarificar los conceptos que en lugares diversos he manifestado, y a6adir algunos nuevos que he expuesto en c1tedra o en conferencias. Pero debo aclarar que el examen de la cuesti6n es trascendente para la justicia de nuestro pa6s —y para el futuro de nuestro Derecho de Amparo—, y que por lo tanto rebasa totalmente las posibilidades circunstanciales de una pol6mica o de una exposici6n doctrinaria sobre una conceptuaci6n jur6dica. Insistir6 en que m1s que dilucidar la posici6n que se debe adoptar hacia el futuro, el tema tiene que ver no s6lo con el rezago del Poder Judicial de la Federaci6n en la tramitaci6n de los amparos, y el logro de una justicia r1pida y expedita —que es ideal de nuestra Constituci6n—, sino con cuestiones pol6ticas sumamente delicadas y trascendentes, que no pueden quedar en simple an6cdota respecto de una improbable pol6mica.

II. DELIMITACIÓN DEL TEMA

Entrando en materia respecto al artículo del distinguido amparista que comento —y que ha revivido un tema que me parece fundamental dilucidar—, de antemano elimino algunos renglones que me parecen poco consistentes en relación a los argumentos para que subsista la Fórmula Otero, tales como el que se refiere a que si se dan efectos derogatorios a la declaratoria de inconstitucionalidad "se pone en peligro la vida misma de la institución", así como aquel otro de que la experiencia mexicana ha demostrado que el Supremo Poder Conservador no funcionó, y en cambio el amparo ha arraigado profusamente entre los habitantes de México y demostrado su eficacia durante más de un siglo, ya que en el primer caso no se precisa la razón por la cual la vida del amparo podría estar en peligro, y en el segundo no se indica qué relación puede haber tenido el Supremo Poder Conservador fracasado, y el juicio de amparo triunfante, sobre todo frente al hecho de que jamás el Supremo Poder Conservador conoció de un caso de anulación de leyes que se le autorizaba, y por lo tanto al respecto no existe "experiencia mexicana" de ninguna especie.

III. EXAMEN DE ARGUMENTOS

En cambio me permitiré examinar con cuidado algunos argumentos de mayor profundidad en un orden que me parece interesante:

1. Se dice en el artículo que comento, que la sentencia es un acto jurídico y el acto jurídico sólo produce efectos para las partes, y que por ello, y en respeto al principio de la división de poderes, si se mantiene la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se obtiene el equilibrio de los poderes, y se evita el enfrentamiento entre ellos impidiéndose en esta forma que el Poder Judicial degenera en un poder incontrolable.

Muchas reflexiones nos produce la anterior síntesis, implicándose no sólo lo que se afirma textualmente; sino otras muchas cuestiones anexas, conexas o relacionadas.

En primer lugar yo volvería a insistir en que el equilibrio armónico de los poderes que concurren en el moderno Estado de Derecho, de ninguna manera puede encerrarse en los rubros que en nuestra propia Constitución y en otras muchas se enuncia como de *división de poderes*. El Poder Público, en el sistema constitucional moderno, se origina y pertenece al pueblo; para su ejercicio se distribuye en Legislativo, Eje-

cutivo y Judicial. Pero de ahí a concluir que el Legislativo se limita a legislar; el Ejecutivo a ejecutar o cumplimentar las leyes, y a administrar la función pública; y el judicial a juzgar de las controversias, implica no sólo la amputación de una fisiología de los tres poderes —flexible y humana—, sino una vivencia imposible.

