

## EL NUEVO CONCEPTO DE “LEYES AUTOAPLICATIVAS” EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Fernando SILVA GARCÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas*. III. *Criterios de identificación de las “leyes autoaplicativas” para la procedencia del juicio de amparo*.

### I. INTRODUCCIÓN

En esta primera década del siglo XXI, resultaría imposible conocer todas las particularidades del juicio de garantías a partir de la simple lectura de la Constitución y de la Ley de Amparo. Ello pone de manifiesto, de manera clara, que es la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de los Tribunales Colegiados de Circuito, la que se ha encargado de renovar la legislación en ese ámbito, lo que en ocasiones se ha realizado, en cierto grado y en algunos ámbitos específicos, a partir de una tendencia de índole garantista, que favorece la tutela de los derechos individuales de los gobernados frente a los poderes públicos. El presente trabajo tiene por objeto poner de manifiesto ese estado de cosas con respecto al juicio de amparo contra leyes autoaplicativas.

\* Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Profesor de Garantías Constitucionales de la Facultad de Derecho de la UNAM.

El estudio se realizó para formar parte de diversos proyectos de sentencia sobre la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (a la fecha de realización del presente estudio, dichos proyectos no han sido resueltos). Agradezco las observaciones que, en su momento, me brindaron Lourdes Ferrer Mac-Gregor, Fabiana Estrada, Fanuel Martínez, David Rodríguez y Francisco Castellanos, todos ellos secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> Sobre la creciente importancia normativa de la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, ver Stone Sweet, Alec, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, UK, Oxford University Press, 2000.

En la actualidad, resulta pacífico el reconocimiento de las diferencias existentes entre el juicio de amparo indirecto y directo, tratándose del cuestionamiento de constitucionalidad de las normas generales.

### 1. *Amparo indirecto*

En el amparo indirecto, los particulares tienen la posibilidad de reclamar, de manera frontal, las leyes que estiman inconstitucionales. De tal forma que una sentencia de amparo tiene por efecto declarar la inconstitucionalidad de la ley reclamada en los puntos resolutivos.

En el juicio de amparo indirecto la inconstitucionalidad de la ley se produce sólo para el quejoso, resultando afectada sólo de manera parcial en su ámbito personal de validez. Esto es, el efecto de la sentencia de amparo no sólo afecta al acto de aplicación reclamado —si es que la norma general se reclamó como heteroaplicativa—, sino que impide que la norma declarada contraria al orden constitucional pueda ser válidamente aplicada al mismo quejoso en casos posteriores, sea que haya sido reclamada como autoaplicativa o como heteroaplicativa. Es decir, la norma declarada inconstitucional sólo se ve afectada por la sentencia en su ámbito personal de validez (en relación con el particular que ejerció la acción de amparo), siendo que la totalidad de las autoridades quedan obligadas a no aplicarle la norma viciada.<sup>2</sup>

### 2. *Amparo directo*

A diferencia de lo que sucede en el amparo indirecto, en el juicio de garantías directo existe la imposibilidad de reclamar leyes de manera frontal, habida cuenta que el juicio sólo es procedente frente a sentencias y decisiones jurisdiccionales definitivas.

No obstante, la Ley de Amparo hace posible cuestionar la constitucionalidad de la ley, no como acto reclamado, sino como defensa y/o concepto de

<sup>2</sup> Un estudio pormenorizado y actualizado sobre los efectos de las sentencias en el juicio de amparo, en Cortés Galván, Armando, “Los medios de control de las normas tributarias y temas selectos sobre efectos de la declaración de su inconstitucionalidad”, *Memorias de los seminarios de Derecho Constitucional Tributario 2005-2006*, México, SCJ, 2007, t. II, pp. 1607-1703. Véase también Silva Meza, Juan N., “Efectos de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales”, *10 Años de la Novena Época. Discursos*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

violación de manera mediata, en caso de que dicha norma general se haya aplicado en la sentencia o decisión jurisdiccional reclamada.

