

LA IMPORTANCIA DE LOS EFECTOS GENERALES EN EL JUICIO DE AMPARO

DR. SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL*

RESUMEN: La importancia de los efectos generales en el juicio de amparo radica en su capacidad para corregir anomalías que afectan a toda la sociedad, no solo a las partes involucradas en un caso específico. El principio de relatividad sigue siendo un límite para que los efectos de las sentencias de amparo puedan restaurar el orden social. La evolución de la jurisprudencia ha comenzado a reconocer la necesidad de efectos generales para garantizar una protección más efectiva de los derechos humanos, especialmente en el contexto de derechos sociales y omisiones legislativas. Esto refuerza la función del Poder Judicial como garante del Estado de Derecho y protector de los derechos humanos.¹

Palabras claves: juicio de amparo, principio de relatividad, efectos generales, omisiones legislativas, derechos sociales, declaratoria general de inconstitucionalidad.

SUMARIO: 1. EL SURGIMIENTO DEL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DEL ESTADO DE DERECHO. 2. EL PODER JUDICIAL COMO SUBSISTEMA INMUNOLÓGICO. 3. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DE JUICIOS DE AMPARO CONTRA NORMAS DE CARÁCTER GENERAL. 4. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DE JUICIOS DE AMPARO CONTRA ACTOS. 5. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO INDIRECTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES. 6. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO INDIRECTOS EN LOS QUE SE RECLAMEN OMISIONES NORMATIVAS. 7. LA SUBSISTENCIA DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 6 DE JUNIO DE 2011 Y LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. 8. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. 9. LOS EFECTOS GENERALES EN LA SUSPENSIÓN. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL SURGIMIENTO DEL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DEL ESTADO DE DERECHO

El Estado moderno en Occidente se fundamentó inicialmente en la teoría de la voluntad general expresada en las leyes, con el propósito de erradicar los gobiernos autoritarios de algunas monarquías absolutas. Este nuevo régimen, denominado “gobierno de leyes”, llevó a la concepción del legislador racional. En ciertos casos, esto dio lugar a nuevas arbitrariedades, esta vez derivadas de la obra legislativa. Para corregir estos abusos, se estableció el control de constitucionalidad de las leyes, asegurando que to-

* Doctor en Derecho y profesor de la maestría en Derecho Constitucional de la Escuela Libre de Derecho.

1 La elaboración de este artículo se basa y sustenta en los siguientes artículos que escribí sobre los efectos generales de la declaratoria general de invalidez y el origen y naturaleza del juicio de amparo: “La Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho y Tirant lo Blanch, núm. 43, México, 2019; y “Inspirado en el control constitucional estadounidense: El juicio de amparo”, en *Revista Siempre*, núm. 3660, 12 de junio de 2022.

das las autoridades, incluidas las legislativas, estuvieran sujetas a la Constitución. Esta función de protección constitucional fue encomendada a los jueces.

Este nuevo rol de los jueces, como función saneadora de las anomalías generadas por las autoridades estatales, se consolidó en la denominada jurisdicción constitucional. Existen dos tipos de jurisdicción constitucional: una que corrige las irregularidades en casos o personas específicas, y otra que restaura las anomalías con efectos generales. La primera se denomina difusa, y la segunda, concentrada o especializada. Lo relevante en ambas es el control de la obra legislativa.

En Estados Unidos la jurisdicción constitucional de las leyes se sustentó en la obligación de los jueces de preferir la aplicación de las normas constitucionales en caso de conflicto con las normas inferiores. Esta jurisdicción está basada en la no aplicación de normas secundarias contrarias a la constitución para determinados casos o personas. Para algunos, esta acción de inaplicar o desaplicar la obra legislativa la consideran como una facultad que está por encima del legislador. Esto no es así; esta función jurisdiccional no implica una superioridad del juzgador sobre el legislador, esto lo explicó Hamilton en el *Federalista* de la siguiente manera:

*...no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.*²

La explicación de Hamilton sobre el papel del juzgador fue retomada en diversos precedentes jurisdiccionales norteamericanos que dieron origen al control constitucional de normas legislativas. Este modelo establece un contrapeso frente al legislador, aunque mantiene una deferencia hacia él, ya que no altera la obra legislativa con efectos generales. Esto permite la subsistencia de las anomalías normativas en el sistema jurídico. Ante esta situación, fue necesario crear una teoría capaz de otorgar facultades a los jueces para sanear con efectos generales las irregularidades del legislador, lo que llevó a la creación de otro tipo de jurisdicción constitucional con la capacidad de trastocar la obra legislativa.

El otro modelo de jurisdicción constitucional, denominado concentrado o especializado, fue propuesto por Hans Kelsen en el siglo XX. Este modelo establece que no todas las autoridades judiciales deben evaluar la labor legislativa, reservando al Poder Judicial su función tradicional de aplicar la ley para resolver casos. La función jurisdiccional se asigna a jueces especializados, quienes tienen la facultad de eliminar o expulsar normas legislativas del sistema jurídico estatal. Esta función es restaurativa y actúa como subsistema inmunológico cuyo objetivo es reparar, con efectos generales, las irregularidades contrarias a la constitución.

2 Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 332.

En ambos modelos, prevalece la lógica de la defensa de la Constitución frente a las irregularidades creadas por el legislador, lo que significa que la legitimación de los jueces constitucionales radica en su imparcialidad al proteger la voluntad del pueblo plasmada en la Constitución, la cual posee mayor legitimación democrática. Con la jurisdicción constitucional el Poder Judicial se convirtió en un importante garante del Estado de Derecho.

Las funciones restaurativas de los jueces constitucionales han evolucionado hasta el punto de considerarlos como garantes de los derechos humanos, incluso por encima de lo dispuesto en las normas fundamentales. Con ello, estos jueces ya no solo desempeñan el papel de defensores de las obras democráticas, como las constituciones y leyes, sino que se están consolidando como guardianes de los derechos humanos. Gradualmente, se está comprendiendo que tanto el Estado como la constitución son instrumentos para garantizar los derechos humanos, y una garantía no puede ser superior a lo que garantiza, es decir, el bienestar de las personas. Esta idea se basa en que toda obra humana debe estar sujeta a control; por lo tanto, en el Estado es necesario el saneamiento de todos sus elementos.

2. EL PODER JUDICIAL COMO SUBSISTEMA INMUNOLÓGICO

El sistema jurídico mexicano es creado, implementado y mantenido.

La función de creación se relaciona con la expedición de normas de carácter general que regulan directa o indirectamente la conducta de las personas en un Estado. Esta se identifica con la función legislativa.