En efecto, el legislativo legisla, pero también realiza numerosos actos de administración —interna y externa—, y juzga, tanto dentro de un jurado de sentencia, cuando se instaura un juicio político a altos funcionarios de la Federación, como cuando la Cámara de Diputados declara si ha lugar o no a proceder penalmente contra un funcionario de esa calidad. Por su parte el Ejecutivo tiene a su cargo nombrar a los miembros, y supervisarlos en varios extremos, de los llamados Tribunales Administrativos, en lo que podría entenderse, como función jurisdiccional; e igualmente expide reglamentos, con apoyo en lo dispuesto en la fracción I del artículo 89, que significa el decreto de normas jurídicas de carácter general. Finalmente, el Poder Judicial Federal de hecho legisla, cuando decreta Jurisprudencia Obligatoria, que es de característica general, y además realiza otras muchas funciones administrativas internas y externas. Por todo lo anterior, es bien claro que lo que realmente ocurre con los Poderes es que en la medida en que constitucionalmente se decreten las funciones de cada uno de ellos, tienen atribuciones en ocasiones exclusivas, en otras paralelas, e inclusive hay actos jurídicos que requieren de la concurrencia de dos o de los tres Poderes.

Por ello, y en cuanto a los efectos que podrían tener las sentencias en materia de amparo no existe otro requisito que el que la propia Constitución fije los diferentes efectos de las sentencias, los cuales evidentemente se propugna que sean respecto de un acto concreto, de carácter relativo o restringido a las partes, y en lo que se relacionara con normas generales obligatorias (leyes, tratados y reglamentos) que precisamente por su generalidad deberán tener efectos *erga omnes*.

Como argumento de autoridad, y en tratándose de las características de una sentencia que puede tener efectos de generalidad, Hans Kelsen, en su obra *Teoría General del Derecho y del Estado*, en las páginas 155 y 156 textualmente nos ilustra:

La decisión judicial puede también crear una norma general. La resolución del juez puede tener fuerza obligatoria no sólo para el caso sometido a su conocimiento sino para otros análogos que los tribunales pueden estar obligados a responder. Una decisión judicial puede tener el carácter de un precedente, es decir, de decisión futura

de todos los casos semejantes. Dentro de un sistema jurídico de este tipo (en que los tribunales están facultados no solamente para aplicar el derecho sustantivo anterior, sino para crear nuevo derecho al resolver situaciones concretas), los tribunales son órganos legislativos exactamente en el mismo sentido en que lo es el órgano que llamamos legislador en la acepción estricta y ordinaria de la palabra. Los tribunales son creadores de normas jurídicas generales.

En efecto, la sistematización del amparo en nuestro país debe ubicarse en el tipo de normatividad a que se refiere Kelsen, desde el momento en que nuestros artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo prescriben para la Suprema Corte y para los Tribunales Colegiados de Circuito la facultad de crear jurisprudencia —es decir precedentes o criterios—, obligatoria para los Tribunales y los Juzgados de todo el país. Además el manejo de las tesis contradictorias contenidas en fallos de los Tribunales Colegiados de Circuito, y dilucidadas para llegarse a una única tesis, también constituyen jurisprudencia obligatoria.

Por ello si contemplamos las tesis jurisprudenciales bajo esta normatividad obligatoria, fácilmente se entiende que estamos en presencia de normas de derecho que rigen no únicamente para el caso concreto, sino para todos los casos similares, en los cuales los órganos jurisdiccionales no son libres para preferir o resolver nuevas controversias en los términos de la norma legislada, sino a la manera de la norma interpretada por los más altos tribunales del Poder Judicial de la Federación.

No pierdo el punto de vista de que con todo este manejo no estoy tratando más que de clarificar conceptos, pero bien entendido de que lo único que se pretende es llegar o no a la conclusión contraria, o sea de que en nuestro concepto las normas legisladas se ven anuladas por las normas interpretadoras. Pero tampoco me muestro seguro de que ésta no sea una de las tantas conclusiones a las que podemos llegar respecto al tema que se analiza, si bien estará faltando que toda esta realidad jurídica se plasme en una declaratoria constitucional que ratifique y decrete la nulidad de una ley que el Más Alto Tribunal de la República ya ha declarado que es inconstitucional, y bajo el sistema de nuestra jurisprudencia de que este criterio es inalterable y obligatorio.