De tal manera que en el juicio de amparo directo, una posible sentencia de amparo implicaría la inaplicación o desaplicación de la ley inconstitucional en el caso concreto, sin que ello deba reflejarse en los resolutivos de la sentencia. Es decir, la consecuencia de que el Tribunal Colegiado estime que es inconstitucional la ley aplicada por el órgano jurisdiccional responsable, se traduce únicamente en la anulación de la sentencia o decisión jurisdiccional reclamada, en la inteligencia de que ésta no podrá producirse nuevamente fundándose en la misma disposición legal.

En otros términos, en el juicio de amparo directo, lo resuelto sólo determina la inaplicabilidad de la norma al caso concreto, sin perjuicio de que pueda estimarse válida para otros asuntos e, incluso, pueda volverse a aplicar al propio quejoso en futuras ocasiones sin incurrir en desacato alguno al fallo protector.

En suma, para cuestionar la constitucionalidad de las leyes, el juicio de amparo puede promoverse: 1) como amparo indirecto, mediante el cual se pretende una declaración que afecte la eficacia de la ley, no sólo para lograr la insubsistencia de un acto concreto de autoridad, sino para evitar que la norma declarada inconstitucional pueda ser válidamente aplicada al mismo quejoso en casos posteriores o futuros, y 2) como amparo directo contra decisiones jurisdiccionales definitivas, para que sólo se afecte el acto de subsunción de la ley estimada violatoria de garantías, de modo tal que sólo se produzca la desaplicación de una norma general al caso concreto.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En algunos casos excepcionales, el efecto de una sentencia de amparo (indirecto y directo) no sólo se traduce en la inaplicación de la ley. Del artículo 80 de la Ley de Amparo se desprende que en los casos en que se declare la inconstitucionalidad de una norma general que indebidamente excluya al quejoso de los beneficios que se han establecido para otras personas, violando así garantías de igualdad o equidad, el otorgamiento del amparo debe tener el efecto de que se aplique al quejoso la norma en la que dichos beneficios se han establecido, aunque originalmente no le fuera aplicable, pues ésta es la única forma de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. A este respecto, conviene citar las siguientes jurisprudencias de este Tribunal Pleno, de rubro: “EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DEL PAGO” (Tesis: P./J. 18/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 17). “EXENCIÓN PARCIAL DE UN IMPUESTO. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS PRECEPTOS QUE LA PREVÉN, AUN CUANDO NO SE IMPUGNEN LOS QUE REGULAN EL MECANISMO ESENCIAL DE TRIBUTACIÓN” (Tesis: P./J. 44/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004, p. 5).

Las distinciones anteriormente apuntadas, entre el juicio de amparo indirecto y directo, tratándose de la impugnación de leyes, son el resultado de la evolución legal y jurisprudencial de ese medio extraordinario de defensa.

Ese esquema no ha sido sencillo de asimilar. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, con motivo del análisis del principio de relatividad o *fórmula Otero*, se planteó el problema de si en realidad existe un amparo contra leyes o si éste procede únicamente contra los actos de su aplicación.<sup>4</sup>

Los criterios expresados por José María Lozano<sup>5</sup> e Ignacio L. Vallarta,<sup>6</sup> sostuvieron la inexistencia del amparo contra leyes, pues sólo aceptaron que si un acto se funda en una ley inconstitucional, es factible otorgar al quejoso el amparo contra ese acto, precisamente por apoyarse en una ley inconstitucional, pero sin que pueda afectarse a la ley en sí misma, ni impedir que ésta se aplique en actos posteriores al mismo quejoso, máxime que la sentencia de amparo carece de efectos generales. Es decir, el amparo sólo resulta procedente si existe un acto concreto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional y únicamente ese acto, en su caso, podrá ser afectado por la sentencia que llegue a dictarse. Según esa teoría, nada impide el estudio de la constitucionalidad de las leyes, ya que simplemente sostienen que la sentencia no puede afectar a la ley más allá del caso concreto planteado al juzgador de amparo.