La implementación es la función estatal encargada de dar eficacia al sistema jurídico estatal. Es la que da vida a su creación por medio de la aplicación o cumplimiento de las normas que lo componen. Las autoridades encargadas de la implementación ejercen facultades ejecutivas o jurisdiccionales. Al ejercer la función jurisdiccional implementadora, se aplica la normatividad a un caso concreto para resolver un problema.

El mantenimiento del orden constitucional implica realizar las acciones necesarias para garantizar los derechos humanos y el adecuado funcionamiento de la estructura estatal. Dentro de la función estatal de mantenimiento está la restauración del orden constitucional. La función de mantenimiento se logra a través de la regeneración y restauración del sistema jurídico. Regenerar significa dar nuevo ser a algo que degeneró, para restablecerlo o mejorarlo; en el sistema jurídico estatal, la función regenerativa tiene lugar cuando se reforma una norma de carácter general.

Restaurar significa reparar o volver a poner algo en el estado que antes tenía.³ La función restaurativa, como parte del subsistema inmunológico, tiene como objetivo reparar irregularidades con efectos generales, por ejemplo, mediante la eliminación de

3 Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/restaurar?m=form> Consultado en agosto de 2024.

una norma, la orden de implementar una política pública específica o la instrucción de expedir una ley. Todas estas son intromisiones legítimas a los poderes legislativo y ejecutivo, a fin de garantizar debidamente los derechos humanos.

A diferencia de la función de implementación jurisdiccional, las resoluciones jurisdiccionales restaurativas que se emiten tienen una generalidad y abstracción, y no se limitan a producir efectos para personas o casos en particular. La función jurisdiccional de implementación no es restauradora del sistema jurídico, ya que solo tiene efectos para personas o casos concretos.

La función jurisdiccional de implementación tiene una lógica: lo que es debido para una persona, en cuanto resultado de su conducta, no es obligatorio para el resto de los integrantes de la sociedad. En cambio, las irregularidades normativas que alteran el orden social sí inciden en la generalidad de la población y requieren de una reparación general. No basta con solventar los problemas en los casos específicos, se requiere de una solución que restaure el orden constitucional.

Si las normas de carácter general se expulsan o eliminan del sistema jurídico estatal habrá un efecto restaurador en este. Es un efecto para mantener el orden constitucional. La eliminación o expulsión de normas legislativas tiene un efecto permanente y representa el máximo grado de control normativo, ya que su efecto subsiste a pesar de que las normas sean expedidas nuevamente. Esta restauración representa un contrapeso a la obra del legislador. Bajo la conceptualización kelseniana, la sustracción de normas con efectos generales es una facultad de legislador negativo. Esto no significa que el juez legisle, sino que revierte la irregularidad del legislador, eliminando o expulsando su obra, y actúa en un sentido contrario a la creación, pero con esa destrucción logra eliminar el virus del sistema.

En el sistema jurídico mexicano, a nivel federal, la eliminación o expulsión de normas de carácter general se realiza a través de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la declaratoria general de inconstitucionalidad que deriva del juicio de amparo. No es una función que corresponda a cualquier juez, sino a jueces constitucionales que tienen la encomienda de actuar como un subsistema inmunológico frente a los virus (anomalías normativas) que enferman al sistema jurídico estatal.

Cuando la Suprema Corte ejerce su función restaurativa (inmunológica) no está legislando ni actúa con superioridad sobre el legislativo, simplemente ejerce su rol dentro de la estructura estatal: eliminar los virus que enferman y destruyen al sistema. De la misma manera que el subsistema inmunológico no es superior al organismo biológico, sino simplemente ejerce la función que le corresponde.

Lo anterior parte de la base de que el orden constitucional no solo debe ser implementado, sino también mantenido. Esto responde a una división de funciones enfocada en el mantenimiento del Estado de Derecho. Por esta razón, en toda constitución es fundamental establecer quiénes tienen la legitimidad para emitir las disposiciones que generan orden y estabilidad, así como los encargados de implementarlas y mantenerlas.

3. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DE JUICIOS DE AMPARO CONTRA NORMAS DE CARÁCTER GENERAL

El juicio de amparo es una garantía secundaria jurisdiccional extraordinaria de protección de los derechos humanos, las garantías y los ámbitos competenciales entre las autoridades federales y locales, que procede cuando estas son violadas por normas generales, actos u omisiones de quienes actúen como autoridades.

El principio de relatividad de las resoluciones del juicio de amparo establece que los efectos de la resolución solo benefician a la persona que lo solicitó. Esto significa que la protección otorgada por el amparo se limita exclusivamente al caso concreto o a la persona quejosa, sin generar efectos generales. A esto se le conoce como la fórmula Otero, porque fue Mariano Otero quien enfatizó en los referidos efectos particulares al incluir en la redacción de las características del juicio de amparo la prohibición de los efectos generales de sus sentencias.

El artículo 62, numeral 1, de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841 (autor del proyecto de esa Constitución fue Manuel Crescencio Rejón) preveía como facultad de la Corte Suprema de Justicia de Yucatán lo siguiente:

1º Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la constitución hubiese sido violada.

En ese precepto es posible percibir la teoría estadounidense del control constitucional jurisdiccional, debido a que la protección se limita a reparar el agravio para el caso concreto. El juicio de amparo procedía en contra de las garantías individuales otorgadas en el artículo 7º de esa Constitución, las cuales eran limitantes para las autoridades con el fin de permitir el ejercicio de las libertades de las personas. El amparo se diseñó para permitir que las personas ejercieran y conservaran sus libertades frente a las intervenciones indebidas de las autoridades.

La teoría del control constitucional desconcentrado o difuso también se adoptó en la Constitución de Yucatán de 1841, en su artículo 75 se preveía lo siguiente: “En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del congreso del estado”. Esa facultad de control constitucional consistía en la obligación de los juzgadores de preferir la aplicación de la Constitución frente a las normas secundarias antinómicas a esta; y no se previó exclusivamente para la Corte Suprema de Yucatán, sino también para todos los jueces. En esa disposición es evidente la influencia de la teoría estadounidense.

El juicio de amparo pasó de ser una figura local a una federal. Mariano Otero fue el impulsor de la federalización del juicio de amparo, en su *Voto Particular* del 5 de abril

de 1847, sustentó la inclusión del juicio de amparo en el ámbito del Poder Judicial Federal en lo siguiente:

En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no esta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros.

La propuesta de Mariano Otero se plasmó en el artículo 25 del *Acta Constitutiva y de Reformas* del 21 de mayo de 1847, cuyo texto es el siguiente:

Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á 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.

(Transcripción del texto original)

El principio de relatividad de las resoluciones de amparo fue inspirado en la facultad de los jueces estadounidenses de desincorporar (inaplicar o desaplicar) las normas contrarias a la Constitución, para determinados casos o personas.