A la vista de todo lo anterior no acabo de entender —como se afirma—, que se obtiene el equilibrio de los Poderes, y se evita se enfrenten, si cerramos los ojos ante el hecho de que normas inconstitucionales permanezcan vivas, a pesar de la evaluación negativa de los Tribunales

competentes que pongan claramente de manifiesto que la Constitución ha sido violada por la ley impugnada, concluyéndose finalmente que para evitar el enfrentamiento entre el Poder Judicial Federal y los Poderes Legislativos de la Federación y de los Estados, más vale que vivamos sin darle mayores efectos a la jurisprudencia obligatoria, y permitiendo por lo tanto que se sigan aplicando a pesar de que eso signifique el reinado de mandatos inconstitucionales.

En este lugar, y sin ahondar excesivamente en el criterio de Piero Calamandrei (en una Conferencia pronunciada en el Palacio de Justicia de Roma, el 11 de febrero de 1956, y publicado como artículo bajo el rubro "Corte Constitucional y Autoridad Judicial" en el *Boletín de Información Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, el 10. de octubre de 1956), que hace consideraciones sobre conceptos interesantísimos que no debieran ser ignorados por aquellos que se interesen en el tema que se está examinando, quisiera transcribir conceptos que ya en ocasión distinta he proporcionado parcialmente. Decía el ilustre maestro italiano en la Conferencia recordada, entre otras cosas lo siguiente:

Es un peligro para la certeza del derecho y una mengua al principio de legalidad, el tolerar (como se ha debido hacer en estos años, hasta que la Corte Constitucional no hubo entrado en ejercicio), que ciertas leyes declaradas ilegítimas en la vía incidental y por ello inaplicables, por algún juez más valeroso, continúen siendo aplicadas en casos casi absolutamente semejantes, por algún otro juez más prudente, y de esta manera siguen formando parte del Ordenamiento Jurídico leyes desacreditadas, respecto de las cuales los ciudadanos no saben ya si les deben guardar el respeto que se otorga a las leyes válidas. . . Y no puede considerarse como un ordenamiento civilizado aquel en el cual se tolera la libre circulación de las leyes desacreditadas; venga entonces de una buena vez la Corte Constitucional y nos diga finalmente la palabra definitiva sobre esta norma que ha inferido a los ciudadanos y a los jueces tantas molestias.

2. Un argumento que con mucha frecuencia se utiliza —y que inclusive tiene la tradición de haberse introducido en el Constituyente 1856/1857—, es aquel en que se afirma que mediante la Fórmula Otero se evita la pugna abierta entre el Poder Judicial Federal y los otros poderes, consolidándose desde entonces el criterio de que las leyes inconstitucionales "caerían a golpes redoblados de jurisprudencia".

En esta cuestión se da por entendido que si el Poder Judicial Federal anula las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal, o por las Legislaturas locales, ello constituye una pugna directa entre el órgano que anula leyes contrarias a la Constitución, con los autores de los actos legislativos inconstitucionales. Por ello es que se pretende colocar a la Fórmula Otero como la salvadora del juicio de amparo, ya que éste va evitando —caso por caso—, que la ley no se aplique a los que interpusieron su demanda (dándose por entendido que ya hubo declaratoria de inconstitucionalidad), y en cambio sí se aplica a los que no interpusieron su demanda, no lo hicieron en tiempo, o no acertaron a entablar la controversia en sus extremos adecuados. En esta forma sufrirían las consecuencias de aplicar una ley inconstitucional tan sólo las personas, pero en cambio los Poderes que expidieron la ley inconstitucional no se considerarían lesionados u ofendidos.

Si lo anterior realmente estuviera colocado en su lugar, precisamente creo que es cuando nuestro juicio de amparo estaría en el predicamento de perecer.