Por su parte, Emilio Rabasa<sup>7</sup> sostuvo el criterio contrario, y afirmó que el amparo en contra de una ley debe tener por efecto tanto la anulación del acto concreto de aplicación, como el de impedir la posterior aplicación de la ley declarada inconstitucional al quejoso, sin que esto pueda estimarse violatorio del principio de relatividad. Sobre el particular y para los efectos indicados, Rabasa no hizo distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

<sup>4</sup> Para un estudio integral, véase Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

<sup>5</sup> Lozano, José María, *Estudios de derecho constitucional patrio*, 3a. ed facsimilar, México, Porrúa, 1980, pp. 435-440.

<sup>6</sup> Vallarta, Ignacio L., *Obras*, t. IV: *Cuestiones constitucionales*. Votos, 5a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 420-423.

<sup>7</sup> Rabasa, Emilio, *El juicio constitucional*, París, Librería de la Vda. De Ch. Bouret, 1919, pp. 284-303.

## II. LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS

La Ley de Amparo de 1936, que con diversas reformas es la vigente, en su texto original estableció, en el artículo 114, fracción I, la procedencia del amparo ante Juez de Distrito: “contra las leyes, cuando por su sola expedición entrañen violación de garantías”, y en el artículo 73, fracción V, la improcedencia del amparo: “contra leyes que por su sola expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones”. De tal manera que la Ley de Amparo adoptó una teoría ecléctica, con respecto a las posiciones teóricas antes analizadas. En tal sentido, quedaron establecidos dos tipos de amparo: 1) el amparo contra leyes (autoaplicativas) y, 2) el amparo contra actos de aplicación de las leyes (heteroaplicativas).

En otras palabras, conforme a la tesis Rabasa, el legislador aceptó la procedencia del amparo contra leyes autoaplicativas (artículo 114, fracción I). Al ser prescindible el acto de aplicación para la procedencia del juicio de garantías, los efectos de la sentencia no podrían ser otros que los de evitar la aplicación de la ley inconstitucional en perjuicio del quejoso en cualquier caso futuro.

Así también, de acuerdo con la postura Lozano-Vallarta, la legislación estableció que el amparo es improcedente contra leyes heteroaplicativas y su acto de aplicación (artículo 73, fracción V). De tal manera que el efecto de la sentencia que se llegara a conceder, únicamente afectaría al acto concreto reclamado, sin alcanzar la ley, ni a futuros actos de aplicación de la misma.

No obstante, la discusión doctrinaria continuó, lo que propició diversos criterios jurisprudenciales y sucesivas reformas legales mediante los cuales se produjeron criterios que rompieron con el esquema inicial, lo que incluso dio lugar a normas contradictorias, de acuerdo con lo siguiente.

La fracción V, del artículo 73, de la Ley de Amparo, pasó a ser VI, según reforma de 1950, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de febrero de 1951, y en su texto actual (reforma de 1988) establece: “El juicio de amparo es improcedente: [...]. VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio [...]”.

Aunque el precepto alude a otras normas generales y no sólo a leyes, en esencia no es distinto del texto de la Ley de Amparo original, pues sigue estableciendo la improcedencia del amparo contra normas generales heteroaplicativas, que son precisamente las que por su sola vigencia no causan

perjuicio al quejoso, sino que se necesita un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

No obstante, mediante reformas de 1950, 1978 y 1986, se agregaron a la fracción XII del propio artículo 73, sendos párrafos que señalan:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII...

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

Además, en la reforma de 1988, se modificó la fracción I, del artículo 114, para quedar como sigue:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso [...].

Como se observa, sin modificarse la fracción VI, del artículo 73, que establecía la improcedencia del amparo contra normas heteroaplicativas, de manera contradictoria se autorizó la procedencia de éste en contra de ese mismo tipo de disposiciones.

También en la reforma de 1988, se adicionó a la fracción IV del artículo 166 un segundo párrafo, que dice:

Artículo 166. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

[...]

IV...

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia [...].

Este precepto aceptó la tesis Lozano-Vallarta y explica por qué en la reforma al artículo 107 constitucional de 1950, se estableció que el amparo contra leyes se substanciaría ante Juez de Distrito, circunstancia que impide que el amparo directo que actualmente se tramita ante Tribunal Colegiado de Circuito pueda operar como amparo contra leyes.