El artículo 25 del *Acta Constitutiva y de Reformas* se retomó en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, cuyo texto es el siguiente:

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

(Transcripción del texto original)

Durante las discusiones legislativas para la aprobación de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se evidenció la intención de regular los efectos particulares en las resoluciones del juicio de amparo, siguiendo el modelo de control constitucio-

nal estadounidense. Durante la discusión del artículo 102, que contenía la regulación principal del juicio de amparo, se presentaron justificaciones basadas en el mencionado modelo de control constitucional. En la sesión del 28 de octubre de 1856, el diputado Eulogio Barrera reconoció que el artículo estaba tomado del constitucionalismo estadounidense,⁴ tal como lo había señalado Mariano Otero en su *Voto Particular* del 5 de abril de 1847. En el mismo sentido, y en la misma sesión, el diputado Ponciano Arriaga manifestó lo siguiente:

...Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias, sucumban parcialmente, paulatinamente ante fallos de los tribunales, y no con estrépito ni con escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la federación.

La práctica demuestra que las excepciones de ley no se concedan sólo por los legisladores, sino también por los jueces, y aun por las autoridades del orden administrativo, como sucede, por ejemplo, al dispensar el alistamiento en la guardia nacional.

Las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, los ataques que se den a tales garantías son ataques a la Constitución y de ellos deben conocer los tribunales federales.

El sistema que se discute no es inventado por la comisión, está en práctica en los Estados Unidos y ha sido admirado por los insignes escritores que han comentado las instituciones americanas. Él contiene el único medio eficaz y positivo de conservar la paz, de mantener el orden, de evitar agitaciones y turbulencias.

Si México no adopta este sistema, tiene que renunciar a la forma federal, porque ella es imposible, si se vuelve a lo que antes se practicaba, es decir, la de que las leyes de los Estados sean anuladas por el congreso y las del congreso por las legislaturas. Esto no engendra más que conflictos y dificultades que conducen a la anarquía. Ninguno de estos inconvenientes hay en que la ley mala sucumba parcialmente, de una manera lenta, por medio de fallos judiciales.⁵

(Transcripción del texto original)

La explicación dada por el diputado Ponciano Arriaga respecto a la motivación de la comisión para proponer la estructura y funcionamiento del juicio de amparo indica que hubo dos razones para su adopción: la inspiración en el sistema de control constitucional estadounidense, y la intención de sostener el sistema federal mexicano, al erradicar la facultad que tenía el Congreso de la Unión de expulsar las normas institucionales creadas por los legislativos locales y viceversa.

Durante la misma sesión del 28 de octubre de 1856, el diputado José María Mata, en la misma sesión, reconoció que el control que se proponía a través del juicio de amparo

4 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 y 1857*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, t. II, p. 498.

5 *Ibidem*, pp. 499 y 500.

tiene sus antecedentes en el artículo 25 del *Acta Constitutiva y de Reformas* y en el sistema estadounidense.⁶ En la misma sesión, el diputado Albino Aranda consideró que:

No podía establecerse que toda ley contraria a la Constitución fuese desobedecida, porque la calificación sería arbitraria y se establecería como sistema un espantoso desorden.

Lo más prudente es que se ocurra a un tercer poder y, para que éste sea imparcial, no debe ser el mismo legislador, sino los tribunales encargados de la aplicación de las leyes y que fallarán conforme a la Constitución, refiriéndose sólo á casos particulares.⁷

(Transcripción del texto original)

El principio de relatividad es parte de la esencia con la que se creó al juicio de amparo consistente en la deferencia al legislador. No se pretendía una eliminación o expulsión de las normas de carácter general, debido a que esto afectaría a los intereses generales, sino que los jueces decidieran sobre su aplicación conforme a una conciencia pública, que se traduce en que la ley sea aplicada de acuerdo con las características especiales de casos particulares. Así lo señaló el diputado Ocampo en la sesión del 30 de octubre de 1856:

Cuando se hacen vestuarios para soldados se hacen de tres tallas, grandes, pequeños y medianos, para que se acomoden en lo posible a todas las estaturas. Si en vez de seguir este método, se tomara medida a cada soldado, todos quedarían mejor vestidos. Así, las leyes tienen ciertas graduaciones, no pueden prever todos los casos y serían sin duda mucho mejores, si hubiera una ley para cada caso particular.

Todo lo anterior, fortaleció la idea de un mecanismo jurisdiccional que conservara la obra legislativa y en el que se pudiera determinar la conveniencia de la aplicación de las normas de carácter general o de actos de autoridad para personas o casos concretos, a fin de no vulnerar los derechos humanos, principalmente los de libertad. En la actualidad, la protección de los derechos sociales y la procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas ha modulado la estructura original del juicio de amparo. Las vertientes actuales piensan más en la protección a los derechos que en la estructura original del juicio de amparo.

4. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DE JUICIOS DE AMPARO CONTRA ACTOS

Los efectos relativos de las resoluciones de amparo, tratándose de actos de autoridad,⁸ tiene sustento en el modelo de constitucionalismo liberal que permeaba en el siglo

6 *Ibidem*, p. 498.

7 *Ibidem*, p. 501.

8 Lo referido en el apartado anterior ha sido expuesto con relación a las normas de carácter general.

XIX en México. El constitucionalismo liberal tiene como característica la limitación del poder estatal para permitir a las personas el ejercicio de sus libertades.

La influencia del constitucionalismo liberal francés sobre el constitucionalismo mexicano fue evidente en los textos fundamentales del siglo XIX. Esto se constata en el discurso del diputado constituyente Isidoro Olvera, pronunciado en la sesión del 3 de febrero de 1857, en el que señaló que la obra de François Daunou, *Ensayo sobre garantías individuales*, fue una fuente de inspiración para el Congreso Constituyente de 1856-1857.

El francés Pierre Claude François Daunou, en su libro *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad*,⁹ publicado por primera vez en 1819, y en español en 1823, fue el primer autor de relevancia que utilizó el término *garantías individuales*. Para Claude François, las garantías son límites a las arbitrariedades de las autoridades frente a las personas, al respecto señaló lo siguiente:

...Nos servimos de ellas para reprochar a la autoridad agresiones de la clase de aquella contra las cuales está armada, es decir, violencias, rapiñas, extorciones, ultrajes; y llamamos garantías individuales el empeño que contrae de abstenerse de ellas y las instituciones que la obligan, a efecto, a contenerse.

Estas garantías son casi los únicos límites que en un estado grande pueden circunscribir totalmente a la autoridad... las garantías individuales, ... son, por lo menos, el único objeto del ensayo que emprendo, y que no se dirige sino a impedir que las autoridades que nos protegen contra los malhechores lo sean ellas mismas.¹⁰

Las garantías individuales, como límites al ejercicio del poder, es un concepto propio de un constitucionalismo liberal de la época en la que Claude escribió. De la conceptualización que hace de las garantías individuales se infiere que, para él, son límites para la protección y seguridad de las personas, la seguridad de las propiedades, la libertad de la industria, de las opiniones y de las conciencias; acerca de estos derechos se preguntó: “qué reglas y qué instituciones pueden preservarlas de sus atentados”¹¹, y la respuesta fue: las garantías individuales.