En efecto, todo el juicio de amparo tiene como fundamento una regla prima: las autoridades tienen una atribución privilegiada —como lo es dictar mandatos—, y contar con la fuerza pública para imponer éstos. Contra dichos mandatos se pueden interponer recursos o medios de defensa que permitan rectificar, cuando sea el caso, el mandato de la propia autoridad autora de la orden o sobre la que recae una omisión, o de un inferior cuando el recurso o medio de defensa deba plantearse ante su superior. Pero terminado todo este proceso normal, o no existiendo recurso o medio de defensa ordinario, el mandato de autoridad debe ser cumplido, y la persona a la cual se dirige el mandato debe obedecerlo, o arriesgarse a sufrir una sanción adecuada a su desobediencia. Esta es la regla normal en las relaciones *governante-gobernado*.

Pero la acción de amparo viene a romper con este esquema. Constitucionalmente se prevé la posibilidad de una controversia respecto del acto de una autoridad, en el sentido de que el mandato no debe ser obedecido y se debe proteger a las personas contra él, si es que después de un examen adecuado aparece que el mandato es inconstitucional. Cuando esto último ocurre los tribunales de amparo competentes *anulan* el acto o la omisión inconstitucionales, en los términos y para los efectos que precisa el artículo 80 de la Ley de Amparo.

Toda controversia requiere de procedimientos adecuados y tiempo suficiente para reflexionar sobre una argumentación de inconstitucionalidad. Como se corre el riesgo de que mientras la controversia se di-

lucida el acto reclamado pudiera consumarse en toda su extensión, de manera que dejara la controversia sin materia para fincar los procedimientos, se dispone una institución cautelar suspensiva, que permite salvaguardar la controversia planteada.

Si se observan con cuidado todas estas estructuraciones bien conocidas, el proceso de amparo viene a constituir toda una teoría sobre el abuso del poder, y forma de oponerse a tal abuso. Por ello pudimos haber creado el amparo ya sea por órgano político, o bien por órgano jurisdiccional. Pero la meta a alcanzar es la misma: frenar al poder abusivo, reconociendo simultáneamente que se está dentro de un orden jurídico nacional que no significa oposición a la autoridad y a sus mandatos, sino que institucionalmente se practica el examen de la controversia planteada.

La finura del proceso de amparo consiste en poder llevar a cabo ese freno, sin poner en entredicho a las autoridades, de tal manera que pudiera expedirse una especie de permiso para desobedecer a la autoridad. La propia anulación del acto inconstitucional, o de la conducta omisa, no enfrenta a los tribunales de amparo contra las cuales se aplica el acto anulatorio. De ahí que en ocasiones diversas yo me he referido a este argumento de apoyo a la Fórmula de Otero, que ningún poder está por encima del otro, sino los tres están sometidos a la Constitución, que es la que crea el sistema.

Francamente parece catastrofista una argumentación en el sentido de que si bien todo acto inconstitucional fundamentado, y planteado por vía de amparo, debe ser anulado, cuando se trate de un acto legislativo de ninguna manera debe recibir el mismo tratamiento, porque esto constituiría un enfrentamiento de Poderes.

Es bien sabido que nosotros en América, desde nuestra independencia adoptamos el sistema presidencialista, por parecernos más adecuado que el parlamentarista de Europa. Que bajo este sistema representan al pueblo tanto el Parlamento o Congreso, como el Jefe de Gobierno, generalmente denominado Presidente de la República, y de ahí la denominación del sistema. Históricamente el Poder presidencial ha ido creciendo, y nos preocupa profundamente reducir su fuerza y sus posibilidades, para obtener un equilibrio de poderes. Si alguna institución jurídica pudiera acercarnos a un problema de enfrentamiento de poderes, éste se produciría precisamente mediante la acción de amparo, puesto que la anulación de un mandato presidencial por parte del Poder Judicial Federal, podría significar someter al Ejecutivo al Poder del

primero, declarando la invalidez y la no obligatoriedad del mandato presidencial.

En más de un siglo después de estar en pleno ejercicio, desarrollo y superación el amparo, no se ha llegado a ningún enfrentamiento de dichos Poderes. Es más, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —cabeza del Poder Judicial Federal—, son nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, y en los casos de amparos enderezados contra actos del Presidente de la República, y que la Suprema Corte anula, no se observa ni desobediencia a la ejecutoria de amparo, ni revancha del Presidente de la República respecto al cargo otorgado, o el condicionamiento del propio alto funcionario para llenar nuevas vacantes.