En las siguientes líneas, expondremos la forma en que ha evolucionado el entendimiento del concepto leyes autoaplicativas en la jurisprudencia constitucional.

### III. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS “LEYES AUTOAPLICATIVAS” PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

El concepto “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas”, así como los respectivos plazos para su impugnación, son temas que pueden ejemplificar la manera en que la jurisprudencia se ha ido constituyendo en un elemento medular para la actualización y el desarrollo progresivo de los contenidos de la Ley de Amparo.

La definición de las denominadas “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” guarda una relación estrecha con la procedencia del juicio de amparo y, por ende, con el mayor o el menor grado de acceso a los órganos de justicia (artículo 17 constitucional) que tienen los gobernados para la defensa de sus derechos fundamentales.

Como se sabe, las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, por un lado, porque constituyen excepciones a la regla general de procedencia del juicio de amparo para la

defensa de los derechos fundamentales; por otro lado, porque mediante ese entendimiento es posible que sea efectiva la salvaguarda de las normas sobre derechos y libertades, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el Juez deba acoger la que evite riesgos de indefensión para el promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la norma suprema.

Esas premisas podrían justificar algunas novedosas interpretaciones de la Ley de Amparo por parte de la SCJN, que tienden a promover una mayor apertura y accesibilidad del juicio de amparo para los gobernados, a través del constante perfeccionamiento del entendimiento de las reglas que prevén la oportunidad para combatir las leyes que violan garantías constitucionales; lo que puede apreciarse, entre otras, de la tesis siguiente:

LEYES, AMPARO CONTRA LAS. TÉRMINO PARA PRESENTAR LA DEMANDA CUANDO LOS ACTOS DE APLICACIÓN ATACAN LA LIBERTAD PERSONAL DEL QUEJOSO. *Es indefinido el término para presentar la demanda de amparo en contra de una ley cuya aplicación ataca la libertad personal del quejoso*, de acuerdo con el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, independientemente de que lo combatido sea la ley y no específicamente los actos que ataquen la libertad, pues éstos pueden reclamarse por ser una consecuencia de la ley inconstitucional. El término para pedir amparo lo estableció el legislador para no afectar la seguridad de las situaciones jurídicas derivadas de un acto de autoridad, pero en el caso del artículo 22, fracción II, primera parte, de la Ley de Amparo, prefirió la protección de la libertad a la satisfacción del interés de seguridad jurídica; si la ley es violatoria de garantías, su aplicación es la concretización de la violación y por tal motivo es indefinido el término para atacar el fundamento que es la ley estimada inconstitucional.<sup>8</sup>

La definición del concepto “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” no ha sido ajena a esa tendencia interpretativa. De la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes más relevantes sobre el tema, es posible advertir la existencia de los siguientes tres criterios para identificar cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”:

1) El Pleno de la SCJN ha interpretado que estamos ante una “ley autoaplicativa”, cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor y de manera automática, produce efectos vinculantes y ge-

<sup>8</sup> No. Registro: 233,887, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. 7, p. 36, genealogía Informe 1969, Pleno, p. 214.



nera obligaciones concretas, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno.

La jurisprudencia que contiene dicho criterio, señala:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>9</sup>

A pesar de la importancia de dicho criterio, existen otra serie de pronunciamientos anteriores y posteriores del Máximo Tribunal del país, también jurisprudenciales (en su mayoría), que complementan la definición que se ha ido desarrollando sobre el concepto “leyes autoaplicativas” para la procedencia del juicio de amparo. Esa situación revela que las ideas que contiene la tesis jurisprudencial transcrita no deben considerarse conclusivas, sino únicamente como partes y elementos de la paulatina interpretación de

<sup>9</sup> Tesis: P/J. 55/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, julio de 1997, p. 5.

los conceptos jurídicos dentro de nuestro sistema jurídico (como sucede con todo pronunciamiento judicial).

La jurisprudencia ha introducido otros criterios relacionados, pero diferenciables, que complementan aquel que toma como base el concepto “individualización condicionada”, para distinguir cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”, mismos que en seguida se precisan.