El amparo, en su origen —sobre todo en su primer antecedente en la Constitución del Estado de Yucatán del 31 de marzo de 1841—, se diseñó para resguardar derechos de libertad; la intención fue contrarrestar el contexto de inestabilidad social después de la independencia de México que dio origen a detenciones arbitrarias y a restricciones indebidas a las libertades de imprenta, de pensamiento y de reunión. Por esas razones se previó que las sentencias de amparo tuviesen efectos particulares, al avocarse a la

9 Daunou, Pierre Claude François, *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad*, Imprenta del D. Mariano, México, 1823.

10 *Ibidem*, pp. 5 y 6.

11 *Ibidem*, p. 8.

resolución de las violaciones a los derechos humanos de libertad que la persona quejosa promovía y que únicamente a él interesaban.

De conformidad con lo anterior, para el constitucionalismo mexicano fue importante que las autoridades respetaran los límites o prohibiciones impuestas para hacer efectivos los derechos humanos. El juicio de amparo se consolidó como un “juicio de garantías”, porque su objeto directo fue hacer valer las garantías.

En el Voto Particular de Mariano Otero, del 5 de abril de 1847, se propuso el reconocimiento de los derechos humanos; en esa propuesta, Otero tenía claro que los derechos se reconocen y las garantías se otorgan, así se desprende del artículo 4º, primer párrafo, de su proyecto de Acta de Reformas: “Para **asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce**, una ley **fixará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad** de que gozan todos los habitantes de la República, **y establecerá los medios de hacerlas efectivas.**” (*Transcripción del texto original y énfasis añadido*). Este primer párrafo trascendió, se plasmó en el artículo 5º del *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, por lo que se convirtió en la primera norma fundamental vigente que estableció con claridad la distinción. La exposición de motivos de la anterior disposición, dada por Mariano Otero en su Voto Particular, es la siguiente:

En las más de las Constituciones conocidas, no solo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque *la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos* y sin embargo de que estas garantías, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Estados, nuestra Constitución federal declaró que la Nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano... De consiguiente entiendo que la Constitución actual *debe establecer las garantías individuales*, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, *sin distinción de nacionales y extranjeros*, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos.

(Transcripción del texto original)

Esa exposición de motivos confirmó con claridad la distinción entre derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para dar efectividad a estos. Al respecto, Isidro Montiel y Duarte opinó lo siguiente:

Las constituciones anteriores se habían limitado a establecer la obligación de proteger los derechos del hombre, sin llegar a la enseñanza explícita de su preexistencia respecto de toda ley positiva; y solo la acta de reformas vino a apuntar que esos derechos no

eran la creación jurídica de la constitución, sino una realidad anterior a ella, sin que le debieran otra cosa que el reconocimiento autorizado de su existencia.¹²

La idea de derechos anteriores al Estado, nota distintiva del constitucionalismo liberal, fue evidente en la regulación de la Constitución de 1857. La teoría del reconocimiento de los derechos humanos se plasmó en el artículo 1º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.” En este precepto hay un reconocimiento que denota la influencia de las teorías iusnaturalistas, ya consolidado en ese momento en el constitucionalismo mexicano, y cuyo primer antecedente expreso fue el artículo 12 de la Primera de las *Leyes Constitucionales*. La redacción del precepto estuvo inspirada en el artículo 24 del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*, expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.¹³

Sobre la misma discusión del artículo 1º, en la sesión del 10 de julio de 1856, el diputado constituyente Aranda expuso: “como la Constitución tiene por objeto asegurar los derechos del hombre, es menester que comience hablando de ellos y que, así, su enunciación tiene una razón ideológica, y las repeticiones se hacen indispensables cada vez que se trata de derechos.”¹⁴ En la sesión del 11 de julio de 1856, el diputado Arriaga afirmó: “el artículo no establece que todas las leyes se ocupen de los derechos del hombre, sino que ninguna ley pueda atacar estos derechos, y que, así, lo que se hace es dictar una regla general a que queden sujetas toda clase de leyes, ya sean políticas o administrativas.”¹⁵ Arriaga también señaló que esos principios, que algunos consideran como abstractos, son convenientes para evitar interpretaciones arbitrarias.¹⁶

Debido a la distinción entre el reconocimiento de derechos humanos y el otorgamiento de garantías que hubo en los congresos constituyentes de 1847 y 1856-1857, se puede advertir que el juicio de amparo se concibió para la protección de las garantías y, por consecuencia, de los derechos que estas hacen efectivos.

En el artículo 101, fracción I, de la Constitución de 1857, se estableció que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: “Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen **las garantías individuales.**” (*Énfasis añadido*).

12 Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, Imprenta del Gobierno, México, 1873, p. 22.

13 El precepto es el siguiente: “Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.” (*Transcripción del texto original*).

14 Zarco, Francisco, Op. cit., p. 251.

15 *Ibidem*, p. 254.

16 *Ídem*.

Del precepto se advierte que el objeto de protección son las garantías que otorga la Constitución.

En el artículo 2 de la *Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución*, del 30 de noviembre de 1861, se utilizó el término *garantías* como objeto de la protección del juicio de amparo, en lugar de los derechos humanos:

Art. 2. Todo habitante de la República que en su persona o intereses crea violadas las **garantías que le otorgan la Constitución o sus leyes orgánicas**, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal, en la forma que le prescribe esta ley, solicitando amparo y protección.

(Énfasis añadido)

Para los legisladores de esa época era claro que la protección de las garantías a través del juicio de amparo implicaba, por vía de consecuencia, la protección de los derechos humanos. En la 15ª sesión del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada el 16 de diciembre de 1916, el diputado constituyente Rojas manifestó lo siguiente:

...Pues bien, señores, nosotros lo hemos consignado en el artículo 31, porque es importante ponerlo en el capítulo de garantías individuales; nosotros decimos que **las garantías individuales son por excelencia las restricciones que se ponen al poder público en favor de los individuos, y esas restricciones, para que sean efectivas, se garantizan de una manera especial con el amparo.**¹⁷

(Énfasis añadido)

El diputado constituyente Medina, en la 55ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 22 de enero de 1917, señaló lo siguiente:

... Todas las Constituciones políticas de todos los países se han tomado el trabajo, para evitar toda duda o mala interpretación, de explicar cuáles son los derechos del hombre y cuáles las garantías individuales. Este sistema, aceptado por la Constitución de 1857, tomada de aquella civilización primera de los revolucionarios, cuando la Francia expidió su Constitución el año de 1879, tenía deberes, tenía derechos; pero, en cambio, ¿cuál era la situación del hombre, colocado enfrente del Poder en esas instituciones? Se le decía: tú eres hombre, tú eres libre, tú piensas, tú tienes derecho de manifestar tus ideas ante el público, tú tienes derecho de ir y venir, de salir y entrar por el territorio de la República; tienes derecho de hacer que tu propiedad sea respetada por todos, y estos derechos te los garantiza el Gobierno de la República; ninguna autoridad, ningún Poder de la tierra puede vulnerarte esos derechos, porque son sagrados. Por eso nuestra Constitución de 57 tiene en su primer artículo aquella grandiosa declaración de que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. El pueblo mexicano que concurrió a hacer el pacto

17 “Diario de Debates del Congreso Constituyente”, en *Periodo Único*, t. I, núm. 28, 16 de diciembre de 1916, Querétaro, p. 503.

constitucional, reconoció que todos los derechos humanos estaban garantizados en la Constitución, garantías que nadie ha podido tocar; ni nadie puede vulnerar; es el sistema de las garantías individuales. ¿Pero de qué manera se procede para que las garantías individuales sean efectivamente respetadas? ¿Deben quedar en la constitución ¿Deben quedar en la Constitución sólo como un pacto declaratorio y encomiástico de las libertades humanas? No, señores diputados; era necesario el remedio eficaz, era preciso un remedio eficiente; ... ese remedio se llama el amparo.¹⁸

En los anteriores pronunciamientos de los diputados constituyentes, en especial del último, se advierte la distinción entre derechos y garantías, y que el juicio de amparo se creó para proteger directamente a las garantías primarias, dado que estas son las normas que establecen las obligaciones y prohibiciones para que las autoridades den eficacia a los derechos humanos, por lo que, en caso de violarse, se vulneran los derechos humanos. Por esa razón, si se repara el cumplimiento de las garantías a través del juicio de amparo, de forma indirecta se protegen los derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico.

Dado que el juicio de amparo se originó en el marco del constitucionalismo liberal y las garantías individuales tienen un carácter personal, era lógico que se considerara que la protección del amparo solo interesa a la persona que lo solicita. Esto es evidente al entender que la afectación de las libertades impacta directamente a la persona privada de ellas. No se contempló la protección de derechos de índole social, en la que la protección se requiere para una colectividad y no para una persona en particular.

5. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO INDIRECTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

En México se creó el juicio de amparo y su Constitución de 1917 fue la primera en reconocer derechos sociales. Sin embargo, la estructura de ese juicio no se adecuó a esta segunda aportación, lo que dificultó la protección efectiva de estos derechos. A pesar de que la Constitución de 1917 reconocía los derechos sociales, tuvieron que pasar casi 100 años para que a través del juicio de amparo se pudieran proteger esos derechos. Esto dejó en desventaja a México, como Estado garante de derechos, en comparación con países que le copiaron el juicio de amparo.

No se consideró al juicio de amparo como un medio de protección jurisdiccional de los derechos sociales debido al principio de relatividad de las sentencias en este tipo de juicio y debido a que no se les consideró como medidas programáticas que dependían de la voluntad política.

18 *Ibidem*, t. II, núm. 68, 22 de enero de 1917, Querétaro, pp. 577 y 578.

Se consideró impropio el que la sentencia de amparo protectora de derechos sociales tuviese efectos que trascendieran a la persona quejosa y beneficiaran a otras personas que no solicitaron la protección. Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial desechaban los juicios de amparos promovidos para la protección de derechos sociales, bajo la lógica de que la concesión del amparo tendría efectos generales,¹⁹ lo que transgredía, a su consideración, el principio de relatividad. Este criterio se mantuvo durante mucho tiempo en el Poder Judicial, pero la reforma en materia de derechos humanos de 2011 impulsó un cambio de ese criterio. A pesar del cambio, hubo resistencias como en la jurisprudencia 36/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, en la que se consideró que la sentencia estimatoria del juicio de amparo que llegue a tener efecto más allá del caso concreto enjuiciado:

...provocaría transgresión al principio de relatividad que rige el dictado de las sentencias de amparo, lo que a su vez implicaría que la restitución en el goce del derecho violado llegara al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar.²⁰

En el *amparo en revisión 1359/2015* la Primera Sala de la Suprema Corte destacó la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo a partir de las reformas a la Constitución publicadas el 6 y 10 de junio de 2011, a fin de que el juicio de amparo sea una garantía de defensa de todos los derechos reconocidos en el sistema jurídico mexicano. Esto se debe a que se modificó sustancialmente la estructura del juicio de amparo, ya que se amplió el espectro de protección de los derechos humanos, como los de dimensión social o colectiva. Por lo que al proteger a la parte quejosa, es posible que, indirectamente, se beneficie a terceros ajenos al juicio.

En la sentencia del *amparo en revisión 1359/2015*, la Primera Sala reconoció que si se mantiene la interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo no supone beneficios a terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos, se excluiría la protección de muchos derechos a través del juicio de amparo, ya que la mayoría tiene dimensiones colectivas y difusas.

Para contribuir a solucionar la tensión entre el principio de relatividad de las sentencias y la protección de los derechos sociales, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 307/2016, que derivó de un

19 *Cfr.* REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO. [TA]; 9a. época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; t. XVI, noviembre de 2002; p. 455. 2a. CXLI/2002. Registro digital: 185509.

20 IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. [J]; 10a. época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; libro VII, abril de 2012; t. 2; p. 1060. 2a./J. 36/2012 (10a.). Registro digital: 2000584.

juicio en el que se solicitó la protección del derecho a un ambiente sano, reinterpreto el principio de relatividad y llegó a la siguiente conclusión: “Tanto este derecho humano como el principio de relatividad de las sentencias, están expresamente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.”²¹

Conforme a las anteriores dos sentencias, se considera que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes —supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo solo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.

Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo; sin embargo, es perfectamente admisible que, al proteger a las personas quejosas, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional. En la actualidad, existen muchos jueces que resuelven expresamente con la intención de amparar a una colectividad a través del juicio promovido por una persona.

En los amparos promovidos en contra de omisiones también se presentó el problema de dar efectos generales a las sentencias de amparo. Esto se analiza en otro apartado.

6. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO INDIRECTOS EN LOS QUE SE RECLAMEN OMISIONES NORMATIVAS

La posibilidad de reclamar omisiones en el juicio de amparo se encuentra prevista en los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones IV y VII, de la Constitución General; los textos de estos preceptos son los siguientes:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

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:

21 RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. [TA]; 10a. época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; libro 61, diciembre de 2018; t. I; p. 397. 1a. CCXCIV/2018 (10a.). Registro digital: 2018800.