Es por ello que muchos no concebimos por qué si la Suprema Corte de Justicia no ha chocado contra el Presidente de la República dentro de un régimen presidencialista, en cambio, si la Suprema Corte de Justicia anulara leyes inconstitucionales lo más probable es que existiera un enfrentamiento entre los Poderes Legislativo y Judicial de nuestro país.

En conclusión: la esencia de la acción de amparo procedente y fundada es la anulación de actos inconstitucionales, provengan de quienes provengan; y sin que esto signifique que el Poder Judicial Federal se sustituya en su totalidad a todas las autoridades del país, tomé sus funciones, invada sus atribuciones, y finalmente ofenda, lastime y desconozca jerarquías.

Su misión —bajo su más estricta responsabilidad y criterio—, es coartar el acto frente a lo que dispone la Constitución en el Capítulo que establece las garantías individuales; si encuentra contradicción o desobediencia anula el acto, y así lo declara. Remite la ejecutoria a la autoridad responsable, y ésta actúa de inmediato para cumplimentarla. Si no lo hace así se inicia el procedimiento para destituir de su cargo a la autoridad que no respeta la ejecutoria, y obtenida su meta protectora se archiva el asunto definitivamente. Nada de todo esto puede significar técnica novedosa, cuando se propugna que las leyes inconstitucionales se anulen, y las legislaturas no tienen por qué considerarse contradichas o enfrentadas.

El propio Kelsen, en las páginas 163 y 164 de la obra anteriormente citada, al examinar los conflictos de las normas que él estima de diferentes grados, evalúa las garantías individuales, así como el tema de la abrogación de la ley "inconstitucional". El prestigiado maestro textualmente nos precisa:

La aplicación de las reglas constitucionales relativas a la legislación, únicamente puede hallarse efectivamente garantizada si un órgano distinto del legislativo tiene a su cargo la tarea de comprobar si una ley es constitucional y de anularla cuando —de acuerdo con la opinión de ese órgano—, sea 'inconstitucional'. Puede existir un órgano especial establecido para este fin, por ejemplo, un tribunal especial, el llamado 'tribunal constitucional'; o bien el control de la constitucionalidad de las leyes, la llamada 'revisión judicial', puede encomendarse a los tribunales ordinarios y, especialmente, a la Suprema Corte. El órgano revisor puede estar facultado para abolir completamente la ley 'inconstitucional', de manera que no pueda ser aplicada por ningún otro órgano. Si un tribunal ordinario es competente para verificar la constitucionalidad de una ley, únicamente puede estar facultado para negarse a aplicarla en el caso concreto, si considera que es inconstitucional, en tanto que otros órganos permanecen obligados a aplicar el precepto. Mientras una ley no ha sido nulificada, tal ley es 'constitucional' y no 'inconstitucional', en el sentido de ser contraria a la Constitución. Entonces, es voluntad de la Constitución que esta ley sea también válida. Pero la Constitución pretende que lo sea mientras el órgano competente no la anule. La llamada ley 'inconstitucional' no es nula *ab initio*, es únicamente anulable, y puede ser anulada por razones especiales. Tales razones son que el órgano legislativo ha creado la ley en otra forma, o le ha dado un contenido distinto de los directamente prescritos por la Constitución. Es verdad que el legislador está autorizado para hacer tal cosa, y que puede muy bien no aplicar en un caso concreto los preceptos directamente establecidos en la Constitución. Sin embargo, ésta da preferencia a la primera de las dos posibilidades. Tal preferencia se manifiesta en el hecho de que una ley que adquiere fuerza obligatoria en la segunda forma, puede ser nulificada no solamente —como la llamada ley 'constitucional'— por un acto del órgano legislativo, sino también por un acto de un órgano distinto del legislador, encargado de la revisión judicial de la propia ley.