2) El Pleno de la SCJN ha interpretado que tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, siendo que, si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

Dicha noción comenzó a gestarse desde la Octava Época, a través del siguiente criterio del Pleno del Máximo Tribunal del país:

AMPARO CONTRA LEYES. LA APLICACIÓN A LA PARTE QUEJOSA DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEMUESTRA SU INTERES JURÍDICO PARA RECLAMAR LOS QUE LE HAN SIDO APLICADOS, ASÍ COMO AQUELLOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO DENTRO DEL QUE SE UBICA. La aplicación a la parte quejosa de determinados preceptos de la ley cuya inconstitucionalidad reclama en el juicio de amparo, demuestra su interés jurídico para combatir tales preceptos, así como aquellos que, por la íntima relación que guardan sus disposiciones, puedan resultarle aplicables como consecuencia, es decir, todos aquellos que regulen el sistema específico dentro del que se ubique. Sin embargo, esto no significa que tenga, necesariamente, interés jurídico para combatir todo el cuerpo legal que contiene los preceptos que le fueron aplicados, pues el mismo puede regular hipótesis diversas, como podrían ser impuestos diferentes o contribuyentes diversos que se rigen por otro sistema, o bien hipótesis excluyentes entre sí, de manera tal que la aplicación de determinados preceptos implique, precisamente, la imposibilidad de aplicación de otros dispositivos del mismo ordenamiento legal.<sup>10</sup>

Este segundo criterio también está presente en las resoluciones plenas relativas a la constitucionalidad del Impuesto al Activo (1o. de abril de 1992); del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto al denominado “costo de lo vendido” (27 de marzo 2006); y de la “nueva” Ley del Instituto de Segu-

<sup>10</sup> Tesis: P. XXXIX/93, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, julio de 1993, p. 23.

ridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (19 de junio de 2008), principalmente.

Las tesis jurisprudenciales son del tenor siguiente:

ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto al Activo por considerarla autoaplicativa, no es menester que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser contribuyente del impuesto que se regula, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables según el régimen específico previsto para la categoría de contribuyente que demostró tener, toda vez que por la íntima relación que guardan sus disposiciones, por ese solo hecho, se encuentra obligado a acatar el sistema que establece, desde la iniciación de la vigencia de la ley.<sup>11</sup>

COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 10. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO. A partir del 10. de enero de 2005 los contribuyentes personas morales que venían deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, quedan obligados a acatar las nuevas disposiciones tributarias a fin

<sup>11</sup> Tesis: P./J. 121/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 14.

Amparo en revisión 5851/90. 10. de abril de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 2205/97. 31 de agosto de 1998. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 2548/97. 31 de agosto de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Amparo en revisión 1791/96. 20 de abril de 1999. Mayoría de nueve votos; unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Ángeles Espino. Amparo en revisión 258/98. 26 de abril de 1999. Mayoría de diez votos; unanimidad de once votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Zelonka Vela.

de deducir el costo de lo vendido, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras, al de costo de ventas, este sistema trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendentes a complementar o desarrollar la deducción. Lo anterior porque cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, se concluye que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas.<sup>12</sup> Como se ha dicho, junto con esas tesis jurisprudenciales, en una serie de Amparos en Revisión,<sup>13</sup> el Alto Tribunal interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es autoaplicativa, a partir del criterio de identificación antes expuesto:

[...] Naturaleza de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor. Previo al examen de los conceptos de

<sup>12</sup> Tesis: P./J. 90/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 6.

Contradicción de tesis 27/2005-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo, Cuarto y Noveno, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de marzo de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

<sup>13</sup> Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los Secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

violación hechos valer por la parte quejosa, este Alto Tribunal estima necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debe soslayarse que en su conjunto conforman un sistema en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.

En tal sentido [...], este Tribunal Pleno considera que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debe estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad [...].

Por tal motivo, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que por las razones antes apuntadas, en el presente caso no opera la citada regla y, por ende, lo procedente es revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, sin que obste a lo anterior, el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del Instituto, pues como ya quedó apuntado, las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad [...].