(...)

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal...

(...)

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...

El primero de los preceptos no especifica a qué tipo de omisiones se refiere. En el artículo 107 sí se especifica. La fracción IV del artículo 107 se refiere a las omisiones de las “autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”, es decir, a las autoridades que ejercen funciones administrativas y legislativas. La fracción VII del artículo 107, se refiere a las “omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido”, es decir, las emitidas, necesariamente, por una autoridad jurisdiccional; y también regula las “omisiones de autoridad administrativa”. En esta última fracción, queda claro que las omisiones de autoridades jurisdiccionales y administrativas pueden ser cuestiones reclamadas en el juicio de amparo. La fracción IV, al no especificar el tipo de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se entiende que comprende a las legislativas.

No hay una norma expresa que se refiera a las omisiones de las autoridades legislativas. Sin embargo, por ser la norma genérica la prevista en el artículo 103, fracción I, y al existir duda sobre la interpretación de la fracción IV del artículo 107, se concluye que el amparo también procede en contra de omisiones legislativas, además, no hay norma que prohíba esa procedencia. Así lo ha reconocido la Suprema Corte.

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió en el *amparo en revisión 1359/2015*,²² que se pueden reclamar una omisión legislativa absoluta derivada del incumplimiento de un mandato constitucional de legislar, de acuerdo con los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones II y VII, de la Constitución General. Esta omisión legislativa puede ser reclamada sin que se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción II, de la Constitución General. En la sentencia del citado caso se determinó lo siguiente:

...cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger

22 Quejoso: Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. Resolución del 15 de noviembre de 2017.

a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.²³

La resolución del *amparo en revisión 1359/2015* obligó al Congreso de la Unión a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. En cumplimiento de este mandato constitucional y en atención a la referida sentencia, se expidió la *Ley General de Comunicación Social*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018. De esa resolución derivó el siguiente criterio:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

*Amparo en revisión 1359/2015.*²⁴

En conclusión de la Suprema Corte, para que una omisión legislativa se reclame a través del juicio de amparo tiene que derivar del incumplimiento a un mandato expreso en normas constitucionales. Por esa razón, el juicio de amparo es procedente para reclamar omisiones legislativas para asegurar que los órganos legislativos acaten y cumplan con su obligación de crear o regenerar las normas conforme a mandatos constitucionales.

En el fondo, lo que está en debate es la vulneración de las normas constitucionales. Esta conclusión es de la Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver el *amparo en revisión 515/2018*, resuelta el 5 de septiembre de 2018, con base en lo resuelto en el *recurso de queja 27/2018*:

23 OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XXII/2018 (10a.); TA. Registro digital: 2016423.

24 SCJN; 10a. época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XX/2018 (10a.); TA. Registro digital: 2016424

... la fuerza legal de un mandato constitucional que constriñe a la reglamentación normativa de principios o reglas en leyes ordinarias para lograr su plena eficacia jurídica, no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario. Es necesario que los jueces federales aseguren, mediante sus fallos, la completa e íntegra observancia al principio de supremacía constitucional ante la pasividad de los órganos legislativos.

Respecto a la procedencia de los juicios de amparo en los que se reclamen omisiones legislativas con relación a los efectos de las sentencias, en el *amparo en revisión 1356/2015*, la Primera Sala de la Suprema Corte determinó que el principio de relatividad de las sentencias de amparo no es un impedimento para la procedencia de este juicio. Se argumentó que, con motivo de las reformas a la Constitución General de 6 y 10 de junio de 2011, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debía ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de proteger todos los derechos humanos, en especial los que tienen dimensión colectiva y difusa. En esa resolución, la Primera Sala consideró que está en segundo plano el hecho de que una sentencia estimatoria pueda traducirse en algún beneficio para personas que no fueron parte del juicio, por lo que es admisible que, al proteger a la parte quejosa, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional. La Segunda Sala de la Suprema Corte compartió el criterio anterior, por lo que en el *recurso de queja 27/2018*, resuelto el 20 de junio de 2018, precisó lo siguiente:

...ante el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y de supremacía constitucional, con relación al débito estatal primordial de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **debe ceder la concepción “purista” o “absolutista” del principio de relatividad.**

El principio de relatividad de las resoluciones de amparo se interpretó con base en el parámetro del principio *pro persona*, lo que generó una interpretación mutativa sustitutiva.

Debido a que se reconoce la procedencia del juicio de amparo para reclamar omisiones legislativas con relación a los efectos relativos de las sentencias, la Segunda Sala, en el *amparo en revisión 515/2018*, consideró que los efectos, en este tipo de amparos, deben ser los siguientes:

8. Así, si los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos son violentados, en el caso de las omisiones legislativas absolutas, para mantener la regularidad constitucional, el efecto del amparo se traduciría en constreñir a la autoridad responsable, en este caso al Congreso local, a que ajuste su conducta al mandato de la Constitución Federal que omite, lo que en términos fácticos se traduce en la emisión de la legislación correspondiente.

Por lo anterior, el efecto de una sentencia de amparo en la que se declare la existencia de una omisión legislativa es la de obligar a la autoridad emisora a expedir la normatividad omitida, independientemente de los beneficios generales que se generen.

Los anteriores criterios sobre la procedencia y los efectos de las sentencias de juicio de amparo, en los que se reclaman omisiones legislativas, fueron reiterados en el *amparo en revisión 1076/2019*, resuelto por la Primera Sala el 20 de enero de 2021.

Un caso de gran relevancia fue el resuelto en el *amparo en revisión 265/2020*, de 12 de mayo de 2021, en el que la Primera Sala confirmó la sentencia que ordena al Congreso de la Unión a expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos segundo y cuarto transitorios del *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana*, publicado el 15 de septiembre de 2017; además, en esa sentencia, se obligó a dicho órgano legislativo a llevar a cabo un proceso de revisión integral de la legislación federal para que, en caso de que se requieran adecuaciones, sean emitidas en el plazo previsto para ello.

Finalmente, el principio de relatividad también requiere una modulación cuando se reclamen omisiones de actos que afecten los derechos económicos, sociales y culturales.

7. LA SUBSISTENCIA DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 6 DE JUNIO DE 2011 Y LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme al principio de relatividad, las resoluciones del juicio de amparo, en las que se reclaman normas de carácter general, se limitan a inaplicar o desaplicar las normas para proteger a la persona agraviada, en ningún caso eliminan o expulsan las normas. En estas resoluciones no se genera una restauración con efectos generales del sistema jurídico estatal. Por esa razón, fue necesario crear una figura que sí tiene ese efecto. Esta figura es la *declaratoria general de inconstitucionalidad*.