Una norma, nos dice Kelsen, es nula *ab initio*, de tal manera que no requería llegarse a su anulación mediante un procedimiento jurídico, cuando —por ejemplo—, no ha sido expedida por un órgano competente, o ha sido decretada por una persona que no tiene competencia alguna para crear normas, o no posee en absoluto esa calidad. Si cualquiera de estas hipótesis ocurriera, no habría necesidad de anular la disposición siguiendo un procedimiento jurídico; pero habrá que

observar que de cualquier manera se requeriría de una declaración formulada por la autoridad competente en el sentido de que en efecto es nula *ab initio*, para llenar las condiciones de nulidad establecidas por el orden jurídico, el cual es un acto constitutivo y produce un efecto jurídico definido. Por ello, concluye, se trata de una verdadera anulación con fuerza retroactiva.

No es posible creer que al gran maestro de la normatividad jurídica, de su estructura y de sus efectos en todas las áreas, se le confundiera con un agitador que pretende el enfrentamiento de los poderes de un país. El sistema propuesto por él para Austria, y después adoptado por Suiza y por Italia, y que tantas repercusiones ha tenido en numerosos países, incluye la declaratoria de la nulidad de las leyes evaluadas como inconstitucionales.

3. Hay, sin embargo, un análisis que don Carlos Arellano no ha manejado, y que el que esto suscribe considera fundamental en los exámenes que podrían conducirnos a un posible cambio en el principio de la relatividad de las sentencias de amparo contra leyes, si es que convence el planteamiento. Podría parecer una cuestión teórica o doctrinaria; la estimo, por el contrario, práctica y productora de efectos jurídicos y materiales de la mayor importancia para nuestro orden jurídico.

Traer a colación en este pequeño artículo el intento de llegar a un consenso sobre lo que debemos entender por *ley*, sería rebasar todos los límites de la prudencia. Pero sí podríamos coincidir rápida y fácilmente en que uno de los deslindes es que consiste en una norma jurídica que tiene como caracteres específicos la generalidad y la abstracción. Si la ley retomara eventualmente la naturaleza de particularidad y de concreción a una persona específica, estaríamos en presencia de una ley privativa, de aquellas que prohíbe nuestro artículo 13 constitucional. En este grave vicio de constitucionalidad caería finalmente el tratamiento que se da a las leyes declaradas inconstitucionales en una sentencia de amparo: uno —el que interpuso y obtuvo el amparo—, estaría exento de someterse a sus mandatos; otros, —los que no han interpuesto la acción porque aún no aparece un acto de aplicación—, podrán alcanzar los beneficios de su no aplicación final, si interponen en tiempo y forma dicha acción; el resto, fuera de tiempo para interponerla, u omisos en impugnarla, tendrán que someterse a ella, a pesar de que haya sido declarada claramente contraria a la Constitución, específicamente en el Capítulo de garantías individuales.

Por supuesto que lo que resalto en la anterior argumentación es el grave ataque a una orden jurídico nacional, que permite se obligue el que unos cumplan con una ley declarada inconstitucional, y otros se abstengan de ajustarse a ella. No es tanto que pudiera llegarse a la conclusión de que el sistema es contrario al artículo 13, que prohíbe la expedición o el sometimiento a una ley privativa, ya que las sentencias favorables a un quejoso en las condiciones ya apuntadas significan la otra cara de la misma moneda; las leyes privativas se dictan contra una persona, y las sentencias de amparo contra las leyes apreciadas como inconstitucionales, por el contrario, sólo benefician a una persona quejosa y le permiten desobedecerla, pero nada más a ella.

La Fórmula Otero, aplicada inconsultamente a los amparos interpuestos contra leyes que se afirman son inconstitucionales, no atenta contra el artículo 13, sino contra las garantías de igualdad jurídica que se establecen en numerosas disposiciones, pero genéricamente en el primer artículo constitucional. Los habitantes de México se dividen así en dos bandos: los que tienen que someterse a leyes inconstitucionales, y "los otros", los que con copia certificada en la bolsa demuestran a cada intento de nueva aplicación que ellos tienen una patente para incumplirla.