Junto con los dos criterios antes mencionados, coexiste un tercer criterio de identificación de las “leyes autoaplicativas”, que puede enunciarse de la siguiente forma:

3) El Pleno de la SCJN ha interpretado que una ley es autoaplicativa, cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia y en automático, incorpora obligaciones o desincorpora derechos de la esfera jurídica de una categoría de sujetos claramente identificable, colocándolos dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, con independencia de que al momento de presentación de la demanda no exista una ejecución concreta de la ley respectiva.

En tal sentido, el Tribunal Pleno, al resolver lo relativo a la constitucionalidad del Impuesto Sustitutivo de Crédito al Salario (22 de abril de 2003), interpretó que es autoaplicativo dicho tributo, puesto que con su sola en-

trada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto; con lo cual se dejó claro que, para la procedencia del juicio de amparo, resultaba innecesario demostrar ante el *A quo* la ejecución concreta de la ley, es decir, la realización, concreta, de una erogación por la prestación de un servicio personal subordinado, que es el hecho imponible del tributo. La tesis jurisprudencial dice lo siguiente:

IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 2002, ES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. El precepto citado establece, por una parte, que están obligados al pago del impuesto sustitutivo del crédito al salario las personas físicas o morales que realicen erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional, con la aplicación de la tasa del 3% al total de dichas erogaciones y, por otra, que podrán optar por no pagar ese gravamen, siempre y cuando no disminuyan del impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros, las cantidades que por concepto de crédito al salario entreguen a sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en los artículos 115, 116, 118 y 119 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En ese sentido, el referido artículo tercero transitorio constituye una norma de naturaleza autoaplicativa, ya que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto, o bien, a optar por absorber las cantidades que entregaron en efectivo a sus trabajadores por concepto del crédito al salario.<sup>14</sup>

Siguiendo esa línea de pensamiento, la Segunda Sala de la SCJN (27 de junio de 2003), determinó que es autoaplicativo el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, toda vez que impide que los notarios del Distrito Federal realicen escrituras públicas y otras actuaciones en relación con inmuebles que se encuentran en el Estado de México, sin necesidad de acto de aplicación alguno para que se actualice la individualización de dicha normatividad (es decir, sin que el notario del

<sup>14</sup> Tesis: P./J. 9/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 74.

Contradicción de tesis 24/2002-PL. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de abril de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Distrito Federal tuviera que demostrar en juicio que ha realizado o que ha dejado de realizar alguna actuación en relación con bienes ubicados en la diversa entidad federativa). El criterio jurisprudencial prevé lo siguiente:

NOTARIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A QUE LA PROTOCOLIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE DETERMINADOS ACTOS JURÍDICOS DEBEN LLEVARSE A CABO POR NOTARIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA PARA AQUELLOS FEDATARIOS. El criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la distinción entre una ley autoaplicativa y una heteroaplicativa, conduce a concluir que los artículos 18, fracción I, 52, fracción XVIII, 56, último párrafo, 67, fracción III, 70, último párrafo, 71, segundo párrafo, 72, último párrafo, 81, fracción III, 100, fracción VI, 101, último párrafo, 107, fracción IV, 109, fracción II, 115, fracción VI, y 116, penúltimo párrafo, del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno de esa entidad el 13 de marzo de 2002, son autoaplicativos para los notarios públicos del Distrito Federal. Lo anterior es así, ya que dichas disposiciones tienen fuerza obligatoria por sí mismas y afectan implícitamente la situación de esos fedatarios, sin que sea necesario acto alguno que condicione su aplicación, pues por su sola entrada en vigor les impiden implícitamente protocolizar las autorizaciones y licencias que expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la mencionada entidad federativa, así como formalizar en escritura pública los actos, convenios y contratos previstos en los referidos artículos 56, 115 y 116, toda vez que lisa y llanamente establecen que la protocolización y la formalización indicadas se lleven a cabo por los notarios públicos del Estado de México, de manera que basta el hecho de tener el carácter de notarios públicos del Distrito Federal para quedar afectados por las normas mencionadas, esto es, la sola vigencia de los preceptos señalados afecta a esos funcionarios, porque extinguen en su perjuicio una situación jurídica concreta.<sup>15</sup>

En un diverso asunto, la SCJN, aplicando ese mismo criterio, al resolver lo relativo a la constitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor (14 de junio de 2005), interpretó que las normas reclamadas resultaban de carácter autoaplicativo, por establecer una serie de disposiciones tendentes a regular, entre otros aspectos, los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido.