La declaratoria general de inconstitucionalidad es una figura adicionada a la Constitución General con la reforma en materia de amparo, publicada el 6 de junio de 2011. Se incluyó en la fracción II del artículo 107, junto con la regulación del principio de relatividad de las resoluciones de amparo.

La declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento cuyo objetivo principal es que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida, por mayoría de cuando menos ocho votos, la expulsión o eliminación del sistema jurídico de una o varias normas de carácter general no tributarias, consideradas inconstitucionales o inconventionales a través de jurisprudencia por reiteración de los Tribunales Colegiados o por precedente de la Suprema Corte. Otro objetivo, que puede constituir

un procedimiento autónomo, es el de informar a las autoridades emisoras de normas de carácter general sobre los juicios de amparo indirecto en revisión que resuelvan la inconstitucionalidad de las normas que ellas hayan emitido.

Para que se genere esa sustracción, es necesario que la determinación de la inconstitucionalidad de las normas de carácter general en cuestión, vía jurisprudencia por reiteración o precedente, se hubiese notificado por la Suprema Corte a la autoridad emisora, sin que esta haya remediado la irregularidad en los 90 días naturales siguientes a que se le haya informado. Hay dos notificaciones, una cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelve sobre la inconstitucionalidad de una norma, y otra cuando derivado de esas resoluciones se genera jurisprudencia por reiteración o precedente.

El término “declaratoria” no es adecuado, porque da a entender que se hace una simple declaración. La declaratoria de invalidez (por inconstitucionalidad o inconveniencia) es el paso previo a la sustracción que realiza la Suprema Corte, y se realiza por los Tribunales Colegiados a través de jurisprudencia por reiteración o por la Suprema Corte a través de precedentes, que deriven de amparos indirectos en revisión. La labor del Pleno de la Suprema Corte es sustraer las normas cuya invalidez se decretó en la jurisprudencia por reiteración de los Tribunales Colegiados o por precedente de la Suprema Corte. La función sustractora que realiza el Pleno de la Corte se debería denominar “Sustracción de normas con efectos generales”, porque no es una simple declaración, sino un efecto constitutivo consistente en la eliminación o expulsión de normas de carácter general del sistema jurídico mexicano.

La eliminación o expulsión de normas de carácter general no es un efecto de las sentencias de amparo indirecto. Sin embargo, cuando en ellos se reclaman normas de carácter general, pueden derivarse procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, en los que sí se genera el efecto de eliminación o expulsión de las normas generales. En la declaratoria general de inconstitucionalidad los efectos son *erga omnes* y en las sentencias de amparo indirecto, conforme a la *fórmula Otero*, los efectos son *inter partes*, por lo que no hay incompatibilidad entre ambas figuras.

Antes de la reforma del 6 de junio de 2011, en la fracción II del artículo 107 constitucional, se preveía la prohibición de realizar “una declaratoria general respecto de la ley o acto”. Esto sigue siendo aplicable, porque, a pesar de que algunas sentencias de amparo generen efectos *erga omnes*, en ellas no hay una sustracción con efectos generales, no se eliminan o expulsan normas de carácter general del sistema jurídico estatal. La sustracción con efectos generales de una norma de carácter general nunca se va a dictar en una sentencia de amparo, no es el medio idóneo. Para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad se sigue un procedimiento que no es el del juicio de amparo, pero que deriva de los amparos indirectos promovidos contra normas de carácter general en los que se haya declarado su invalidez.

Las razones que se dieron en el proceso legislativo de la reforma a la Constitución General en materia de amparo, publicada el 6 de junio de 2011, específicamente en el

Dictamen elaborado por las comisiones de la Cámara de Senadores, para incluir a la Declaratoria frente a la fórmula Otero son las siguientes:

Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, solo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales.

Conforme a lo anterior, queda claro que el objetivo de la declaratoria general de inconstitucionalidad, derivada del juicio de amparo indirecto, es evitar las incongruencias sistémicas y desigualdades que provoca el que una norma declarada inconstitucional a través de la función jurisdiccional sea inaplicada o desaplicada a determinadas situaciones o personas y a otros se les siga aplicando —esto conforme al modelo estadounidense—. Con la declaratoria general de inconstitucionalidad se preserva la congruencia del sistema jurídico y el principio de igualdad, porque una norma debe ser aplicable o no para todas las personas, lo cual atiende al modelo de jurisdicción constitucional propuesto por Kelsen.

8. LOS EFECTOS GENERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO

En la sentencia del amparo directo 9/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social, al considerar que excluye del régimen obligatorio del seguro social a las personas trabajadoras domésticas. Esta exclusión es una excepción no prevista en la Constitución General, lo que la convierte en una medida discriminatoria y violatoria del derecho humano a la seguridad social.

La sentencia que resolvió el amparo directo 9/2018 no condenó al patrón ni al IMSS al pago de prestaciones retroactivas, ya que, legalmente, no existía la obligación de inscribir a la parte quejosa, debido a la presunción de constitucionalidad del precepto. Esto es conforme a los efectos normales de las sentencias de amparo directo; sin

embargo, el efecto de reconocer la inconstitucionalidad del artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social, y la imposibilidad de condenar retroactivamente al patrón y al IMSS, no son beneficiosos para la parte quejosa. Por esta razón, en una decisión garantista, propia de un tribunal constitucional, la resolución otorgó efectos que no son usuales en las sentencias de amparo directo, basándose en la necesidad de tomar medidas ante la existencia de normas discriminatorias que evidencian un problema estructural en el Estado mexicano.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia mencionada, reconoció que no se trataba de un amparo indirecto en el que la norma (el artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social) pudiera ser el acto reclamado, y en el que los efectos de la sentencia podrían obligar a las autoridades legislativas y administrativas a remediar la inconstitucionalidad de la norma. Esto es una posibilidad que no es propia de las sentencias de amparo directo, en las que la autoridad responsable es la jurisdiccional que dictó la resolución que se reclama. En este caso, la norma no fue la cuestión reclamada, por lo que no se podría obligar a las autoridades que emitieron la norma a corregir la irregularidad. Sin embargo, al tratarse de un problema sistemático y estructural de discriminación, la Sala ordenó notificar al IMSS para que tomara medidas que permitieran que las personas trabajadoras domésticas accedan al régimen obligatorio de seguridad social.

La Segunda Sala ordenó al IMSS implementar un programa piloto que genere un régimen especial de seguridad social para este tipo de trabajadores, de manera que cuenten al menos con los ramos de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez y vida, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, considerando las particularidades del trabajo doméstico. En la sentencia se ordena que el programa sea de fácil implementación para los patrones, obligatorio para estos, y viable financieramente para el propio IMSS. Este programa piloto tiene como finalidad que la seguridad social para estos trabajadores sea una realidad.