El sistema judicial universal produce este fenómeno: mandatos generales y abstractos que se contienen en las leyes —aunque igualmente ocurren en reglamentos—; mandatos particulares y personales, que se decretan en las sentencias —si bien se observan también en los actos administrativos concretos—; y en virtud de jurisprudencia obligatoria, mandatos particulares que —sobre todo entre nosotros—, mediante reiteración se transforman en generales, y con la fuerza mandatoria de una norma legislada, compuesta por los precedentes concretos en fallos particulares. O como textualmente lo indica el segundo párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo: "La resolución que se dicte (por la Suprema Corte al decidir en una denuncia de tesis contradictorias cuál es la que debe prevalecer) no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias". Es, por tanto, *ex nunc* y no *ex tunc*.

A todo este sistema de particularidades sobre mandatos particulares —todos ellos integrados como normas jurídicas—, los mexicanos añadimos otra disparidad: leyes y reglamentos declarados inconsti-

tucionales por el Más Alto Tribunal de la República, que algunos deben obedecer y otros no.

Para no citar ejemplos del pasado —demasiado conocidos—, especialmente el referido a la tesis jurisprudencial que declara inconstitucionales los artículos 15, 18 y 20 de la Ley de Profesiones, respecto a los profesionistas extranjeros a quienes se les niega el ejercicio de su profesión, preferiría actualizar la ejemplificación con las declaraciones de inconstitucionalidad de la Ley Federal de Turismo y la Ley General de Salud, según las cuales en México algunos hoteles y restaurantes, por una parte —y señalados laboratorios y farmacias, por la otra—, no están obligados a respetar las tarifas u otras órdenes decretadas por las Secretarías de Turismo y de Salud, respectivamente, por haberse sentenciado definitivamente en vía de amparo, que ese mandato es inconstitucional; y en cambio otros establecimientos de los anteriormente enumerados tienen que obedecer las tarifas o mandatos a que se ha hecho mención, bajo la pena de ser sancionados si no lo hacen así, porque no interpusieron la acción de amparo correspondiente. Las ejemplificaciones respecto de leyes impositivas en materia fiscal, establecen un verdadero caos entre aquellos que deben pagar una contribución, frente a otros "exentos", son tan numerosas que no intento siquiera enumerarlas.

Ningún beneficio podría traer a nuestro país este desigual sistema de tratamiento y conceptualización, que en mi concepto aplica indiscriminada y parcialmente la Fórmula Otero (puesto que la original incluía forma de anular leyes), y que supuestamente fue creada para evitar enfrentamiento de poderes, todo ello a pesar del rechazo público a un orden nacional no igualitario, que simple y sencillamente no se acaba de entender.

Los que propugnamos porque se clarifique, afine y reconsidere la Fórmula Otero —ubicándola en su verdad de origen—, pretendemos reconstruir un orden jurídico nacional que nos devuelva la cordura y la juridicidad, lo cual es una cuestión delicada que de ninguna manera se debe tomar como una eventual polémica doctrinaria.

Quisiera finalizar recordando que la primera conclusión de la Comisión de Amparo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, llevada a cabo por la Procuraduría General de la República en el año de 1983, en cumplimiento de las instrucciones al respecto por el Presidente de la República, y a la cual concurren juristas y estudiosos en diferentes foros de todas las capitales de los Estados y de la Capital de la República, quedó redactada en la

siguiente forma, según lo informó su Coordinador, el doctor Héctor Fix-Zamudio:

En primer lugar en varios de los citados trabajos se propone ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de una ley, de tal manera que pudiera llegarse al sistema de declaración general en virtud de que la llamada fórmula Otero', que fue de gran utilidad para la consolidación de nuestro juicio de amparo, ya cumplió su misión histórica y debe superarse para adaptar a nuestra máxima institución procesal a las circunstancias actuales, en las cuales se requiere tanto celeridad en la resolución de los problemas constitucionales como respecto al principio de la igualdad de los gobernados ante la ley.