<sup>15</sup> Tesis: 2a./J. 62/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 236.



Al respecto, el Alto Tribunal estableció que para impugnar esa clase de normas jurídicas a través del juicio de amparo basta que una persona demuestre la calidad de proveedor y que se dedica a las indicadas actividades para evidenciar que se encuentra obligada automáticamente desde su vigencia, con lo cual se consideró innecesario acreditar ante el A quo la celebración de los contratos de esa índole, tendentes a demostrar la ejecución concreta de la legislación en perjuicio de los quejosos (proveedores). La jurisprudencia establece lo siguiente:

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, PÁRRAFO TERCERO Y 87 DE LA LEY RELATIVA (REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE FEBRERO DE 2004), SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. El primero de los señalados preceptos precisa que la citada Ley es aplicable a los actos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido por parte de los proveedores que realicen tales actividades; también establece la obligación de inscribir ante la Procuraduría Federal del Consumidor los contratos de adhesión correspondientes que deberán contener los requisitos mínimos establecidos en los artículos 73 TER y 75; este último artículo, entre otras cosas, determina que los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto en gastos de investigación. En otro orden, el numeral 73 BIS fija la obligación a cargo del proveedor de informar al consumidor sobre la situación jurídica y técnica del inmueble objeto del contrato. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 86 precisa que los contratos de adhesión en general, deben contener cláusula en la que se determine que la Procuraduría Federal del Consumidor será competente en vía administrativa para resolver cualquier conflicto que se presente sobre su interpretación o cumplimiento, así como el número de registro otorgado por aquélla. Finalmente, el artículo 87 señala el procedimiento para el registro de los contratos de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor y precisa como sanción en caso de omisión de su registro, el cese de efectos contra el consumidor. Por tanto, los referidos preceptos constituyen normas de naturaleza autoaplicativa, ya que para que se actualice el supuesto de hecho contenido en ellas, basta que una persona tenga la calidad de proveedor y se dedique a las indicadas actividades para que se encuentre obligada automáticamente desde su vigencia.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Tesis: P/J. 70/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, agosto de 2005, p. 12.

Contradicción de tesis 14/2005. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2005. Mayoría de



En suma, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Pleno de la SCJN sobre dicho tema, es posible establecer que en cualquiera de los siguientes supuestos, estamos ante la presencia de leyes autoaplicativas: 1) Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor, produce efectos vinculantes y genera obligaciones concretas de manera incondicionada para quienes se ubican en la hipótesis legal, es decir, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno; 2) Tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, siendo que, si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo; 3) Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia y en automático, incorpora obligaciones o desincorpora derechos de la esfera jurídica de una categoría de sujetos claramente identificable, colocándolos dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, con independencia de que al momento de presentación de la demanda no exista una ejecución concreta de la ley respectiva. Al respecto, es importante subrayar que en esos tres supuestos, resulta innecesario que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la legislación contempla para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, pues basta que se actualice cualquiera de ellas para que sea procedente el juicio de amparo sin tener que esperar y soportar, para su impugnación, el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio.

Es verdad que en medio de esos pronunciamientos garantistas, la SCJN ha emitido pronunciamientos regresivos, lo que ha permitido que tanto jueces de Distrito como Tribunales Colegiados continúen aplicando los antiguos alcances de la procedencia del juicio de amparo, tratándose de leyes autoaplicativas. Sin embargo, lo cierto es que la nueva aproximación del Máximo Tribunal del país encuentra bases sólidas, que están contenidas en las diversas jurisprudencias obligatorias antes examinadas, lo que podría sentar las bases para que se consuma la transformación del concepto de “leyes autoaplicativas” de una vez por todas, a fin de permitir una mayor apertura del juicio de amparo en beneficio de los justiciables.