Además, se ordena en la sentencia que se permita a los patrones inscribir a sus trabajadores sin la necesidad de que estén inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria, dado que el IMSS es un órgano fiscal autónomo que no depende de aquel para la recaudación, por lo que puede implementar un sistema en el que no se exija dicho requisito.

Como se mencionó anteriormente, estos efectos no son propios de las sentencias de amparo directo, ya que en estas no se puede obligar a autoridades distintas a la jurisdiccional responsable. En este caso, el IMSS no es la autoridad responsable; la responsable fue la Junta Especial Número Diecinueve de la Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México. Legalmente, no se podría obligar al IMSS; sin embargo, se adoptó una postura garantista para ampliar los efectos de la sentencia de amparo directo y establecer directrices al IMSS con el fin de hacer efectivos los derechos de seguridad social de las personas trabajadoras domésticas, especialmente cuando se trata de un problema estructural de discriminación hacia estas personas

La sentencia aquí analizada representa un gran precedente para la protección de los derechos sociales en México, al considerar la situación particular que enfrentan las personas trabajadoras domésticas, tales como la difícil inspección del trabajo, la frecuente falta de un contrato escrito de trabajo, la variabilidad de las condiciones laborales (especialmente la duración de las jornadas), el domicilio del trabajador en su lugar de trabajo, el pago de salario en especie, entre otros. A lo anterior, esta clase trabajadora debe sumarle la falta de acceso a los servicios de seguridad social, como servicios de salud y un régimen pensionario. Por ello, la sentencia es una contribución a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y un avance hacia la asequibilidad de los servicios de seguridad social para estas personas en situación de vulnerabilidad.

En el contexto de la protección de derechos humanos, la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, y el combate a la discriminación normativa, es pertinente que los efectos del juicio de amparo directo se amplíen para lograr una justicia efectiva. Esta es la manera en la que evolucionan las figuras jurídicas. Cabe recordar que el interés legítimo en el juicio de amparo indirecto se introdujo vía jurisdiccional hasta terminar regulado en la nueva ley de amparo; de la misma manera, se debe evolucionar en los efectos proteccionistas de las sentencias de amparo para salvaguardar plenamente los derechos humanos en México.

9. LOS EFECTOS GENERALES EN LA SUSPENSIÓN

El artículo 147, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, reconoce a la institución de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo teniendo por finalidad, entre otros objetivos, el de lograr que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, eliminando los abusos que la hicieran inalcanzable y conservando la materia del juicio hasta la terminación de este, por lo que en aras de ese principio, se facultó al juzgador para que privilegiara la ponderación entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 25/2018 (10a.), sostuvo que la suspensión en el juicio de amparo constituye una medida cautelar cuyo objetivo no sólo es preservar su materia mientras se resuelve el asunto, sino también evitar que se causen al quejoso daños de difícil reparación. En la suspensión, el juzgador de amparo puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente a los quejosos en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

De conformidad con esas finalidades, la suspensión del juicio de amparo debe ser acorde a la naturaleza del acto reclamado o del derecho que se reclame como violado. Por ello, si el amparo tiene como cuestión reclamada una norma de carácter general o se reclama la violación de un derecho social, económico o cultural, el efecto de la suspensión debe asegurar la eficacia de la sentencia, por lo que los efectos de la suspensión, en esos casos, deben ser generales.

El 14 de junio de 2024 se publicó el decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 148 de la Ley de Amparo en la que se limitan los efectos generales de la suspensión en los juicios en los que se reclamen normas de carácter general. El texto de ese precepto quedó en los siguientes términos: “Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.” Esta es una reforma regresiva, carente de fundamento constitucional, porque desvirtúa las bondades de los efectos generales que se le han otorgado a las resoluciones de amparo. Si la preocupación es que un solo juzgador tenga el poder de paralizar la fuerza normativa de una ley, el problema no está en la medida sino en la estructura de la justicia constitucional.

CONCLUSIONES

Los efectos generales en el juicio de amparo representan una herramienta crucial para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos en México. Estos efectos no solo corrigen las anomalías que afectan a las partes involucradas en un caso específico, sino que también permiten abordar problemas estructurales que impactan a la sociedad en su conjunto.

La evolución jurisprudencial ha comenzado a reconocer la importancia de extender estos efectos para proteger derechos sociales y económicos, y para abordar omisiones legislativas. Esto refuerza la función del Poder Judicial como garante del Estado de Derecho, ampliando su capacidad para intervenir de manera más integral y efectiva en la corrección de irregularidades normativas.

Los efectos generales del juicio de amparo impiden o previenen violaciones a los derechos humanos. Si se restringen estos efectos generales, la justicia constitucional siempre será represiva, limitada a reparar daños ya causados.

La estructura del juicio de amparo debe cambiar, debe permitirse, desde el texto constitucional los efectos generales para la protección de derechos económicos, sociales y culturales, y para los casos en los que se reclamen omisiones legislativas. El interés legítimo debe adecuarse a la necesidad de reconocer problemas sociales, cuya protección puede venir solo de una persona afectada.

Desde la reforma constitucional de 2011, se aclaró que el juicio de amparo procede en contra de normas, actos y omisiones, para la protección de los derechos humanos y las garantías. Pero, en la legislación secundaria no hubo una regulación precisa sobre la tramitación de amparos por omisión (por ejemplo, en el tema de los plazos). Tampoco se reguló con procesión el amparo que se promueve en contra de la violación a garantías.

Las omisiones ya sea legislativas o ejecutivas, implican la carencia de una garantía primaria o normativa para la protección y preservación o conservación de determinados derechos humanos, debido a que no se han expedido todas las normas para regular

la obligación de preservar tal derecho o no se han implementado determinadas políticas públicas. Esto es relevante porque el interés para reclamar la violación de una garantía, vía el juicio de amparo, es distinto al que se debe acreditar para reclamar la violación a un derecho humanos.

En las violaciones a las garantías siempre hay una situación jurídica identificable y especial de vulnerabilidad frente al ordenamiento jurídico. En las violaciones a las garantías el parámetro de razonabilidad es claro, pues se vulnera el Estado de Derecho que permite el ejercicio pleno de los derechos humanos, de tal manera que la protección constitucional del juicio de amparo implicará la obtención de un beneficio concreto e inmediato para el quejoso: la posibilidad de proteger sus derechos humanos. Por esto, los efectos generales son preventivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Daunou, Pierre Claude François, Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad, Imprenta del D. Mariano, México.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, Imprenta del Gobierno, México, 1873.
- Olvera Rangel, Sergio Charbel, “La Declaratoria General de Inconstitucionalidad” *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho y Tirant lo Blanch, núm. 43, México, 2019.
- , “Inspirado en el control constitucional estadounidense: El juicio de amparo”, en *Revista Siempre*, núm. 3660, 12 de junio de 2022.
- Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 y 1857, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, t. II.

